

R-DCP-00078-2025

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Pública. San José, a las nueve horas seis minutos del veintinueve de octubre del dos mil veinticinco..

RECURSOS DE OBJECIÓN presentados por **TV DIECINUEVE UHF S.A.; TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. y CÁMARA NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (CANARTEL)** en contra del pliego de condiciones de la **Licitación Mayor No. 2025LY-000003-SUTEL** promovida por la **SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES (SUTEL)** para la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión televisiva de acceso libre.

RESULTANDO

I.- Que en fecha siete y ocho de octubre de dos mil veinticinco, **TV DIECINUEVE UHF S.A.; TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. y la CÁMARA NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (CANARTEL)** presentaron recurso de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000003-SUTEL promovida por la **SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES (SUTEL)** para la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión televisiva de acceso libre.

II.- Que mediante auto de las catorce horas con treinta y cinco minutos del nueve de octubre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración, para que remitiera a este órgano colegiado información relativa al procedimiento promovido y a la vez para que se refiera por escrito de manera amplia y fundamentada, sobre los recurso de objeción interpuestos contra el pliego de condiciones de la licitación de referencia. Dicha audiencia fue atendida por la Administración conforme los oficios Nos. 09748-SUTEL-DGO-2025 del catorce de octubre de dos mil veinticinco y 09962-SUTEL-DGC-2025 del veinte de octubre de dos mil veinticinco.

III.- Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

CONSIDERANDO

I.- CONSIDERACIÓN DE OFICIO. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

II.- APARTADO GENERAL DE FUNDAMENTACIÓN: Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción por parte de la recurrente: la normativa aplicable en materia recursiva de los procedimientos de compra pública, regula en la LGCP y su Reglamento el deber de fundamentación de los recursos de objeción interpuestos contra los términos cartelarios, así como de los recursos de revocatoria y de apelación del acto final, indicando en los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento, que todo recurso debe presentarse de forma fundamentada; escenario que implica que se haga acompañar de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones.

En ese sentido, el deber de fundamentación de los recurrentes dispone su obligación de señalar en el escrito de impugnación, las normas quebrantadas e invocar los principios y normas infringidas, por lo cual aquellos recursos que no cumplan con estos aspectos mínimos de fundamentación, sufrirán como consecuencia el rechazo de sus argumentos, de conformidad con lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245 inciso c) de su Reglamento.

Debe tenerse presente que la objeción está diseñada para modificar aquellas cláusulas que impliquen una limitación injustificada de la participación de los potenciales oferentes. No obstante, el recurso de objeción al pliego no ha sido diseñado para que las empresas recurrentes adapten el pliego de condiciones a las necesidades específicas de cada empresa, pues de ser así, se estaría

supeditando el cumplimiento del interés público a los intereses propios de un particular. Es mandatorio señalar en este punto que la carga de la prueba es un deber que corresponde a quien recurre, siendo un elemento básico y primordial al momento de interponer su acción recursiva ante esta sede.

En virtud de lo expuesto, para cumplir con este deber de fundamentación no basta con que el recurrente desarrolle alegatos; sino que de conformidad con las normas mencionadas resulta indispensable que dichas manifestaciones sean acreditadas, es decir que se aporte la prueba correspondiente que demuestre sus alegatos, ya que le corresponde al recurrente la carga de la prueba. Esto implica que quien interponga el recurso, presente ante este órgano contralor argumentos concretos, claros y debidamente sustentados, acompañados de la prueba idónea y sólida que respalde sus argumentaciones. Además, cuando se discrepe de los estudios o justificaciones por parte de la Licitante, deberá rebatirlos de manera razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia en cuestión. La falta de fundamentación se evidenciará, entre otros casos, cuando un recurrente presente argumentaciones sin el debido sustento probatorio o con pruebas no idóneas para respaldar su objeción.

Conforme lo anterior, en el presente caso, se estima necesario puntualizar a las recurrentes el ejercicio mínimo de fundamentación que debió acreditarse como parte de sus argumentaciones y la vinculación con la prueba aportada, según el siguiente detalle:

1. La demostración de la limitación que le genera la cláusula impugnada: en ese sentido, el primer elemento vinculado con la fundamentación del recurso de objeción implica precisamente demostrar a este órgano contralor la limitación que genera la cláusula impugnada con respecto al principio de libre competencia, en el sentido que la misma se constituye una barrera injustificada para impedir su participación en el concurso.
2. Adicionalmente debe acreditarse que la limitación es injustificada, porque precisamente las condiciones que ofrecería atiende de forma equivalente las necesidades públicas, todo conforme dispone el artículo 254 párrafo segundo RLGCP.

En el caso de este procedimiento impugnado, resultaba indispensable que las objetantes no sólo cuestionaran que existen limitaciones como empresas o gremio; sino también que se explicara con amplitud técnica en qué consistían tales afectaciones o limitaciones. Esto implica que no sólo debía señalarse que técnicamente un aspecto resultaba incorrecto, que era innecesario o debía plantearse bajo otras variables; sino que debía demostrarse mediante prueba técnica por qué los parámetros técnicos no procedían conforme las reglas técnicas o por qué resultaban innecesarios o debían modificarse para considerar otras variables técnicas o indicadores (por ejemplo para los estudios de mercado). En ese sentido, las recurrentes deben considerar que el ejercicio tradicional de carga de la prueba supone que quién afirma debe demostrar; lo cual tiene especial relevancia si se trata de un objeto contractual de orden sumamente técnico y que demanda de prueba técnica que permita acreditar por qué existen limitaciones injustificadas o inobservancia del ordenamiento jurídico.

Este ejercicio no se aprecia realizado en el caso en específico, lo cual debe resaltarse en tanto las objetantes conocen el objeto de la contratación y por ello se entiende que pueden dimensionar con mayor claridad cómo demostrar limitaciones injustificadas de la participación bajo la documentación técnica suficiente, supuesto que no se cumplió conforme se analizará adelante y con lo cual se incumplió la obligación de interponer recursos debidamente fundamentados. Realizadas estas precisiones conceptuales, procede analizar el fondo de los recursos interpuestos.

III.- SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS. Para efectos del análisis de los recursos interpuestos, se ha separado en temas comunes los argumentos - cuando esto aplica- y la respuesta de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), con la finalidad de hacer un abordaje integral que permita la mejor comprensión. De ahí que conforme se realiza el abordaje se irá indicando las referencias a cada recurso en el tema específico.

A) Competencia de SUTEL para normar el pliego de condiciones: Criterio de la División. Alega la Cámara que la SUTEL se extralimitó al incluir regulaciones en los capítulos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del pliego de condiciones, dado que considera que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la LGT el otorgamiento de concesiones de radiodifusión y televisión debe regirse por la Ley de Radio, correspondiéndole a la Superintendencia únicamente la potestad especial de realizar las actividades y estudios necesarios para preparar el concurso y recomendar al Poder Ejecutivo el otorgamiento o no de las concesiones. Asimismo, indica que no le corresponde a SUTEL ejercer

competencias relacionadas con la supervisión, control o cualquier forma de regulación. Argumenta que la competencia reguladora sobre el sector de radiodifusión recae de forma excluyente sobre el MICITT, para lo cual cita una serie de artículos de la Ley de Radio y del Reglamento de organización de las áreas que dependen del MICITT (Decreto Ejecutivo 38166).

Por su parte **SUTEL** defiende su competencia señalando que de acuerdo a la normativa aplicable, tanto la Ley de Radio como la LGT, los servicios de radiodifusión y televisión no están exentos de los procedimientos concursales para la concesión de espectro. En ese sentido, remite a lo dispuesto en los artículos 11 de LGT y 21 del Reglamento a dicha norma legal, los cuales indican que para el uso y la explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico que se requieran para la operación y explotación de redes de telecomunicaciones se debe contar con una concesión, siendo que de acuerdo a la definición de redes de telecomunicaciones, dispuesta en el artículo 6 inciso 19) de la LGT se incluye dentro de ese concepto las redes de radiodifusión, con lo cual es claro que para la obtención de concesiones en materia de radio y televisión resultan aplicables los procedimientos concursales previstos en la LGT.

De la mano con lo anterior recalca SUTEL que la misma Ley de Radio, establece en el artículo 7 que: *“Para operar una estación radiodifusora debe obtenerse la concesión del caso”*; con lo cual estima que es claro que dicho cuerpo legal (vigente desde 1954), dispuso que la operación de estaciones radiodifusoras está sujeta a la obtención de la respectiva concesión. En consecuencia, alega que al realizar un ejercicio de integración normativa, y al aplicar reglas de interpretación lógica y sistemática, siendo que dicha ley no establece el procedimiento correspondiente, resultan de aplicación las disposiciones que en materia de concesiones tiene la LGT y su reglamento.

Finalmente complementa la SUTEL su lectura del marco jurídico aplicable con lo que al respecto ha señalado tanto la Procuraduría General de la República, la Sala Constitucional y esta Contraloría General.

Vistos los argumentos expuestos, estima esta División que se debe tener presente que en el sector de las telecomunicaciones tanto la SUTEL como el MICITT ejercen un rol claramente identificado en la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, No. 8660. En ese sentido, se tiene que de acuerdo con el artículo 1 de dicha norma legal, el papel que asume ese Ministerio es el del rector del sector, mientras que la SUTEL se crea como el

regulador, encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.

Bajo esa lógica, en el artículo 39 de la citada Ley se establecen las funciones de la rectoría del sector de telecomunicaciones, dentro de las cuales se encuentran la de formular las políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, y particularmente la de aprobar o rechazar el criterio técnico de la SUTEL sobre adjudicaciones, prórrogas, cesiones, etc. de las concesiones de las frecuencias de espectro. Asimismo en materia de espectro, de acuerdo con el artículo 10 de la LGT le corresponde al Poder Ejecutivo dictar el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, siendo el encargado de asignar, reasignar y rescatar las frecuencias. Por su parte, la SUTEL se crea como el órgano regulador del sector, estableciéndose en el artículo 60 de Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), No. 7593 sus obligaciones fundamentales, dentro de las cuales en el inciso g) destaca la de controlar y comprobar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, las emisiones radioeléctricas, así como la inspección, detección, identificación y eliminación de las interferencias perjudiciales y los recursos de numeración, conforme a los planes respectivos.

A partir de lo anterior, se desprende que si bien efectivamente el artículo 29 de LGT dispone que el otorgamiento de las concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión se rigen por la Ley de Radio, ello debe verse de forma integral tal y como lo desarrolla la SUTEL en su respuesta a la audiencia especial conferida. En ese sentido, se tiene que el referido artículo 29 establece que le corresponde esa Superintendencia realizar las actividades y estudios para preparar el concurso y recomendar al Poder Ejecutivo el otorgamiento de la concesión, con lo cual, es claro que se debe atender a las regulaciones del procedimiento concursal que se establecen exclusivamente en la LGT, la cual a su vez remite en el artículo 12 a la Ley de Contratación Administrativa, hoy Ley General de Contratación Pública.. Asimismo, no hay duda en que las redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva forman parte de las redes de telecomunicaciones de conformidad con la definición establecida en el artículo 6 inciso 19) de la LGT, con lo cual para poder operar y explotar redes de telecomunicaciones que requieran el uso y explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico se debe contar con una concesión, según lo indica el artículo 11 de dicha ley. De manera que para poder obtener una concesión incluso en el caso de la prestación del servicio de radio y televisión se debe acudir a las regulaciones del concurso público dispuestas en la LGT.

Así las cosas, tal y como lo indica la SUTEL le respaldan los pronunciamientos emitidos por la PGR (Dictámenes: C-003-2013 de 15 de enero de 2013 y C-110-2016 del 10 de mayo de 2016) la Sala Constitucional (voto N°2017-11715 del 26 de julio de 2017, y esta Contraloría General (informe N° DFOE-IFR-IF-05-2013 del 03 de julio de 2013), para el otorgamiento de las concesiones en materia de radio y televisión resulta aplicable la LGT que regula la necesidad de contar con una concesión, para lo cual se debe seguir el procedimiento concursal al cual de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de dicha ley le resulta lo dispuesto al efectos en la Ley de Contratación Administrativa, norma hoy derogado con lo cual se entiende aplicable la Ley General de Contratación Pública.

De manera tal que, este órgano contralor no comparte la lectura parcial que realiza la recurrente respecto a las disposiciones que cita sobre la Ley de Radio, el RLGT y el Reglamento de organización del MICITT con lo cual corresponde declarar **sin lugar** el recurso en cuanto a este extremo.

B) Objeciones Socioeconómicas y de Diversidad de Medios.

Criterio de la División: Cabe mencionar que en este apartado la recurrente **Cámara Nacional de Radio y Televisión** no determina qué cláusulas en particular está objetando y tampoco cuál es su solicitud de modificación, asimismo hace un desarrollo de varios temas sin delimitarlos por lo que se procederá a analizarlos bajo los siguientes subtemas:

i) Omisión de Clasificación de Servicios. Indica la objetante **Cámara Nacional de Radio y Televisión** que llama la atención el hecho de que el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones haya establecido una clasificación de servicios de radiodifusión en los artículos 97 y 98 y que tanto la orden ejecutiva de instrucción emitida por el MICITT, como el pliego de condiciones elaborado por la SUTEL omitiesen reglas de acceso diferentes para estaciones culturales y por el contrario se hayan decantado, por condiciones de exclusión a sectores de la radiodifusión que no operan como estaciones comerciales (estaciones culturales o religiosas). En ese sentido, considera que en la radiodifusión sonora y televisiva costarricense existe una diversidad de medios operando y que no se pueden establecer reglas de igualdad entre los que no son iguales, por lo que deberían establecerse reglas particulares para cada grupo de estaciones. Continúa indicando que el pliego omitió una justa distribución del espectro radioeléctrico para que a tono con el artículo 97 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones se pudiese establecer cuotas por estaciones,

pero lamentablemente se prefirió que la forma para acceder al recurso escaso sea la subasta y no la posible determinación de cuotas para sectores y compromisos de inversión por ejemplo. La regla para acceder al espectro es el concurso no la subasta o la puja por precio.

La **SUTEL** en su respuesta a la audiencia a especial otorgada señala que respecto a las reglas de acceso diferentes por estaciones culturales, religiosas, educativas entre otras o garantía de diversidad de medios actúa en apego a la instrucción de inicio de un procedimiento concursal emitida por el Poder Ejecutivo, el cual dispuso las frecuencias sujetas del concurso y definió expresamente las frecuencias que resultaban exceptuadas del procedimiento concursal, entre estas aquellas otorgadas por ley y las asociadas al ICER, sea que el Poder Ejecutivo tanto en su instrucción como en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) dispuso con claridad el tratamiento de diferentes tipos de estaciones, ya sea estatales, culturales y educativas. Agrega la Superintendencia en relación con la supuesta vulneración de los principios fundamentales de libertad de expresión, acceso a contenido recreativo y cultural, que los procedimientos concursales de radiodifusión no transgreden dichos principios, por el contrario, buscan tutelar y brindar seguridad jurídica a los eventuales concesionarios para que, en atención al interés público de la actividad privada de radiodifusión, puedan brindar el servicio sin ninguna restricción y limitación.

ii) Inconstitucionalidad de la subasta y protección del Patrimonio Cultural. Bajo ese aspecto señala la objetante **Cámara Nacional de Radio y Televisión** que en este proceso licitatorio, las razones de precio y subasta son las que prevalecen, siendo inconstitucional el procedimiento por transgredir el artículo 24 de la Constitución Política, y en ese sentido la garantía constitucional para garantizar, proteger y preservar el derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones y tecnologías de información no se cumple. Indica que el factor precio se constituye en un elemento de exclusión que contiene el pliego para que pequeñas empresas, radios culturales, religiosas y las mismas comerciales tengan condiciones óptimas para acceder al recurso escaso. En este sentido considera que el pliego de la licitación debe contener una salvaguardia del patrimonio cultural que representa la radiodifusión sonora y televisiva.

La **SUTEL**, respecto a la figura de la subasta, señala que se considera el mecanismo idóneo para la asignación del espectro debido a las características propias de este recurso. Menciona que el espectro radioeléctrico es un recurso escaso, por lo que la ejecución de una puja para su

otorgamiento permite asignarlo a los oferentes que le otorguen un mayor valor (a través de los elementos que se definan para cada caso particular) y por ende que vayan a utilizar el espectro más eficazmente, en línea con los principios desarrollados en la Ley General de Telecomunicaciones, en ese sentido las disposiciones del pliego de condiciones, no sólo reconocen el interés público asociado a este servicio sino que son conformes con el principio de optimización del recurso escaso, con el fin de que la población obtenga el mayor beneficio mediante el acceso a los servicios de radiodifusión sonora abierta, que serán provistos por aquellos concesionarios que hayan acreditado su idoneidad y valorado correctamente el recurso al presentar sus ofertas, lo que promueve el uso eficiente del espectro. Reitera que de la lectura general del pliego de condiciones, no se desprende que exista alguna limitación para participar en el concurso a cualquier eventual interesado que pretenda transmitir contenido informativo, cultural y recreativo, cuya programación sea de acceso libre por el público.

iii) Incumplimiento del Estudio de Mercado. Aunado a lo anterior señala la objetante **Cámara Nacional de Radio y Televisión** la ausencia de estudios de mercado conforme a la LGCT, afectando la razonabilidad de precios y la participación de operadores pequeños. En este sentido indica que presenta una objeción general a la totalidad del pliego por falta de estudios de mercado. Indica además, que al no contar con los estudios de mercado, los precios establecidos son inalcanzables, basta con leer en redes sociales las múltiples quejas de posibles oferentes que ven sus metas de participación esfumarse por la altísima aplicación de normas que encarecen el servicio y sobre todo por su alto precio.

La **SUTEL** señala que dichos argumentos se basan en el mero dicho de la objetante, sin aportar estudios adicionales o elementos técnicos que permitan fundamentar sus posiciones. Por el contrario, indica que la metodología empleada para la estimación del precio base se sustenta en las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, basado en prácticas internacionales comunes y recomendadas que permiten reflejar adecuadamente el valor económico del espectro para radiodifusión. En este sentido, indica que esa Superintendencia elaboró el dictamen técnico correspondiente, siendo que una vez realizadas las valoraciones correspondientes por parte del Poder Ejecutivo dio lugar precisamente al Acuerdo Ejecutivo N°063-2024-TEL-MICITT (Ver apartado 5 Recurso de objeción presentado por Cámara Nacional de Radio y Televisión / VI de la respuesta de la SUTEL). Además, reiteró que la metodología utilizada emplea una fuente estadística

oficial que permite estimar la demanda potencial de hogares que podrían acceder a la televisión abierta, usando información pública confiable (encuesta nacional de hogares, ENAHO, (2024), publicada por el Instituto Nacional de Censo (INEC).

Considerando los argumentos de las partes en los tres apartados (i, ii y iii), observa esta División una falta de fundamentación por parte de quien recurre, ya que se limita a hacer una serie de aseveraciones pero sin sustento técnico o jurídico, aunado al hecho de que no indica las cláusulas del pliego en particular a las cuales se refiere su objeción señalando inclusive indicando que *“objetamos el cartel en su generalidad pues no es de recibo lo que en este cartel se consigna por no basar sus resultados en el estudio que le permitiría establecer un precio razonable, accesible, inclusivo, y sobre todo justo, el que permitiría una participación abundante y general.”*

Como se viene señalando el recurso de objeción tiene como finalidad eliminar barreras injustificadas a la participación por lo que debe observar la debida fundamentación. De esta forma, a efectos de su interposición, la normativa (Art. 88 LGCP y Art. 246 RLGCP) impone al objetante la carga de presentar un recurso debidamente fundamentado y que se acompañe de la prueba idónea para sostener sus argumentos.

Nótese cómo respecto a la clasificación que se pretende se hiciera de los diferentes medios y el uso diferenciado de medios culturales la Administración aclara que efectivamente hay una apertura a que todos los interesados participen y que precisamente eso permite un acceso igualitario y que sí se definió expresamente las frecuencias que resultaban exceptuadas del procedimiento concursal, sea aquellas otorgadas por ley y las asociadas al ICER, citando la lista correspondiente.

Por otra parte, respecto a la figura de la subasta, la recurrente nada más se opone sin justificar jurídica o técnicamente cuál sería la imposibilidad de que se lleve a cabo la licitación mediante esa figura, sea demostrar la limitación que genera en este caso la figura seleccionada por la SUTEL para llevar a cabo el concurso público, en el sentido que la misma se constituye una barrera injustificada para impedir su participación en el concurso o que dicha figura (subasta) es contraria a alguna disposición normativa vigente para este tipo de bien.

Sobre el estudio de mercado y la definición del precio base, la objetante indica que no se cumplió con la obligación legal de emitirlo, y que por ende no se puede definir un precio base correcto sin

embargo, la SUTEL señala que el Poder Ejecutivo aprobó los estudios de necesidad y factibilidad emitidos por parte de esa Superintendencia conforme lo disponen los artículos 12 y 29 de la LGT, mediante el Acuerdo Ejecutivo N°063-2024-TEL-MICITT así como el Informe sobre la Valoración Económica del Espectro para Servicios de Radiodifusión Sonora y Televisiva (oficio número 08138-SUTEL-DGM-2025, del 27 de agosto de 2025).

De tal manera que como punto de partida, se debe recalcar que no lleva razón la recurrente en cuanto a que exista una omisión de la realización de los respectivos estudios que sustenten el precio base calculado, siendo que esta División constata que dichos estudios constan en el expediente de la contratación, con lo cual le correspondía a la recurrente, bajo un adecuado ejercicio de la carga de la prueba, analizarlos a efectos de desvirtuar con prueba en contrario la metodología utilizada, las conclusiones a las que se arriba, haciendo referencia para ello a fuentes confiables, sin que sea válido simplemente mencionar una serie de cuestionamientos sin sustento alguno.

En ese orden de ideas, le correspondía a esa Cámara como organización representante de los concesionarios de los servicios ahora licitados, y conocedora de los alcances particulares de este objeto, desvirtuar los estudios efectuados por la SUTEL sin que sea procedente simplemente refiera a las regulaciones establecidas en la LGCP sin hacer para ello las respectivas adaptaciones que amerita al no estarse en este caso frente a una adquisición de bienes y servicios en general, sino más bien ante la subasta de un bien de dominio público, que además resulta un recurso escaso y que por ende el estudio de mercado previsto en la la normativa general de contratación pública debe dimensionarse según el alcance de la determinación de un valor económico al espectro. En razón de lo expuesto y teniendo en cuenta lo manifestado en el *Considerando IV.-APARTADO GENERAL DE FUNDAMENTACIÓN*., se **rechaza de plano** por falta de fundamentación el recurso de objeción interpuesto en los los tres apartados (i, ii y iii), conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

C) Aspectos de procedimiento, publicidad y fiscalización.

i) Involucramiento de la Contraloría General (objeción primera). Criterio de la División. Indicó la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima** que la presente licitación se tramita fuera del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), contando para ello con la autorización de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda. En este sentido, explica que se debió

dar parte del trámite realizado a la Contraloría General para que estuviera enterada de la situación para que el órgano contralor pudiera valorar posibles observaciones al respecto, dado que lo tramitado y resuelto repercute en las competencias constitucionales, en las fases del procedimiento promovido. De esta forma considera que se debió notificar a la Contraloría General el oficio No. MICITT-DM-OF-1298-2024 del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, el oficio No. 11104-SUTEL-CS-2024 de la Superintendencia de Telecomunicaciones y la resolución No. MH-DCoP-RES-0009-2025 de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda.

Sobre lo planteado señaló **la SUTEL**, que se actuó conforme lo requerido por el Ministerio de Hacienda en la resolución No. MH-DCoP-RES-0009-2025 de la Dirección de Contratación Pública, agregando toda la documentación de cada procedimiento concursal al sitio web de la SUTEL. Agregó además que, el MICITT y la SUTEL de manera conjunta realizaron la solicitud de excepción de uso del SICOP en atención a lo dispuesto en los artículos 16 de la LGCP y 27 de su Reglamento (RLGCP), ante la autoridad administrativa competente. De esta forma, solicita desestimar la objeción interpuesta por falta de fundamentación.

Para resolver lo planteado en este extremo del recurso, esta Contraloría General considera pertinente mencionar que el recurso de objeción ha sido establecido en el ordenamiento jurídico como un mecanismo para remover obstáculos injustificados a la libre participación o para ajustar el cartel a las normas y principios del ordenamiento jurídico. Al respecto, el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado (ello en consonancia en el artículo 246 del RLGCP).

Aplicando lo anterior al caso concreto, se observa que el argumento planteado por la objetante carece de la debida fundamentación en el tanto, no ha demostrado que el actuar de la Administración sea contrario al ordenamiento jurídico, de tal forma que las facultades de la Contraloría General que versan sobre las competencias y poderes que tiene para fiscalizar, supervisar y controlar la hacienda pública, se hayan visto afectadas y no puedan ejercerse, debido al hecho que la Administración no haya comunicado al órgano contralor las acciones realizadas ante el Ministerio de Hacienda, para llevar a cabo los procedimientos concursales referidos, fuera del sistema digital unificado (SDU).

En este sentido, ha de indicarse que el artículo 16 de la LGCP, establece que toda actividad de contratación pública debe realizarse por medio del sistema digital unificado, para los efectos el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), siendo su administrador la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda y la autoridad competente ante quien precisamente, la Administración gestionó la debida exoneración del uso del SICOP, ello conforme lo establecido en el artículo 27 del RLGCP. De esta forma, se tiene por acreditado en el expediente de la licitación mayor que se promueve, que la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, mediante acto motivado (resolución No. MH-DCoP-RES-0009-2025 de las 11:17 horas del 30 de enero de 2025), otorgó a la Administración autorización para llevar a cabo fuera del SICOP, el presente procedimiento concursal, sin que se condicione en la mencionada resolución que fuera necesario comunicar dicha decisión a la Contraloría General.

Finalmente, si la recurrente consideraba que existen elementos que invalidan la autorización de exoneración dada por la autoridad competente, debió gestionar las acciones pertinentes de conformidad con la Ley General de la Administración Pública (LGAP) conforme lo indica la misma resolución No. MH-DCoP-RES-0009-2025 de las 11:17 horas del 30 de enero de 2025. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo por cuanto no se ha analizado las razones por las cuáles se afectó la competencia de este órgano contralor, todo conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

Consideración de oficio. En relación con este tema, vale la pena señalar que no corresponde a esta Contraloría General emitir pronunciamiento alguno sobre los aspectos que fueron considerados en ese trámite por la Dirección de Contratación Pública para eximir de gestionar el procedimiento conforme el artículo 16 LGCP, lo cual fue atendido oportunamente por la autoridad competente. A los efectos, resulta de interés agregar, que **se tiene constancia en el expediente de la contratación** de la resolución que habilita a la Administración en este caso para promover este procedimiento fuera del sistema digital unificado.

ii) Sobre el plazo de recepción de ofertas, apertura y plazos para subsanar la oferta.

a) Sobre el error material en la numeración de los procedimientos (objeción segunda). Criterio de la División. Considera la **objeteante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima** que el plazo

para presentar ofertas, corre a partir de la invitación publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 179 del 25 de setiembre de 2025 y en igual sentido corre el plazo para presentar las objeciones al pliego de condiciones. Sin embargo menciona que dos de los procedimientos promovidos se identificaron con el mismo número, lo cual le generó confusión e inseguridad jurídica.

Al respecto, **la SUTEL** señaló que mediante publicación en el Diario Oficial La Gaceta No. 182 del martes 30 de setiembre de 2025, se publicó la fe de erratas que aclara la correcta numeración de los procedimientos promovidos, particularmente del procedimiento de radiodifusión sonora AM. Agrega que, los interesados podían acceder a la página web de la SUTEL para revisar toda la documentación de cada procedimiento promovido, razón por la cual considera que el error detectado no genera inseguridad jurídica que impida la participación.

En el caso, se observa que el argumento carece de fundamentación en el tanto la objetante no ha demostrado de qué forma la confusión o error en la numeración de los procedimientos promovidos le afectó el ejercicio de sus derechos dentro del procedimiento. En ese sentido, no se ha demostrado que se le impidiera interponer la acción recursiva respectiva y sobre el procedimiento de su interés, ni cómo ese error le ha impedido realizar el análisis debido de las condiciones del concurso. Por el contrario se denota que la objetante tiene claridad sobre el momento en que se publicaron en La Gaceta los procedimientos de contratación y cómo ha de contabilizarse tanto el plazo para ejercer el régimen recursivo y la presentación de las ofertas.

De esta forma, el hecho de que se detectara un error en la numeración de los procedimientos promovidos, el cual fue debidamente corregido por la Administración, a criterio de esta Contraloría General, no impidió que los interesados pudieran acceder al contenido de cada expediente en la página web de la SUTEL -tal como lo advierte esa Superintendencia-, y así poder identificar cuál era el procedimiento de su interés, para gestionar la respectiva acción recursiva, de manera que no se tiene demostrada la afectación o confusión que le generó a la objetante dicha circunstancia. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

b) Plazo y presentación de la oferta, cláusula cartelaria 23.1 (objeción décima quinta). Criterio de la División. Considera **la objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima** que, el plazo

dado (40 días hábiles contados a partir de la publicación de la invitación en La Gaceta) no resulta razonable ni proporcionado, toda vez que no se ha tenido acceso a toda la documentación que forma parte de la sección de “Antecedentes” del procedimiento, para corroborar las bases del cláusula e información complementaria. De esta forma considera que el plazo para presentar la oferta, debe comenzar a computarse una vez que el expediente esté completo. Finalmente, argumenta que el plazo es muy corto para cumplir con todos los requerimientos solicitados en el pliego de condiciones.

Sobre lo planteado la **SUTEL** manifestó que, no se ha demostrado una violación al derecho de participación por falta de acceso a los antecedentes, por cuanto la objetante tuvo acceso a toda la información relevante a la fase de consulta pública del borrador del pliego de condiciones. Por otro lado, destaca que la objetante no especifica cuáles son los documentos a los que no tuvo acceso ni de qué forma tal circunstancia le impidió presentar el recurso de objeción. Finalmente en cuanto a la insuficiencia del plazo, argumenta que no se detallaron los tiempos mínimos que requiere cada tarea según la objetante, para corroborar que el plazo de recepción de ofertas deba ser ampliado, considerando que corresponde aproximadamente a 57 días naturales, contados desde la publicación del pliego de condiciones en fecha 25 de setiembre de 2025.

En este punto, esta Contraloría General considera que no se tiene por demostrado que la supuesta omisión de poner a disposición esa documentación haya generado alguna vulneración específica; esto en la medida que ha podido interponer el recurso de objeción en tiempo y forma. Por lo demás, se tiene que no se detalló cuál es la información que faltaba, puntualizando cuáles son los documentos no agregados al expediente de la contratación y que resultaban de su interés, para poder gestionar algunos de los puntos de su objeción, razón por la cual no se visualiza que se haya impedido la posibilidad de ejercer la acción recursiva, que conforme al numeral 95 de la LGCP y 253 del RLGCP, el acto susceptible de ser objetado por todo potencial oferente es el pliego de condiciones y no sobre actuaciones previas a la publicación de dicho pliego.

Finalmente, en cuanto al argumento relacionado con plazo de los 40 días hábiles para recibir las ofertas, el cual considera la objetante es “muy corto” para cumplir con los requerimientos del pliego de condiciones, considera esta Contraloría General que carece de la debida fundamentación, en el tanto no se acreditó cuál sería un plazo razonable y proporcionado para poder confeccionar la oferta, de frente a los requerimientos puntuales del pliego de condiciones. En este sentido, debía detallar la

objetante cuáles son las diversas actividades que debe desplegar la empresa y los tiempos que conlleva cada una de ellas, aportando además elementos de prueba, que le permitan sustentar cuál sería un plazo razonable para confeccionar una oferta que cubra todos los requerimientos necesarios dispuestos en el pliego. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

c) Acto de apertura, horas inhábiles, cláusulas cartelarias 27.1, 23.3 y 23.2 (objeción décima sexta). Criterio de la División. Manifestó la objetante **Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima** que, la cláusula 27.1 establece que la apertura se realizará una vez cumplido el plazo máximo para la recepción de ofertas, es decir, el último día a las 23:59:59 (cláusula 23.2), tiempo inhábil por tramitarse fuera de SICOP y no consta la habilitación previa conforme el 267 de la LGAP. Además, considera que no se da la posibilidad a los interesados de asistir, presenciar y controlar el acto y además que las ofertas deben ser remitidas a la Administración mediante tres correos electrónicos distintos (cláusula 23.3), sin que se regule cómo se protegerá y resguardará la información.

Sobre lo planeado, la **SUTEL** señaló que la aprobación y publicación del pliego de condiciones es un acto emanado del órgano superior jerárquico de la SUTEL, sea el Consejo, fungiendo como acto de habilitación de la hora máxima señalada para recibir ofertas, lo cual además, otorga más plazo a los oferentes para presentar las ofertas. Además manifestó que, si bien el procedimiento se tramita fuera de SICOP, no obsta para desaplicar las reglas contenidas en la LGCP y su Reglamento, en este sentido las ofertas deben presentarse de manera electrónica y por lo tanto no se realiza el acto de apertura en forma presencial, de manera que una vez recibidas las ofertas se procederá con la etapa de subsanaciones según lo establecido en el pliego de condiciones. Finalmente indicó que se señalan tres correos electrónicos para recibir ofertas, siendo los canales oficiales para este fin, determinados por esa Superintendencia.

Para resolver lo planteado en este extremo del recurso, esta Contraloría General debe mencionar que el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios

técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado (ello en consonancia en el artículo 246 del RLGCP).

Aplicando lo anterior al argumento planteado, se observa que carece de la debida fundamentación por los siguientes aspectos. El acto de presentar una oferta se refiere a la acción del potencial oferente de ingresar y remitir su propuesta a la Administración contratante, para lo cual el pliego de condiciones deberá establecer la fecha y hora límite para la presentación de ofertas, ello conforme el artículo 90, apartado 2, inciso a) del RLGCP. A efectos del presente concurso la cláusula 23.1 establece que el plazo para la recepción de ofertas es de 40 días hábiles a partir de la publicación de la invitación en La Gaceta y la cláusula 23.2 señala que las ofertas deberán ser digitales, habilitando hasta las 23:59:59 horas del último día del plazo legal para su presentación, lo cual resulta conforme el artículo 120 del RLGCP, cuando indica que el acto de apertura de ofertas se realizará en la hora señalada al efecto en el pliego de condiciones.

Sobre lo anterior, si bien es cierto el procedimiento de contratación pública se realiza fuera del SICOP, lo anterior no implica que la Administración no pueda observar las reglas de procedimiento y habilitación de horarios que aplican cuando un procedimiento se realiza en el SICOP, como por ejemplo, lo referido en el artículo 26 del RLGCP, referente a que todos los días y horas se considerarán hábiles para las actuaciones en el sistema digital unificado, máxime cuando las ofertas que se presenten al concurso deben ser digitales (cláusula 23.2). Lo anterior, a criterio de esta Contraloría General lejos de violentar el debido proceso y el principio de libre concurrencia, ha de entenderse en este caso, como una decisión de la Administración, quien además cuenta con la prerrogativa de establecer una fecha y hora para la presentación de las ofertas, encaminada a establecer mayores garantías en pro de los interesados en participar en la licitación, que no riñe con el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el pliego de condiciones es claro en establecer que el acto de apertura de ofertas, se realizará una vez vencido el plazo máximo para la recepción de ofertas (cláusula 27.1), y que las mismas deben ser remitidas a tres correos electrónicos, como medios oficiales para su presentación. Como se puede apreciar el acto de apertura no es presencial, lo cual no significa que se violente el derecho de los oferentes a conocer las propuestas presentadas por los otros oferentes, ya que el

pliego de condiciones establece que se incorporará al expediente de la contratación el listado de las ofertas económicas recibidas y también será publicado en la web de la SUTEL.

Así las cosas, no se ha demostrado que las reglas establecidas en el pliego de condiciones tanto para establecer el plazo para la recepción de ofertas, así como la fecha y hora y la forma de presentarse la ofertas (oferta digital), sean contrarias al ordenamiento jurídico, ni se tiene por demostrado que se ha vulnerado el derecho al acceso a las ofertas, debido a los mecanismos establecidos para la recepción y apertura de las ofertas. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

d) Plazo para la subsanación, cláusula cartelaria 30.1 (objeción décima setima). Criterio de la División. Manifestó la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima** que, se valore el plazo de 10 días hábiles establecido para la subsanación de la oferta y sea ampliado hasta 20 días hábiles, de forma tal que se puedan considerar “situaciones especiales” donde se amerite otorgar un plazo mayor, como por ejemplo, cuando se tenga que hacer algún estudio para ubicar otro sitio de transmisión.

Sobre lo anterior, la **SUTEL** manifestó que no procede la observación, ya que el plazo establecido para subsanar las ofertas es conforme con el artículo 134 del RLGCP. Menciona que la cláusula no está relacionada con la elaboración de proyectos técnicos, cuya regulación se encuentra en la cláusula 37 del pliego de condiciones.

En el presente extremo del recurso, observa esta Contraloría General que se cuestiona el plazo que se dará a efectos de realizar subsanaciones de la oferta (cláusula 30.1), referente a aspectos formales y de admisibilidad. Al respecto, vale destacar que tal como lo indica la SUTEL el plazo de 10 días hábiles establecido, resulta conforme a lo dispuesto en el artículo 134 del RLGCP, para lo cual valga destacar dicha norma prevé la posibilidad de que dicho plazo sea prorrogado por la Administración mediante acto motivado y comunicado el oferente, por lo que dicho plazo podrá ser ampliado cuando la complejidad de la información que deba ser remitida a la Administración, amerite un plazo mayor al otorgado.

Por otro lado, destaca la Administración que en casos de requerir información de índole técnica, deberá observarse lo establecido en la cláusula 37, la cual no fue recurrida en esta oportunidad por la objetante. Así las cosas, procede **declarar sin lugar** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, toda vez que el plazo establecido para la subsanación de ofertas, es conforme la normativa vigente y no se observa que no exista posibilidad de ser ampliado según resulte necesario.

e) Plazo para la fase de puja, 35.3, 35.3.1, 35.3.2 y 31.2.3 (objeción décima octava). Criterio de la División. Indicó la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima** que, conforme las cláusulas mencionadas la Administración divulgará el listado de ofertas elegibles y luego otorgará el “plazo máximo de un (1) día hábil para la Fase de la Puja”, el cual considera debe adicionarse para que se resguarde las pujas enviadas antes del vencimiento de dicho plazo y se regule cómo se procederá con la apertura de las mismas.

Sobre lo planteado, la **SUTEL** señaló que la objetante no justificó por qué el plazo actual para la eventual presentación de la mejora de la oferta económica, denominada como la fase de puja, no garantiza el resguardo de las ofertas económicas recibidas, ya que no tiene relación. Agrega que se procederá a realizar un manejo apropiado y probo de la información recibida donde se garantizará el resguardo y garantizando que el tratamiento sea el adecuado según la naturaleza de la información que se recibe. En cuanto al plazo de un día hábil, considera que es un plazo suficiente para valorar una puja para la eventual mejora del precio ofertado, siendo que en otros casos esa decisión debe realizarse en un rango de minutos, debiendo el oferente estar atento a los plazos y condiciones para presentar las ofertas y las mejoras de precios.

En el presente extremo del recurso presentado, observa esta Contraloría General que la objetante hace mención a las cláusulas 35.3, 35.3.1, 35.3.2, referidas al proceso de identificación de ofertas ganadoras, sin embargo no realiza objeciones puntuales sobre dicho clausulado, sino que la impugnación versa sobre la cláusula 31.2.3 la cual establece el plazo de un día (1) hábil para la Fase de Puja de las Ofertas. Sobre lo anterior, se ha indicado que dicho plazo debe ampliarse, pero no fue señalado por la objetante las razones por las cuales resulta un plazo insuficiente. De este modo, no explicó cuál sería un plazo razonable y proporcionado, en el que pueda un oferente analizar otras propuestas y así presentar una oferta mejorada para la fase de puja. Tampoco aporta argumentos que respalden su cuestionamiento a la seguridad de la información recibida de previo a que se abran

las ofertas de la puja, por lo que, a la luz del artículo 88 de la LGCP, que establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, (ello en consonancia en el artículo 246 del RLGCP), **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

iii) Sobre la incompletez del expediente de la contratación (objeción tercera). Criterio de la División. Mencionó la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que no se puso a disposición la totalidad de antecedentes citados en la sección “Antecedentes” del pliego de condiciones, lo cual fue advertido a la Administración en su momento y lo cual resulta acorde con el derecho de acceso a la información pública. Se refiere la objetante a oficios, minutas, acuerdos, resoluciones, estudios previos y lineamientos reseñados en el borrador sometido a consulta pública y si bien ahora publicado el enlace de acceso a dicha información, lo incluido es una selección de algunos actos, sin que el expediente esté completo, lo cual además, menoscaba el derecho recursivo e infringe los principios de publicidad y transparencia que rigen la materia. Así por ejemplo, cita el oficio MICITT-DVT-OF-561-2022 que no está en el expediente y todas las observaciones resultado de la consulta pública del borrador del pliego de condiciones.

Sobre lo anterior, la **SUTEL** manifestó que la fase de consulta del “borrador” fue un proceso informal y previo, distinto al procedimiento concursal formal y hace ver que sí se remitió a la objetante la información solicitada sobre el borrador. Destaca que el expediente publicado en la web de la SUTEL contiene toda la información necesaria para que los interesados puedan participar en las diferentes etapas del procedimiento concursal, desde la instrucción de inicio del procedimiento concursal por parte del Poder Ejecutivo, que es equivalente a la decisión inicial, como los actos siguientes que fundamentan el pliego de condiciones.

Considera esta Contraloría General que en este extremo del recurso debe referenciarse a lo resuelto en el apartado “ii) *Sobre el plazo de recepción de ofertas, apertura y plazos para subsanar la oferta.*”, inciso “b) *Plazo y presentación de la oferta, cláusula cartelaria 23.1 (objeción décima quinta)*”, de la presente resolución, donde se argumentó sobre la incompletez del expediente de la contratación a efectos de computar el plazo para la recepción de ofertas.

Así las cosas, al igual que en el apartado referenciado anteriormente, esta Contraloría General considera que la objetante no demostró que la supuesta ausencia de cierta documentación en el expediente de la contratación, no le haya permitido gestionar el recurso de objeción en tiempo y forma, pues no puntualizó cuál es la información que faltaba, detallando cada documento no agregado al expediente de la contratación y que resultaba de su interés, para poder gestionar algunos de los puntos de su objeción, por lo que en igual sentido, no se visualiza que se haya impedido la posibilidad de ejercer la acción recursiva. Así las cosas, conforme al numeral 95 de la LGCP y 253 del RLGCP, el único acto susceptible de ser objetado por todo potencial oferente es el pliego de condiciones y no actuaciones previas de la Administración de mero trámite que no constituyen un acto final, por lo que, a la luz del artículo 88 de la LGCP, que establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, (ello en consonancia en el artículo 246 del RLGCP), **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

iv) Sobre las condiciones de la autorización de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, sobre la exclusión del SICOP (objeción cuarta). Criterio de la División.

Manifestó la objetante **Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima** que, si bien la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, mediante la resolución No. DCoP-RES-0009-2025 del 30 de enero de 2025, autorizó a la SUTEL para tramitar los procedimientos fuera del SICOP, impuso el deber de resguardar toda la documentación de la contratación y el deber de comunicar el medio por el cual se debía dar publicidad a las actuaciones respectivas, mediante un “aviso” en el SDU, en la sección “Avisos de Institución” dirigido a los potenciales interesados e incorporando la dirección de la página web de la SUTEL donde consta toda la información del procedimiento, lo cual señala no consta.

Al respecto, la **SUTEL** considera que en la publicación del pliego de condiciones definitivo se indicó expresamente el enlace de los tres procedimientos concursales en los cuales además de los pliegos de condiciones, se encuentra toda la información relacionada con dichos procedimientos, de manera que, no se dio ninguna limitación a la objetante para plantear su recurso teniendo a su disposición toda la información relacionada. Igualmente, en el sitio web del ente rector (MICITT), se ha dado la debida divulgación de los citados procedimientos concursales y contiene un enlace al sitio web de la SUTEL para que cualquier interesado pueda participar.

Para resolver lo planteado por las partes, esta Contraloría General considera necesario señalar que conforme el artículo 16 de la LGCP, toda actividad de contratación pública debe realizarse por medio del sistema digital unificado, para los efectos el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), siendo su administrador la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda y la autoridad competente ante quien precisamente, la Administración gestionó la debida exoneración del uso del SICOP, ello conforme lo establecido en el artículo 27 del RLGCP.

Ahora bien, se tiene por acreditado en el expediente de la licitación mayor que se promueve, que la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, mediante acto motivado (resolución No. MH-DCoP-RES-0009-2025 de las 11:17 horas del 30 de enero de 2025), otorgó a la SUTEL autorización para llevar a cabo fuera del SICOP, el presente procedimiento concursal, señalando una serie de condiciones al efecto, dentro de las cuales se destaca el punto 2, del “POR TANTO”, el cual señala: **“2. La entidad contratante *deberá publicar en el SDU en el apartado de “Avisos de Institución” un aviso de la contratación que se va a realizar dirigido a los potenciales interesados, incorporando el enlace que direcciona a la página de la SUTEL, en la que conste toda la información referente al procedimiento de contratación, adicionalmente al finalizarlo deberá incluir en el SDU, toda la información del procedimiento licitatorio conforme lo detalla el apartado VI del inciso d) del considerando tercero de la presente resolución, debiendo remitir la comunicación respectiva a esta Dirección cuando se haya realizado el registro de la contratación en el SDU, a fin de proceder con la verificación correspondiente por parte del Departamento de Mejora y Calidad en la Compra Pública.*”** (lo destacado no es del original).

Como se puede apreciar si bien la SUTEL debía publicar en la sección “Avisos de Instituciones” del SICOP, el aviso dirigido a los potenciales interesados, sobre la licitación promovida y el enlace de la página web donde estaba disponible toda la información del procedimiento licitatorio promovido, lo cierto es que lleva razón la objetante, en el sentido de que dicho aviso no se observa en el sistema digital unificado. En razón de lo anterior, conviene destacar que la normativa vigente, contempla los principios generales que aplican a la contratación pública y entre ellos se encuentra el principio de transparencia (artículo 8 y 19 de la LGCP), el principio de publicidad (artículo 19 de la LGCP), sobre los cuales esta Contraloría General ha sido enfática en señalar que son pilares fundamentales e interconectados de la contratación pública. De este modo, el principio de publicidad, se refiere a la

obligación de la Administración de dar a conocer activamente los actos del procedimiento de contratación, mediante la publicación del pliego de condiciones, aclaraciones, apertura de ofertas, adjudicación, etc; con la finalidad de que exista el más amplio conocimiento de potenciales interesados. En igual sentido, se garantiza transparencia y rendición de cuentas, en la medida que todas las actuaciones se encuentran a disposición y conocimiento de todos los interesados, siendo posible de verificar a quién y cómo se adjudica el concurso.

A la luz de lo anterior, si bien se viene advirtiendo que la SUTEL cuenta con la autorización de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, para tramitar fuera del SICOP el procedimiento de contratación pública que nos ocupa, lo cierto es que como requisito de validez para llevar adelante la promoción de procedimiento, la Administración debía publicar en el SICOP, en tanto la resolución MH-DCoP-RES-0009-2025 de las 11:17 horas del 30 de enero de 2025 indicó en su parte dispositiva: *"2. La entidad contratante deberá publicar en el SDU en el apartado de "Avisos de Institución" un aviso de la contratación que se va a realizar dirigido a los potenciales interesados, incorporando el enlace que direcciona a la página de la SUTEL, en la que conste toda la información referente al procedimiento de contratación, adicionalmente al finalizarlo deberá incluir en el SDU, toda la información del procedimiento licitatorio conforme lo detalla el apartado VI del inciso d) del considerando tercero de la presente resolución, debiendo remitir la comunicación respectiva a esta Dirección cuando se haya realizado el registro de la contratación en el SDU, a fin de proceder con la verificación correspondiente por parte del Departamento de Mejora y Calidad en la Compra Pública."* Así entonces, este órgano contralor estima que el aviso de invitación y la referencia de los enlaces de la página web, donde consta el expediente de las contratación impugnado fue atendido. Sin embargo, es criterio de este órgano contralor que tal omisión no genera un vicio de nulidad del procedimiento promovido, ni la nulidad del pliego de condiciones que fue publicado, en el tanto no ha existido lesión alguna del principio de publicidad, pues todos los interesados no sólo conocen del concurso sino que han interpuesto los recursos de objeción para expresar sus disconformidades con el pliego, con lo que no ha existido afectación alguna.

De esa forma, frente al principio de que no hay nulidad sin daño, no podría estimarse que la omisión de atender el requisito genere vicio alguno, pero ciertamente deben atenderse las obligaciones de transparencia que la publicación del aviso pueda generar; conforme ordenó la Dirección de Contratación Pública como parte de los requisitos que debía solventarse para eximir de la utilización

del sistema para promover el concurso. Es por ello, que pese a que no existe afectación de intereses, se impone la obligación de publicar en el sistema digital unificado y atender la condición fijada por la Dirección de Contratación Pública, en tanto fueron aspectos considerados oportunamente como requisitos que atendían la omisión de tramitación en el sistema.

Ahora bien, debe considerarse que una vez publicado el aviso, no existe posibilidad alguna de que se habilite un nuevo plazo para objetar el pliego de condiciones, pues como se indicó anteriormente, la invitación del concurso se publicó en La Gaceta y adicionalmente, se publicó en un diario de circulación nacional (Diario La Extra), con lo que se ha permitido ejercer los recursos y mecanismos existentes dentro de los plazo de ley, por lo que ha fenecido cualquier posibilidad de impugnación. No obstante, en aras de evitar discusiones innecesarias de validez del procedimiento en un objeto contractual tan relevante; se impone **ordenar de oficio a la SUTEL**, que proceda a cumplir el requisito impuesto por la Dirección de Contratación Pública respecto de la publicación. En este sentido, sólo podrían ser objeto de nuevas objeciones, los aspectos que la SUTEL, modifique una vez resueltos los recursos de objeción presentados en esta oportunidad. En razón de lo anterior, **se declara sin lugar** el recurso de objeción planteado en el presente extremo. Proceda la Administración con lo indicado en el presente apartado.

v) Sobre la constitución de una sociedad, cláusula 2.1.14 (objeción sexta bis). Criterio de la División. Indicó la objetante **Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que la referida cláusula presenta un error al disponer que es a partir de la recomendación favorable de objeción que el adjudicatario debe constituir una sociedad a efectos de la ejecución de la contratación, siendo lo correcto que dicha circunstancia suceda a partir del dictado del acto final en firme.

Sobre lo indicado la **SUTEL**, aclaró que que la cláusula correcta es la 9.2, la cual indica exactamente lo que la objetante pide, es decir que el consorcio deberá constituirse "después de la firmeza del Acto de Adjudicación y previo a la suscripción del Contrato"

En relación con lo planteado por las partes, esta Contraloría General observa que la cláusula 2.1.14 recurrida, establece en lo que interesa lo siguiente: "(...) *No obstante, en caso de que la Recomendación de Adjudicación del Consejo de la Sutel sea favorable para el Consorcio, deberá en un plazo no mayor a 30 días naturales después de la firmeza del Acto de Adjudicación y previo*

a la suscripción del Contrato, constituirse como una persona jurídica en el Registro Nacional de la Propiedad según le sea indicado por parte de la Administración Concedente.(...)" (lo destacado no es del original). De lo anterior, se desprende con claridad que la obligación del adjudicatario en consorcio de constituir una persona jurídica a efectos de la ejecución del contrato, es una vez que el acto final adquiera firmeza y no como lo señala la objetante a partir de la recomendación favorable. Aunado a lo anterior se observa que, la cláusula 9.2 señalada por la SUTEL contempla exactamente el mismo requerimiento.

En este sentido, no se observa ni se tiene por acreditado por la empresa objetante, que dichas disposiciones cartelarias riñan con el ordenamiento jurídico. De esta forma de frente a la debida fundamentación del recurso cuya finalidad es, por un lado, eliminar barreras injustificadas a la participación y, por otro, asegurar que el pliego se apegue estrictamente al ordenamiento jurídico, **se rechaza por falta de fundamentación** el argumento planteado en el presente extremo del recurso a la luz de los numerales 88 de la LGCP y 246 de su Reglamento (RLGCP).

vi) Sobre la resolución contractual, cláusula 50.1 (objeción vigésima primera). Criterio de la División. Indicó la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que por seguridad jurídica se debe precisar en el pliego de condiciones cuál es el régimen jurídico que aplica a la resolución contractual.

Sobre lo planteado, la SUTEL manifestó que la redacción de la cláusula es correcta porque el régimen jurídico aplicable depende de la falta. Así, algunas sanciones se rigen por la Ley de Radio (N°1758), otras por la Ley General de Telecomunicaciones (N°8642), y las que no estén en esas leyes (incumplimientos contractuales) se rigen por la LGCP. Por eso, debe analizarse caso por caso "según corresponda".

Para resolver lo planteado, esta Contraloría General considera que lo objetado por la recurrente pudo haberse tramitado ante la Administración licitante como una aclaración. En este sentido, el artículo 93 del RLGCP, dispone en lo que interesa: "(...) *Las aclaraciones a solicitud de parte deberán ser presentadas ante la Administración, dentro del plazo de los ocho días hábiles siguientes a la publicación del pliego de condiciones en el caso de licitaciones mayores y serán resueltas dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación.(...)*". Así las cosas **se rechaza de plano** el

recurso de objeción interpuesto por tratarse de una solicitud de aclaración al pliego de condiciones. No obstante, tomando en consideración las precisiones y detalle de la respuesta de la SUTEL, **se le ordena** incorporar la respuesta a dicha aclaración al expediente administrativo de la contratación brindándole la publicidad respectiva según la normativa para que sea de conocimiento de cualquier potencial interesado en el concurso.

D) Requisitos Técnicos y de Cobertura.

i.- Sobre el uso de las Regiones de MIDEPLAN y requerimiento de transmisores: cláusulas 2.1.3 y disposiciones concordantes aluden al concepto de Alcance nacional y cláusula 11.1.2. Criterio de la División. Indicó la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima (objeción quinta)** que se objeta la definición de "Alcance nacional" ligada a las regiones administrativas del MIDEPLAN, por carecer de fundamento técnico en materia de radiodifusión. Se argumenta que la propagación de las ondas de radio obedece a leyes físicas y no a límites geográficos políticos. Además, se critica la obligación de instalar un mínimo de dos transmisores por región, considerándola una imposición sin respaldo técnico que encarece innecesariamente el despliegue de la red, toda vez que agrega que, para cada región debe instalarse como mínimo 2 transmisores, requisitos ambos, que transgreden las normas de la ciencia y de la técnica.

Sobre el mismo tema, la objetante **Cámara Nacional de Radio y Televisión (primera y segunda objeción)** indica que hay una exclusión arbitraria de la región central en las asignaciones regionales sin sustento técnico ni legal y contrario al acuerdo ejecutivo N° 63-2024-TEL-MICITT que instruye a la Sutel. Al respecto solicita: a.- Reconsiderar el uso y el alcance de la regionalización definida por el MIDEPLAN de manera tal que ajuste a la instrucción del Poder Ejecutivo y además que la Contraloría exhorte a SUTEL a reevaluar ese enfoque, ajustándose a las mejores prácticas internacionales en planificación del espectro, las cuales recomiendan delimitar áreas de cobertura en función de estudios de campo y modelamientos técnicos, no de mapas administrativos.

Con respecto a los transmisores indica la objetante que hay una duplicación innecesaria de infraestructura técnica, encareciendo la operación y afectando la eficiencia espectral. Agrega que la propuesta de SUTEL, al regionalizar la cobertura e imponer dos transmisores por región, en los hechos duplicaría innecesariamente el número de transmisores respecto a la situación actual, además alega restricciones injustificadas en la ubicación de transmisores en zonas elevadas,

afectando la cobertura en un país montañoso, dado que el pliego asume una limitación en la instalación de transmisores en sitios de elevación topográfica alta (por ejemplo, cimas de cerros o volcanes). Menciona que esta restricción va en contra del artículo 44 de la Ley 8642, el cual promueve la eficiencia en el uso del espectro. Menciona que en un país montañoso como Costa Rica, los emplazamientos en altura han sido históricamente la forma más eficiente de garantizar amplia cobertura de radio y TV. Forzar a los operadores a ubicar transmisores en zonas bajas (valles o cotas menores) implicaría necesitar muchos más sitios de transmisión para cubrir la misma área, con mayor consumo energético y costos operativos, sin mejorar la cobertura obtenida.

La **SUTEL**, indica que según el Acuerdo Ejecutivo N°063- 2024-TEL-MICITT, se instruyó a esa Superintendencia a establecer las condiciones del concurso para la asignación del recurso con cobertura regional o nacional, sea que se instruyó a la SUTEL a realizar un concurso considerando un alcance tanto nacional como regional, esto sin instruir específicamente la opción de emplear las regiones MIDEPLAN, razón por la cual no existe ninguna contradicción entre lo actuado por SUTEL y lo instruido por el Poder Ejecutivo, Además, indica que según lo argumentado por las objetantes, si bien las regiones de MIDEPLAN fueron desarrolladas con fines socioeconómicos (una región administrativa o política), la Superintendencia realizó el debido análisis técnico mediante simulaciones de la propagación través de software especializado, para efectos de determinar el confinamiento de la cobertura y la viabilidad de su empleo. Dicho análisis se encuentra incluido en el oficio número 03320-SUTEL-DGC-2025 del 22 de abril de 2025 visible en el expediente digital de la licitación y titulado como "09-Propuesta Precartel y cronograma", además señala que, la mayoría de los concesionarios actuales, incluidos las recurrentes, cuentan con delimitaciones similares a las regiones del MIDEPLAN en sus títulos habilitantes originales (Ver 2.8, 2.9 y 5.2 respuesta)

Con respecto a la definición de transmisores indica que con pocos sitios históricamente empleados es posible brindar cobertura en todo el país, sin embargo, esta posibilidad desconoce una adecuada recepción de las señales, y en ese sentido pretender abarcar grandes regiones con un solo transmisor, considerando las condiciones topográficas del país, aumenta las zonas de sombra o sin cobertura efectiva. Bajo ese argumento, menciona que al emplearse pocos transmisores en sitios excesivamente altos para abarcar grandes regiones, se atenta contra la optimización de los recursos escasos, el uso eficiente del espectro y la reutilización de frecuencias ya que se requiere transmitir

con altas potencias que desbordan la señal incluso a otros países limitando la reutilización del espectro, generando interferencias perjudiciales y desatendiendo zonas de sombra con población.

Asimismo, recalca que las objetantes no consideran las disposiciones vigentes del PNAF, no aportan diseño ni la justificación técnica correspondiente para acreditar dicha afirmación, en ese sentido estima que estos alegatos no son contra el pliego de condiciones sino contra el PNAF.

En el presente caso, se tiene que las recurrentes objetan aspectos técnicos sobre la determinación de las regiones de cobertura así como el requerimiento de la cantidad mínima de transmisores, limitándose a indicar disconformidades con la selección realizada por la Administración sin aportar posibles opciones que sustituyan dichos requerimientos o las razones técnicas por las cuales lo propuesto el pliego es contrario a la ciencia o la técnica, o les imposibilite de alguna manera participar en el concurso, restringiéndose a exponer argumentos de costos operativos, lo cual favorece su interés particular de participar en el concurso.

Visto los planteamientos expuestos por la objetantes observa esta División una falta de fundamentación por parte de quienes recurren, es decir, las objetantes debían explicar las razones por las cuáles el requerimiento del pliego de condiciones de mantener su redacción podría implicar alguna afectación y debieron explicar y demostrar por qué necesariamente se debe modificar el punto en cuestión y por qué en caso de mantener la redacción actual se le estaría limitando su participación o no podría cumplir con la cláusula objetada.

En otras palabras, debieron las recurrentes demostrar que las modificaciones que plantean resultan equiparables a los requerimientos definidos en el pliego, y que, por ende, puede la Administración, con ellos atender su necesidad y el correlativo fin público. Para demostrar lo anterior las recurrentes bien pudieron aportar criterios técnicos de profesionales acreditados en la materia que comprobaran que las modificaciones no afectarían la calidad, funcionalidad y desempeño, además, que aún con las modificaciones al pliego que se proponen, los servicios siguen siendo equiparables, o incluso superiores de frente a las necesidades de la Administración (artículo 254 párrafo segundo RLGCP). En ese orden de ideas, no basta con que las recurrentes cuestionaran el criterio de delimitación de las regiones escogido por SUTEL, limitándose a contrastar el fin con el cual fueron constituidas las regiones por parte del MIDEPLAN con la delimitación de la cobertura que atañe al objeto del concurso, sino que les correspondía a las recurrentes demostrar con estudios técnicos, acudiendo a

referencias internacionales y al uso de las mejores prácticas en esta materia, por qué motivo las regiones dispuestas incumplan parámetros técnicos, no resultando viables para efectos de delimitar la cobertura. Debieron las recurrentes analizar los resultados de las simulaciones efectuadas por la SUTEL a efectos de desvirtuar las conclusiones y resultados obtenidos. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación los** recursos de objeción interpuestos en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

ii) Sobre los Modelos de Propagación (Recomendación UIT-R P.1812) (objeción sexta), cláusula 11.2.9.1. Criterio de la División. Dicha cláusula establece: "*Para los referidos cálculos, deberá aplicar los criterios establecidos en la versión más reciente de la Recomendación UIT-R P.1546*". Indica la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que se agregue a esta disposición el modelo de propagación UIT-R P.1812 ya que es un desarrollo mucho más reciente; siendo su versión más actualizada a la del 2025.

La **SUTEL** rechaza la solicitud, indicando que la objetante no aporta justificación técnica más allá de que es "más reciente". Aclara que ambos modelos están vigentes, pero el P.1546 es el estándar internacionalmente aceptado para predicciones de cobertura de área (radiodifusión). El modelo P.1812, en cambio, se utiliza más para evaluar trayectos específicos (enlaces fijos).

Al respecto, considera esta División que la objetante no aporta una justificación técnica suficiente para valorar la inclusión solicitada, dado que no demuestra que esta nueva recomendación cuenta con ventajas o mejoras respecto al modelo que define el pliego.

En otras palabras, debió la recurrente demostrar que la recomendación de la UIT establecida en el pliego no resulta aplicable al objeto, que ha sido derogada o bien que la que propone resulta más ventajosa, lo cual ameritaba no solamente afirmarlo sino acreditarlo con sustento en prueba idónea como podría haber sido aportar criterios técnicos de profesionales expertos en la materia o documentación oficial de la propia UIT.

Se concluye entonces que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la LGCP que establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado, lo cual encuentra consonancia en el artículo 246

del RLGCP y conforme al artículo 245 del mismo cuerpo reglamentario, procede el **rechazo de plano** del recurso de objeción en el presente extremo.

iii) Sobre los Canales Físicos vs. Canales Virtuales (objeción sétima), cláusulas 26.1.6, 31.2.1, 31.2.3, 35.3, 35.3.1, 35.3.3, 35.3.4, 35.3.5, 35.3.6, 36, 38.1.3, Anexos 5 y 6 y disposiciones concordantes (sétima objeción). Criterio de la División. Indica la **objeteante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que impugnan todas las cláusulas y disposiciones concordantes, que aluden a la posibilidad de pujar por canales virtuales, cuando el objeto de la licitación es el espectro radioeléctrico, que es el bien demanial sobre el cual, el Estado puede disponer, de acuerdo con el ordenamiento jurídico; en este caso, correspondiendo al denominado canal físico. Indica que en el clausulado, existe ambigüedad entre canal físico y canal virtual (TV), siendo necesario hacer la diferencia, pues es un error pretender mezclarlos o equipararlos con los canales físicos, ya que los canales virtuales son números que se asignan para que el usuario final, de una manera amigable, pueda diferenciar, identificar y acceder a contenido de su preferencia y que se transmite a través del canal físico que corresponde a la frecuencia del espectro.

La **SUTEL** responde que el pliego define ambos conceptos de forma clara y separada. Confirma que el objeto de la concesión es el canal físico (el espectro). Sin embargo, el canal virtual tiene una valoración comercial relevante y es inseparable de la operación bajo el estándar digital ISDB-Tb. El Poder Ejecutivo instruyó explícitamente a SUTEL a que el mecanismo de asignación considerara el valor del canal virtual.

Al respecto, estima este órgano contralor que la objetante debe considerar que el recurso de objeción está diseñado para modificar aquellas cláusulas que impliquen una limitante en la participación de los potenciales oferentes o bien les otorguen una ventaja indebida, aspecto que debe ser debidamente fundamentado y probado por quien recurre. No obstante, el recurso de objeción al pliego no ha sido diseñado para que las empresas recurrentes intenten adaptar el pliego de condiciones a las necesidades específicas de cada empresa, pues de ser así, estaríamos supeditando el cumplimiento del interés público a los intereses propios de un particular.

En este sentido, estima esta División que la objetante no lleva razón en cuanto a que en efectos no exista claridad en el pliego de condiciones respecto a las diferencias existentes entre ambos tipos de canales, ya que según se observa en el mismo se indica qué por canal físicos se entiende: “Unidad

mínima de espectro por licitar para el servicio de radiodifusión televisiva de acceso libre, correspondiente a un canal físico con ancho de banda de 6 MHz" (cláusula 2.1.7 del pliego), mientras que canal virtual se ha definido como: "Según el PNAF vigente, corresponde al identificador de cada servicio existente dentro de un único canal físico, el cual es empleado por los televidentes para sintonizar los canales digitales. Para efectos del pliego de condiciones se refiere al parámetro "Remote_control_key_id", correspondiente al canal lógico primario" (cláusula 2.1.8 del pliego). Ahora bien, la recurrente no analiza la relación que existe a nivel comercial y técnico entre ambos canales, por lo que no sustenta su propuesta de que el canal virtual no sea objeto de subasta, limitándose a señalar que por no formar parte del espectro no es objeto del concurso, lo cual contrasta con lo indicado por SUTEL respecto a que ambos canales no se pueden separar según la operación bajo el estándar digital ISDB-Tb. Tampoco se refiere la recurrente a cómo podría desaplicarse la instrucción dada por el Poder Ejecutivo respecto a la valoración comercial del canal virtual, aspecto que trasciende el pliego de condiciones y responde a los objetivos de política pública de la Administración concedente. Le correspondía a la recurrente aportar prueba técnica, como podría haber sido criterios de expertos en la materia, hacer referencia a normas técnicas, mejores prácticas o casos similares a nivel internacional que respaldaran su propuesta de separar ambos canales, aspecto que además ameritaba analizar dicha posibilidad de frente a las regulaciones previstas en el PNAF. Finalmente, no realiza el ejercicio con respecto a acreditar cómo su propuesta permitiría al Estado lograr el objetivo de la recaudación ni cómo se asignarían los canales virtuales fuera del concurso. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo manifestado en el Considerando **IV.- APARTADO GENERAL DE FUNDAMENTACIÓN**, se procede al **rechazo de plano** de este punto del recurso de objeción por falta de fundamentación.

iv) Sobre el uso Pleno del Canal Físico y Multiprogramación (objeción octava), cláusulas 2.1.67 y 56.2.2 (octava objeción). Criterio de la División. Indica la objetante **Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que se objeta la cláusula sobre el "Uso Pleno del Canal Físico" que obliga a la multiprogramación, es decir, a transmitir más de una programación en el mismo canal de 6 MHz. Se argumenta que esta obligación limita la posibilidad de adoptar estándares de mayor calidad, como el 4K, que requieren el uso de todo el ancho de banda para una sola programación,

La **SUTEL** señala que no existen alegatos específicos en contra del pliego de condiciones y que la objetante no brinda documentación técnica ni respaldo de sus afirmaciones, sin embargo aclara que

el estándar ISDB-Tb actual soporta como máxima definición HD, y no cuenta con la capacidad de realizar transmisiones en 4k, dado que su modulación máxima de conformidad con la tabla 6 del apéndice 1 del PNAF vigente, es 64-QAM, por lo que las cláusulas del pliego de condiciones mencionadas y bajo las cuales la objetante promueven la mayor utilización del ancho de banda del canal físico de 6 MHz por asignar

Visto el planteamiento expuesto por la objetante, observa esta División una falta de fundamentación por parte de quien recurre, ya que se limita a solicitar que se modifique una característica, sin embargo no explica cómo con la modificación que propone se cumple el fin perseguido por la Administración Concedente o que se encuentra en la posibilidad de atender la necesidad de otra manera o con otras alternativas, o demostrar la limitación que le genera la característica técnica para su participación, omitiendo aportar prueba técnica idónea y suficiente.

No se aprecia por parte del objetante, una fundamentación de que resulte más ventajoso para conseguir los objetivos de política pública dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y en el PNAF hacer uso de todo el ancho de banda con una sola programación de mayor calidad, que promover la multiprogramación como lo establece el pliego de condiciones. Tampoco demuestra que los estándares que propone (4K) resulten incompatibles con los requerimientos del pliego, en ese sentido no realiza un ejercicio con fundamentación técnica de que exista la limitación alegada. Es decir, la objetante debía explicar las razones por las cuáles el requerimiento del pliego de condiciones de mantener su redacción podría implicar alguna afectación y debió explicar y demostrar por qué necesariamente se debe modificar el punto en cuestión y por qué en caso de mantener la redacción actual se le estaría limitando su participación o no podría cumplir con la cláusula objetada. Por lo tanto, se procede al **rechazo de plano** del recurso en cuanto a este extremo por falta de fundamentación.

v) Sobre ubicación de sitios de transmisión, características del equipo y estudios de producción (objeción décima segunda), cláusulas 11.2.4.1, 11.2.6.2 y 11.3.1 2.1.67 y 56.2.2.

Criterio de la División. Indica la objetante **Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que las cláusulas objetadas establecen obligaciones que no son lógicas ni razonables, ya que en la etapa elaboración de ofertas, no hay certeza de que se vaya a adjudicar la concesión, por lo que no necesariamente se tiene en ese momento la información requerida, siendo oportuno y razonable que las mismas sean propias del concesionario, una vez que se adjudique en firme la licitación.

Por su parte la **SUTEL** señala que la objetante realiza afirmaciones sin brindar la debida justificación o argumentación sobre cómo la disposición del pliego de condiciones le afecta o impide participar en el procedimiento concursal de referencia. Particularmente, sobre la cláusula 11.2.4.1, indica que es indispensable para la elaboración de un proyecto técnico de una red de radiodifusión, brindar la ubicación propuesta del transmisor, sin importar la frecuencia específica que eventualmente se le asigne. Respecto a la cláusula 11.2.6.2 del pliego de condiciones, indica que es información que se requiere para verificar que las especificaciones técnicas de los equipos ofertados cumplan con las disposiciones del PNAF vigente. En relación con la cláusula 11.3.1, la ubicación prevista de los estudios de producción permitirá a la SUTEL contar con un diagrama de la red de radiodifusión por implementar. Toda esta información que se solicita al oferente es requerida a fin de que, al momento de brindar la debida recomendación técnica al Poder Ejecutivo para la asignación del recurso, se incorpore el detalle de la eventual región de cobertura en la que el concesionario podrá prestar el servicio.

Bajo estos argumentos, estima esta División que la objetante no ha fundamentado su pretensión, en el sentido de demostrar la limitación que le generan los requisitos solicitados para su participación y solamente propone una flexibilización para que se adapten al servicio que puede ofertar y a su propia conveniencia, sin lograr demostrar con norma o criterio técnico que lo requerido por la SUTEL no resulte necesario o pertinente para verificar el proyecto técnico de la red de radiodifusión, sin que explique cómo podría resultar válido hacer las respectivas revisiones sobre la ubicación de los transmisores, de los estudios de producción y de las especificaciones técnicas de los equipos en la fase de ejecución sin que ello representara un riesgo al adjudicar una oferta eventualmente incumplimiento respecto a aspectos sustanciales. Por lo tanto, se procede al **rechazo de plano** del recurso en cuanto a este extremo por falta de fundamentación.

vi) Cronograma de Despliegue y Transición (objeción trigésima, trigésima primera y trigésima segunda), cláusulas 56.12.4, 56.12.4.1, 56.12.4.1.1 y 56.12.4.1.2 **Criterio de la División.** Indica la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que la regulación del pliego está desprovista de un cronograma claro y razonable de migración y transición entre frecuencias actuales y nuevas, lo que genera incertidumbre operativa y financiera. La objetante reitera que los requerimientos de cobertura son inflexibles y no reconocen que la infraestructura existente ya ofrece cobertura múltiple. Solicita que se validen las infraestructuras existentes para evitar inversiones

redundantes. Además recalca que del cronograma de despliegue se desprende que el concesionario debe instalar al menos un (1) transmisor en cada región del MIDEPLAN, y deberá haber instalado la totalidad de los transmisores, en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses, y considera que no habría proporcionalidad ni congruencia en tales regulaciones pues los oferentes a nivel regional, deben instalar 2 transmisores en 2 años, mientras que a nivel nacional, serían 12 transmisores en dos años; en ese sentido solicitan flexibilizar los criterios de cobertura y validar la infraestructura existente, para evitar inversiones redundantes que no aportan valor adicional al usuario final.

La **SUTEL** indica que la empresa no aporta justificación técnica y sostiene que esta objeción es, en realidad, un argumento en contra de las disposiciones del PNAF vigente, el cual es de acatamiento obligatorio para las nuevas concesiones. Asegura que el pliego sí es flexible, pues permite al oferente proponer su propio diseño de red (siempre que cumpla el PNAF). En ese sentido, según la legislación vigente, la cual se cita en las cláusulas objetadas, para las redes de radiodifusión resulta aplicable la disposición del artículo 7 de Ley de Radio, que contempla un plazo máximo de 12 meses para el inicio de operación. Asimismo, las disposiciones de la Ley de Radio no hacen diferencia entre concesionarios por su cobertura, es decir, no hay diferenciación para las redes de radiodifusión según la cantidad de transmisores. Agrega que, de forma consistente, en el pliego de condiciones, se regula con igualdad el caso de los eventuales concesionarios con alcance nacional y con alcance regional. Lo anterior, en vista de que los concesionarios con alcance nacional difieren en capacidad técnica y financiera de aquellos con alcance regional, por lo que no es de recibo la comparación que realiza la objetante sin considerar estos contrastes.

En este sentido considera esta División que la recurrente nuevamente incurre en falta de fundamentación, por cuanto no especifica con argumentos técnicos y objetivos cuáles etapas del cronograma de despliegue de infraestructura en concreto resultan inflexibles o desproporcionadas, lo cual ameritaba describir y contrastar las obligaciones de cobertura a cumplir de frente a las labores de migración que implica realizar para los concesionarios existentes. Por otro lado, tampoco aporta la recurrente un ejercicio comparativo entre las responsabilidades a asumir por los concesionarios regionales como nacionales, su capacidad financiera y operativa, de modo que pudiera respaldar la supuesta desproporcionalidad que alega existir con relación a los plazos de despliegue aplicables en cada caso, ni cuáles serían los plazos razonables de frente a la complejidad del objeto según sus análisis técnicos (sobre los que tampoco se aportó documentación). En contraste, la SUTEL ha

advertido en su respuesta no sólo el problema de fundamentación sino también que los alcances de su red serán definidos por el futuro concesionario bajo regulaciones técnicas como es el caso del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias que resulte de aplicación a todos los concesionarios, razón por lo cual procede declarar **sin lugar** este extremo.

vii) Sobre el Tratamiento Técnico Uniforme (AM, FM, TDT). Criterio de la División. Indica la objetante, **Cámara Nacional de Radio y Televisión**, que el pliego establece la imposición de requisitos técnicos uniformes para servicios diferenciados (AM, FM, TV), ignorando sus características específicas. Menciona un ejemplo concreto, relativo a que la SUTEL impondría “2 transmisores por región” tanto a una radio AM como a una televisora digital, pero indica que para una radio AM de alcance nacional, tal exigencia es absurda (su onda de suelo ya cubre varias regiones sin necesidad de múltiples transmisores, de manera que más transmisores causarían interferencia mutua incluso). Para una televisora digital, exigir 12 transmisores cuando hoy ocupa 3 es igualmente desproporcionado.

Al respecto la **SUTEL** (ver apartado 5.3.1.3. Tratamiento Técnico Uniforme de Sistemas de Radiodifusión Diferenciados), indica que no se ataca ninguna de las cláusulas del pliego de condiciones, ni se brinda la justificación necesaria según la naturaleza de los recursos de objeción y además resulta meritorio hacer ver que el objetante mezcla elementos de tres pliegos de condiciones de licitaciones distintos e independientes, lo cual no se ajusta a las reglas dispuestas en la normativa vigente respecto a la presentación de los recursos de objeción. En todo caso, el modelo de propagación debe emplearse sujeto a la potencia, intensidad de campo, distancia y HAAT establecidos en el PNAF.

Bajo estos argumentos, estima esta División que la objetante no ha fundamentado su pretensión, en el sentido de demostrar la limitación que le genera la característica técnica para su participación y solamente aduce un trato desigual, sin lograr demostrar con norma o criterio técnico la validez de su afirmación, aunado a que se limita a mencionar un ejemplo sobre la supuesta inaplicabilidad de un requisito técnico para el caso del concurso de radio AM, el cual no es objeto de este concurso, sin que tampoco demuestre con vista en las clasificaciones y requerimientos establecidos en el PNAF, cuáles son las imprecisiones que tiene el pliego que conllevan a un tratamiento uniforme para servicios diferenciados. En igual sentido, no se tiene por fundamentado el argumento relativo a la cantidad de transmisores, tema que fue abordado en la presente resolución en el apartado “D)

*Requisitos Técnicos y de Cobertura /_i.- Sobre el uso de las Regiones de MIDEPLAN y requerimiento de transmisores: cláusulas 2.1.3 y disposiciones concordantes aluden al concepto de Alcance nacional y cláusula 11.1.2.", y al cual se hace referencia a efectos de lo resuelto en ese punto. Razón por la cual y considerando el principio de jerarquía normativa, el pliego de condiciones no puede contradecir condiciones establecidas previamente por una norma vigente, por lo cual procede declarar **sin lugar** este extremo.*

E) Aspecto Financieros y de Competencia.

i) Aspectos relativos al precio base (barrera de entrada y libertad de expresión). Criterio de la División. (objeción décima novena). Indica la **objeteante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que el precio base establecido en el cartel es una barrera de entrada que limita la participación y competencia en el concurso. Se cuestiona que este precio es "sumamente elevado", está totalmente alejado de la realidad del mercado y es inalcanzable para agentes económicos actuales y futuros. Así entonces, la recurrente considera que se convierte el proceso de licitación en un objeto recaudatorio, en lugar de un mecanismo para la asignación eficiente del espectro, lo cual contraviene los lineamientos del MICITT; así como cuestiona que el precio no tiene suficiente fundamento técnico que respalde el monto fijado para cada canal por región y a nivel nacional. Adicionalmente considera que existe una restricción Indirecta a la libertad de expresión, sobre lo que considera que la regulación de frecuencias de radio y televisión debe analizarse desde la perspectiva del derecho humano a la libertad de expresión (Artículos 28 y 29 de la Constitución y Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), con lo que el precio base propuesto constituye una restricción indirecta a la libertad de expresión, configurando un caso de abuso de mecanismos oficiales de control de la radiodifusión. En ese sentido, cuestiona que la jurisprudencia interamericana (Caso Granier y otros vs. Venezuela) y el Comité de Derechos Humanos de la ONU exigen que los criterios de licencia o cobro de derechos sean razonables, objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios, advirtiendo contra la imposición de regímenes de derechos "onerosos". Por ello requiere que se disponga la revisión, modificación y razonable fundamentación del precio base, previo a un estudio técnico objetivo.

Al respecto, indica la **SUTEL** considera que no se demostró tales afirmaciones respecto del precio base y las supuestas barreras que genera, así como explica que se realizaron los estudios técnicos

respectivos para dar cumplimiento de las disposiciones del Poder Ejecutivo. Remite a las valoraciones sobre cómo se estructuró el precio base e indica que no se afectan las libertades fundamentales, sino que el concurso únicamente se trata del mecanismo para determinar la idoneidad de los eventuales concesionarios que explotarán el espectro radioeléctrico por el periodo definido en la legislación vigente (de 15 a 25 años).

Por otro lado, la objetante **CANARTEL** refiere la sentencia No. 15055-10 de la Sala Constitucional al cuestionar el procedimiento utilizado y el impacto sobre la diversidad cultural, menciona que de ser protegidos por el estado costarricense y en la documentación se hace referencia la Convención Interamericana de Derechos Humanos respecto de la libertad de expresión (artículo 13 Convención).

Al respecto, estima este órgano contralor que el tema de fondo fue abordado en relación con la definición del precio base de la subasta, que fue analizado en el punto 2.7 de la respuesta de la SUTEL, sin que se haya aportado prueba técnica que desvirtúe los diferentes análisis que a su vez contrastan con las valoraciones y explicaciones de la respuesta de la Administración. No obstante, ciertamente el ejercicio en este punto se refiere a la lesión de derechos fundamentales y la generación de una barrera de acceso más que a la discusión técnica de cómo se estructuró el precio base.

En ese sentido, debe considerarse que así como no existe un ejercicio técnico en el contenido del recurso ni en la prueba aportada que permita concluir que el precio base adolece de fundamento técnico; de igual forma no se ha contextualizado en el caso cómo la definición de un precio base que pareciera técnicamente sustentando se convierte en la referida barrera indirecta a la libertad de expresión ni cómo supone también un abuso de mecanismos oficiales de control, pues precisamente no se ha desvirtuado técnicamente la motivación técnica de la SUTEL para la definición del precio base. Por otro lado, estima este órgano contralor que se alega la violación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y de la Constitución Política, pero no se explica cómo la libertad de pensamiento y expresión se pueden lesionar por la promoción de un procedimiento de subasta para otorgar una concesión del espectro radioeléctrico menoscaba esas libertades fundamentales si no se ha demostrado que el precio base resulta carente de motivación o estudios técnicos que lo respalden.

En ese sentido, ciertamente el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la propia Sala Constitucional han defendido las prácticas de restricción indirecta a la libertad de expresión o censura indirecta (entre otras la resolución N° 15220 - 2016); sin embargo, en la dimensión que las recurrentes han querido plantearlo desde el precio base de la subasta y que es lo que se discute vía recurso de objeción; lo cierto es que no se ha demostrado que no existan criterios objetivos que sustenten la definición del precio base, ni mucho menos se ha acreditado que exista una afectación a medios de comunicación específicos por la fijación de un precio base que se aprecia determinado en condiciones de igualdad para todos los participantes.

Conforme lo expuesto, estima este órgano contralor que al igual que se ha desarrollado en otros puntos, la lesión a la libertad de expresión y otros derechos fundamentales no compete determinarla a la Contraloría General; pero en todo caso si eso se plantea desde la definición del precio base de la subasta, no se aportó ninguna prueba que permita acreditar que exista una restricción específica o arbitraria, sino más bien estudios técnicos que no fueron desvirtuados en modo alguno por las recurrentes con la prueba pertinente como dispone la normativa vigente en materia de contratación pública. Por lo expuesto, se impone el **rechazo de plano** por falta de fundamentación de este extremo.

ii) Sobre la Metodología de Cálculo del precio base, cláusula 32. (objeción vigésima). Criterio de la División. Indica la **objeteante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que el “Informe sobre la valoración Económica del Espectro para Servicios de Radiodifusión Sonora y Televisiva” y la cláusula 32, establecen el precio base del espectro, ello mediante comparación con México y Honduras, ajustado con PPA o PIB per cápita, sin embargo alega que no se están considerando las condiciones del mercado. Además señala que se deben considerar aspectos, tales como el consumo de OTT y piratería en audiencia real sobreestimado en 20-40%; que los indicadores PPA o PIB per cápita son indicadores macroeconómicos no específicos para el mercado mediático, por lo que debería considerarse un índice mediático compuesto y que deberían haberse considerado países con más similitud al mercado costarricense, tales como Chile, Uruguay y Panamá. Concluye que existe una serie de riesgos en fijar precios desalineados con la monetización real del mercado, como la distorsión a la competencia. Solicita se reformule el precio base establecido.

Sobre lo planteado la **SUTEL** remite al punto anterior cuando se refirió a la “Valoración del espectro (precio base)” y la metodología del benchmarking internacional. Sobre los argumentos puntuales de

este apartado, reitera que la metodología utilizada emplea una fuente estadística oficial que permite estimar la demanda potencial de hogares que podrían acceder a la televisión abierta, usando información pública confiable (encuesta nacional de hogares, ENAHO, (2024), publicada por el Instituto Nacional de Censo (INEC). Agrega que el mencionado informe no busca estimar audiencias comerciales ni monetización publicitaria, sino dimensionar la demanda potencial del servicio de radiodifusión televisiva, como base para valorar el uso del espectro radioeléctrico, es decir, que el valor del espectro se calcula en función de servicio público (unidireccional y de acceso gratuito) y de la capacidad técnica de cobertura poblacional y no por cuota de ingresos publicitarios del sector. Aunado a lo anterior, indicó que no constan estudios que determinen con precisión la sustituibilidad de la televisión abierta y las plataformas OTT (que son de acceso restringido y de pago), ni mucho menos estudios que determinen el efecto de la piratería sobre éstos.

Finalmente, se observa que la SUTEL defiende la metodología para la valoración del espectro, argumentando que la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) es un coeficiente macroeconómico idóneo para ajustar el valor del recurso a la capacidad económica y nivel de ingreso promedio del país, lo cual evita la sobrevaloración o subvaloración en comparaciones internacionales. Aclara que la metodología no ajusta PPA sobre el PIB, sino que utiliza la PPA, el IPC, el Tipo de Cambio y los plazos de las concesiones para la normalización. El objetivo primordial no es medir variables mediáticas, sino ajustar el valor del espectro al poder de compra nacional. Finalmente, sobre la exclusión de países como Chile, Uruguay y Panamá del benchmarking, manifiesta que se justifica por la falta de datos públicos sobre concursos de televisión abierta que hayan implicado el pago de un derecho por el otorgamiento de la concesión.

En el caso, la recurrente no está de acuerdo con la metodología empleada por la SUTEL mediante la cual determinó el precio base del espectro radioeléctrico, argumento que a criterio de esta Contraloría General carece de la debida fundamentación en los términos que se ha expuesto en la parte general de esta resolución precisamente sobre la fundamentación. Lo anterior, en la medida que no se ha demostrado en primera instancia que la metodología utilizada resulta inadecuada e inaplicable para el ejercicio de determinar no solo el precio base del espectro, sino la razonabilidad del mismo, aspectos sobre los cuales la objetante no ha esbozado argumentos concretos y sustentados con documento de prueba idóneos, que le permitan acreditar que existen otras metodologías que aplicadas a la realidad del mercado costarricense, tomando en cuenta los objetivos de la política

pública según el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones plasmados en la instrucción brindada por el Poder Ejecutivo a la SUTEL, puedan generar un precio base inferior al establecido.

En segunda instancia, cuestiona la objetante la ausencia de valoración de aspectos tales como, que los indicadores macroeconómicos como PPA y PIB per cápita no son específicos para el mercado mediático y propone usar un índice mediático compuesto, sobre lo cual no ha explicado cómo aplicaría esa propuesta para la valoración del precio base del espectro y cuáles serían los parámetros a considerar, ni se presentó ningún elemento de prueba que permita validar objetivamente el uso de dichos factores para el fin último perseguido que es determinar el precio base de un bien demanial como es el espectro.

En igual sentido, no se pierde de vista que la objetante menciona que se debe considerar que la audiencia de TV abierta está sobreestimada hasta en un 40% debido al impacto del consumo de OTT y piratería, argumento que carece de sustento en el tanto no se presentó ningún estudio que reflejara la repercusión que ello representaría en el mercado de la televisión abierta, sin que tampoco se haya fundamentado que se trate de un aspecto de relevancia que necesariamente debe considerarse en el precio base establecido y que tenga que ser valorado en la metodología para su establecimiento. Lo cual ameritaba que la objetante -a la cual por su giro comercial no le debería resultar ajeno el comportamiento del mercado en estos procesos- aportara ejercicios comparativos con experiencias similares a nivel internacional, que sirvieran de sustento para desvirtuar los estudios y conclusiones realizados por la SUTEL.

Finalmente cuestiona la objetante que para la selección de países en el benchmarking, se deben incluir mercados más similares como Chile, Uruguay y Panamá, sin presentar ningún elemento de prueba que acredite por qué esos países tienen condiciones poblacionales, topográficas, económicas o de otra índole que reflejen mejor la realidad costarricense respecto del objeto contractual. En ese sentido, se echa de menos un análisis de entidad competente, donde se haya examinado las condiciones particulares del mercado de esos países en comparación con la realidad costarricense, de tal modo que la supuesta distorsión de la competencia que se alega, se tenga por sustentada. Así las cosas, no se ha demostrado de forma fehaciente que la metodología empleada por la SUTEL no es la adecuada para el caso que nos ocupa y que se deban emplear otros mecanismos para determinar el precio base considerando todos los aspectos que fueron señalados por la recurrente.

Contrario a lo expuesto por la objetante, valga destacar que la SUTEL ha justificado de forma amplia la metodología de valoración del espectro utilizada, indicando entre otros aspectos de orden técnico, que se basó en el servicio público y la capacidad técnica de cobertura poblacional, no en la monetización publicitaria, lo que resulta en que la determinación de la base del precio del espectro va en función de la demanda potencial del servicio pretendido, finalidad que valga destacar no fue desvirtuada por la objetante. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

iii) Sobre requisitos financieros inviables, flujo de caja proyectado y canon no definido, cláusulas 12.2.2.1 y 12.2.2.3 . Criterio de la División. a) Indica la objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima(objeción décima cuarta), que las condiciones cartelarias referidas obligan al oferente a presentar un flujo de caja proyectado, lo cual resulta de imposible cumplimiento ya que el canon no se encuentra definido, aspecto que considera sustancial para estructurar la oferta, sin dejar de lado que el mercado publicitario de TV abierta atraviesa una contracción estructural, que impide estimar ingresos futuros.

Por su parte **la SUTEL** manifestó que, los oferentes deben estructurar sus propuestas económicas, incluyendo el flujo de caja proyectado, con base en los requisitos legales actuales, y no en la especulación o la incertidumbre generada por proyectos de ley que no han sido aprobados (canon). Lo anterior, por cuanto el flujo de caja proyectado, es una herramienta indispensable para garantizar la solvencia y sostenibilidad del servicio que se va a prestar, de modo que las condiciones prospectivas del mercado publicitario deben ser aspectos que el oferente debe considerar en su propuesta y así demostrar que su modelo de negocio mantiene la rentabilidad y la capacidad de cumplir con las obligaciones de la concesión a pesar de las tendencias externas.

Sobre lo planteado por las partes, esta Contraloría General reitera que es deber de la objetante demostrar la limitación que genera la cláusula impugnada con respecto al principio de libre competencia y que constituye una barrera injustificada para impedir su participación en el concurso. Lo anterior aplica al caso concreto, pues si bien se alega imposibilidad de presentar con la oferta el flujo de caja proyectado, no ha expuesto las razones por las cuales necesita considerar el canon que será definido a futuro, a efectos de presentar una propuesta de flujo de caja en consideración al proyecto, lo que resulta propio su esfera de negocios. En este mismo sentido, no se ha indicado cuál

es la imposibilidad material de que se empresa genere una proyección de ingresos, fundamentada en su modelo de negocio y que permita satisfacer las necesidades de la Administración, que es dar por demostrado que la empresa oferente mantiene una rentabilidad y la capacidad de cumplir con las obligaciones del contrato. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

b) Por su parte, **la Cámara**, objeta que hay un trato totalmente discriminatorio pues si se es un nuevo concesionario basta con demostrar que alguna entidad bancaria o de otro tipo financiará el plan de negocios propuesto, pero si se trata de un empresario que ya tiene toda la red desplegada, se le castiga al exigirle que todos los fondos para cubrir la operación del primer año deben permanecer en la cuenta del banco y será el mismo banco quien debe certificar que esos fondos se encuentran depositados o invertidos. Alega que esta obligación le resta capacidad de movimiento en el desarrollo del negocio y afecta su equilibrio financiero, porque al tener fondos con los que podría reinvertir en la estación o atender una reparación urgente en algún equipo, se ve obligado a contar con la totalidad del dinero equivalente a un año de operación en las cuentas y aparte poder contar con otro fondo que le permita trabajar.

La **SUTEL** indica que sobre los requisitos financieros, el pliego no establece un trato discriminatorio, sino condiciones proporcionales y verificables según la situación económica del oferente. Al respecto, aclara que las exigencias financieras son iguales en naturaleza, pero difieren en la forma de demostrar la solvencia según el tipo de participante. Menciona que en la cláusula 12.2.1 del pliego de condiciones se establecen tres formas válidas de acreditar capacidad financiera: Fondos propios, mediante certificaciones bancarias o depósitos líquidos a corto plazo; Certificaciones bancarias, que pueden ser líneas de crédito o préstamos aprobados; e Inversiones externas no bancarias, respaldadas por declaración jurada.

Vistos los argumentos estima esta División que la recurrente no logra acreditar que exista una regulación discriminatoria entre los concesionarios nuevos y los actuales, por cuanto para ello debió contrastar los respectivos requisitos tomando en cuenta las diferentes realidades de cada caso, de manera que lograra sustentar cómo en efecto la demostración de solvencia financiera requerida le imposibilita para trabajar, cumplir con las obligaciones, invertir los recursos, lo cual contrasta con lo indicado por la SUTEL que aclara que lo requerido no implica inmovilizar los fondos que garantizan el

primer año de ejecución. Bajo esa línea no demuestra la objetante que efectivamente exista trato discriminatorio o que los requisitos establecidos no le permitan su participación, en razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

F) Control de Concentración y Grupos de Interés Económico.

i) **Participación de más de una empresa perteneciente a un mismo grupo de interés económico, cláusulas 7.7, 34.1 y 34.4 (objeción novena). Criterio de la División.** indica la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que se da una contradicción porque la cláusula 7.7 no permite la participación de más de una empresa perteneciente a un mismo grupo de interés económico (prohibición absoluta de participación múltiple orientada a evitar la fragmentación de la participación y la concentración indirecta del espectro), mientras que la 34.1 y 34.4 sí permiten la participación de más de una empresa perteneciente a un mismo grupo de interés económico, en el tanto no se sobrepase el valor del control de concentración del espectro. Destaca que la cláusula 34.1 admite la posibilidad de múltiples participaciones de un grupo de interés económico (GIE), mientras no se supere el umbral de concentración y que la 34.4 tomará en cuenta la sumatoria de asignación de frecuencias. Entonces, considera que si está prohibida la participación de una empresa que pertenece a un mismo GIE, no tiene sentido la sumatoria de frecuencias asignadas a las empresas que estén en esa condición.

Sobre lo planteado, **la SUTEL** considera que no existe la contradicción señalada por cuanto la cláusula 7.7 lo que busca regular es la participación simultánea para un mismo recurso con más de una oferta de una misma persona física o jurídica (incluidos los grupos de interés económico), mientras que las cláusulas 34.1 y 34.4 establecen las reglas específicas del control de concentración de espectro. Agrega que la forma de interpretar dichas disposiciones de manera integral es como se expone, siendo que se permite la participación de diferentes entidades de un mismo grupo de interés económico, si lo hacen en diferentes tipos de bandas para una región específica, siempre que se respete el valor del control de concentración de espectro, para cada tipo de servicio, como lo establece la cláusula 34.3.

Sobre lo planteado, considera necesario esta Contraloría General destacar lo establecido en las cláusulas impugnadas. De esta forma indica la cláusula 7.7 lo siguiente: *“7.7 7.7. Ninguna persona física o jurídica podrá ofertar de manera simultánea para un mismo recurso (Canal de televisión), para un mismo concurso en más de una oferta, ya sea como subcontratista, oferente individual o de forma conjunta o consorciada. Esto resulta aplicable a las personas físicas o jurídicas que conformen un mismo grupo de interés económico.”* De lo citado se desprende que la cláusula impone una restricción a la participación (oferente directo, oferente indirecto, conjunto o consorcio) simultánea de una persona física o jurídica, en el mismo concurso y para un mismo canal de televisión, lo que igualmente aplica a las oferente que conformen un GIE.

Seguidamente la cláusula 34 referida específicamente al “CONTROL DE CONCENTRACIÓN DE ESPECTRO”, en su acápite 34.1 señala: *“34.1. En atención al lineamiento técnico emitido por el Poder Ejecutivo en el oficio número MICITT-DM-OF-771-2024, específicamente el inciso b) “En materia de concentración de espectro”, no podrá participar en el presente procedimiento de licitación mayor como Oferente, ya sea en forma directa, indirecta o por medio de Consorcio, ningún Operador o Sociedad de su mismo Grupo de Interés Económico, que supere el Control de Concentración de Espectro.”* Se desprende de lo citado que no obstante la restricción contenida en la cláusula 7.7, no podrá participar en el concurso (oferente directo, oferente indirecto o consorcio) ningún operador o sociedad que conforme un GIE siempre que no se supere el límite de control de concentración del espectro. Es decir, para que una empresa que conforme un GIE pueda participar y resultar adjudicada, debe cumplir ambas condiciones, por una lado que las diferentes empresas estén participando para bandas, canales o recursos diferentes, y por otro lado además que con dicha participación simultánea no se supere el valor límite de control de concentración del espectro (cláusula 34.2).

En igual sentido se observa lo indicado en la cláusula 34.4 cuando señala: *“34.4. En caso de que un Oferente pertenezca a un Grupo de Interés Económico para el cumplimiento del valor del Control de Concentración de Espectro se tendrá en cuenta la sumatoria de la eventual asignación a los participantes de dicho Grupo, para lo cual los oferentes deberán presentar una certificación notarial del capital social, sean sociedades costarricenses o extranjeras, identificando la participación de cada socio o accionista directo e indirecto, y de las personas que tienen control hasta el nivel de persona física como se establece en las cláusulas 8.1.”* Se observa que la cláusula mencionada establece que

para cumplir con el límite del valor del control de concentración del espectro, se sumarán las asignaciones de frecuencias de los participantes del GIE, es decir se permite la participación de “varios participantes” aunque sean del mismo GIE.

Así las cosas, esta Contraloría General considera que lejos de advertirse una contradicción entre las cláusulas citadas, se trata de regulaciones de aspectos diferentes que deben integrarse, a efectos de comprender las restricciones dispuestas para la participación múltiple de oferentes y de oferentes que conformen un mismo grupo de interés económico, siendo que para ello la Administración señaló que la forma de interpretar tales disposiciones cartelarias, es considerando que se permite la participación de diferentes entidades de un mismo grupo de interés económico, si lo hacen en diferentes tipos de bandas para una región específica, siempre que se respete el valor del control de concentración de espectro, para cada tipo de servicio. Así las cosas, **se declara sin lugar** el recurso de objeción presentado en el presente extremos, debiendo la Administración proceder con lo indicado por esta Contraloría General.

Consideración de oficio. En virtud de la respuesta dada por la Administración en este punto, considera esta Contraloría General que para efectos de evitar posteriores discusiones sobre la participación múltiple en el concurso y la participación de empresas que conforman un mismo grupo de interés económico, se debe incorporar al expediente de la contratación los términos de la respuesta brindada por la Administración como una aclaración del pliego de condiciones, de manera que se ponga en conocimiento de los potenciales oferentes interesados.

ii) Sobre Control de concentración del Espectro, cláusula 34 (objeción décima y décima primera). Criterio de la División.

a) Sobre la cláusula 34.2 Porcentaje de asignación de frecuencias no podrá ser mayor al 30%.

Indica la objetante **Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que se deben regular cuáles son las consecuencias en caso de que un oferente exceda el valor del control de concentración del espectro, por cuanto considera que por un lado la cláusula 7.7 indica que bajo el supuesto regulado en la misma ninguna persona jurídica podrá ofertar mientras que la cláusula 34.1 indica que no podrán participar quienes excedan el valor de concentración del espectro, mientras que la 34.2 habla de cantidad máxima de canales que podrán ser adjudicados, lo cual alega que genera inseguridad jurídica y que se trata de consecuencias muy distintas, y menciona que se debe evitar la

descalificación de oferentes por incumplir el tope de concentración por cuanto indica que pueden haber distintas soluciones.

Sobre lo planteado **la SUTEL** señaló que las cláusulas impugnadas regulan las reglas de aplicación del control de concentración de espectro, por lo tanto son complementarias y no excluyentes entre sí.

Para resolver lo planteado por las partes, esta Contraloría General reitera que el recurso de objeción es el mecanismo diseñado para garantizar la libre competencia y la legalidad en los procedimientos de contratación, ya que por un lado pretende, eliminar barreras injustificadas a la participación y, por otro, asegurar que el pliego se apegue estrictamente al ordenamiento jurídico.

Aplicando lo anterior al caso bajo estudio, no se tiene por acreditado que las cláusulas cartelarias recurridas, impidan la participación de la objetante. Por el contrario ha de entenderse que tal como lo señala la SUTEL las cláusulas establecen claramente las reglas de aplicación del control de concentración del espectro, que determina un límite de asignación del 30%, y en el caso que el oferente supere dicho límite, no podrá ser objeto de asignación de alguna de las frecuencias del espectro radioeléctrico, sin que la recurrente haya demostrado cuál es la supuesta falta de claridad respecto a las consecuencias de sobrepasar el límite máximo de concentración de espectro, y sin que acreditara por que a pesar de presentarse dicha situación debería conservarse la oferta como elegible, para lo cual se restringe a señalar que existen diversas soluciones sin explicar cuáles serían éstas ni cómo empatan con las regulaciones legales y reglamentarias sobre este aspecto en la normativa sectorial de las telecomunicaciones. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

b) Sobre las cláusulas 34.3 y 34.4 Aplicación del Valor del Control de Concentración del Espectro. Indica la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que hay contradicción entre las cláusulas, ya que la 34.3 establece que el valor de concentración de espectro resulta aplicable a cada servicio de radiodifusión sonora (AM, FM y televisiva), mientras que la 34.4 establece que en caso de que un oferente pertenezca a un Grupo de Interés Económico para el cumplimiento del valor del Control de Concentración de Espectro se tendrá en cuenta la sumatoria de la eventual asignación a los participantes de dicho Grupo. Menciona que para evitar contradicciones es necesario

que la cláusula 34.4 precise que se tomará en cuenta la sumatoria de la eventual asignación a los participantes de dicho GIE para cada servicio por separado.

Sobre lo planteado la **SUTEL** señaló que la cláusula impugnada (34.1) tiene que ver con la imposibilidad de un oferente de presentar su oferta si ya supera el control de concentración de espectro con el recurso que mantiene asignado (sin considerar aquellas concesiones afectadas por el Decreto Ejecutivo N°45195-MICITT) y por otra parte, la cláusula 34.2 se refiere a oferentes que no cuenten con espectro asignado para este servicio o que con el espectro que ya mantienen en concesión no hayan superado el control de concentración de espectro al presentar su oferta. Agrega que la cláusula 34.4 norma el caso en que el oferente forme parte de un grupo de interés económico, en cuyo caso, para la aplicación del control de concentración de espectro se considerará la sumatoria de la eventual asignación del recurso de los participantes de dicho grupo de manera independiente para cada servicio de radiodifusión específico. Por lo tanto, ya sea de manera individual o mediante grupo de interés económico, para el caso del procedimiento concursal de TV, se aplicará el control de concentración de espectro sin considerar otras asignaciones de espectro para otros servicios de radiodifusión.

Al respecto, observa esta Contraloría General que no se da contradicción alguna entre las cláusulas impugnadas toda vez que el valor de concentración de espectro se aplica a todos los servicios de radiodifusión, para lo cual también se tomará en cuenta la participación de empresas que conforman un mismo grupo de interés económico, considerando la sumatoria de frecuencias asignadas, que se entiende es por servicio de radiodifusión sonora (AM, FM y televisiva). En este sentido, no ha sido acreditado por la objetante, cómo se configura una limitación a la participación en este caso, y por lo tanto, **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

c) Sobre la falta de fundamento del límite del 30% del control sobre la concentración de espectro. Señala la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que el límite del 30% de la concentración de espectro, no tiene respaldo técnico, ni existe existe estándar internacional o recomendación de buenas prácticas o de organismos técnicos, para su establecimiento. Agrega que varios países cuentan con alguna limitación, pero no necesariamente referida a la cantidad de frecuencias, sino relacionada con la audiencia televisiva o pauta publicitaria.

Por su parte **la SUTEL** mencionó que, según consta en el informe 10911-SUTEL-OTC-2024 (disponible para consulta en el expediente digital de la licitación) se realizó el debido estudio técnico con el fin de determinar el valor que permitiera dar cumplimiento al objetivo de política pública respecto al “Establecimiento de medidas de control de espectro”, por lo tanto, es falso que falta un estudio técnico-o no divulgación del mismo. De esta forma el límite del 30% como detalla el informe en mención, se determina de manera objetiva conforme a las valoraciones internacionales realizadas. Sobre lo planteado, considera esta División necesario reiterar que el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado (ello en consonancia en el artículo 246 del RLGCP).

En aplicación de lo anterior, se observa que el argumento planteado carece de la debida fundamentación, en el tanto se tiene por acreditado que la SUTEL realizó un estudio que sustenta el límite del 30% de control de asignación de espectro, el informe 10911-SUTEL-OTC-2024, que según se indica se encuentra disponible en el expediente digital de la licitación. Dicho estudio no fue desvirtuado por la recurrente aportando prueba idónea en contrario, para lo cual debía aportar elementos de peso que justificaran por qué el porcentaje es excesivo, que los parámetros considerados adolecen de inconsistencias técnicas, o bien, por qué la metodología de cálculo no resulta razonable. . En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

G) Requisitos del concesionario.

i) Sobre la “Autocomprobación técnica del concesionario” Cláusula 56.11 y 56.11.2. Criterio de la División. a) Manifestó la empresa objetante **Televisora de Costa Rica S.A. (objeción vigésima cuarta)**, que se están trasladando a los operadores, competencias propias de SUTEL, como lo es realización de la autocomprobación técnica para lo cual se remite al procedimiento establecido en la resolución RCS-199-2012 “Protocolo general de medición de señales electromagnéticas”, publicado el Alcance Digital N°104 al Diario Oficial La Gaceta N°146 del 30 de julio del 2012. Con ello se traslada sin fundamento jurídico, a un tercero, potestades de imperio que les fueron encomendadas al Estado

por el ordenamiento jurídico; sobre el control y comprobación del uso eficiente de un bien que no solo es escaso y estratégico, la detección de interferencias perjudiciales, entre otras).

Menciona además, el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República C-089-2010, que en síntesis destaca que SUTEL recibe financiamiento del Estado (Ley de Presupuesto Nacional), siendo que le corresponde la administración y el control del uso eficiente del espectro radioeléctrico y las emisiones radioeléctricas (sus propias funciones). Así, considera que la Administración concedente MICITT (política pública) y el órgano instructor del procedimiento concursal (SUTEL), trasladan sin fundamento jurídico a un tercero potestades de imperio que les son encomendadas al Estado por el ordenamiento jurídico: el control y comprobación del uso eficiente de un bien demanial.

b) La Cámara objeta (CUARTA OBJECCIÓN) el Capítulo VIII, *Responsabilidades que asumen los Concesionarios. Autocomprobación Técnica*: alegando una obligación de autocomprobación técnica costosa y desproporcionada, sin justificación práctica. Todos esos requerimientos adicionan otro factor de costo para la operación de una radiodifusora, un costo que debe multiplicarse al menos por 2 transmisores en caso una región y si es de carácter nacional, deberá multiplicarse por 12 estaciones correspondientes a dos por región.

Sobre lo planteado, **la SUTEL** manifestó que el Poder Ejecutivo, a través de la instrucción de inicio de los procedimientos concursales, le solicitó a SUTEL *“Establecer condiciones de comprobación técnica para garantizar el cumplimiento de las áreas de servicio de los eventuales concesionarios según las obligaciones establecidas en el título habilitante, mediante la autocomprobación técnica a cargo de los mismos concesionarios, a través de sondas de medición u otros sistemas que brinden funcionalidades equivalentes”*. Agregó que, el objetivo de la autocomprobación es que el concesionario corrobore que las transmisiones cumplan con la normativa vigente, siendo un mecanismo que promueve la continuidad del servicio y que además, brinda información a la población para que puedan verificar las características de las transmisiones de su interés. Además manifestó que, entre las obligaciones y deberes que aplican a cada servicio de radiodifusión se encuentra el cumplimiento de la normativa de calidad en la prestación de servicios hacia la población (conforme el artículo 73 inciso k de la resolución RCS-199-2012), sujeta a valoraciones periódicas por parte de SUTEL en el cumplimiento de sus competencias (según el artículo 101 del RLG). Así entonces explicó que es el concesionario quien conoce la forma en que brinda los servicios, lo cual no

corresponde a una delegación de responsabilidad, sino en acatamiento de la resolución RCS-199-2012 sobre la medición del espectro, cuyo fin es que tanto la Administración como el administrado midan las mismas condiciones para que los datos obtenidos sean comparables. Indicó además, que en sentido similar se han establecido obligaciones similares (de medición a otro tipo de redes telecomunicaciones) conforme el artículo 12 del Reglamento de Prestación y Calidad de Servicios (RPSC) y su periodicidad de acuerdo con el artículo 13 del mismo reglamento. Concluye la Administración que, de las obligaciones y funciones propias desarrolladas en la Ley N°7593, el RLGT y lo dispuesto en la resolución RCS-199-2012, el establecimiento de condiciones de autocomprobación técnica que permitan a los concesionarios conocer el estado de su red, en modo alguno constituye una delegación de las potestades confiadas a este órgano regulador, por cuanto la SUTEL, como se detalla expresamente en las cláusulas 56.11.3 y 56.12.1.1, mantiene la facultad de realizar mediciones de campo para verificar el estado de las redes de radiodifusión respecto al PNAF, lo cual es conforme con el numeral 60 inciso e) de la Ley N°7593.

Sobre lo indicado por las partes, esta Contraloría General considera que el argumento planteado por las objetantes carece de fundamentación. Ello por cuanto los recursos de objeción son un mecanismo para remover obstáculos injustificados a la libre participación o para ajustar el cartel a las normas y principios del ordenamiento jurídico (artículo 88 de la LGCP y 246 del RLGCP). Aplicando lo anterior al caso concreto, se tiene que las objetantes consideran que la Administración está trasladando sus competencias relacionadas con el control y comprobación del uso eficiente del espectro radioeléctrico, establecidas en el ordenamiento jurídico, sobre lo cual la Administración ha brindado una amplia explicación determinando que la autocomprobación técnica del espectro, no solo es una instrucción del Poder Ejecutivo a efectos de los concursos que se promueven en esta oportunidad, sino que trata de un aspecto de calidad que conforme el Reglamento de Prestación y Calidad de Servicios (RPSC), con lo cual el requerimiento tiene asidero en normativa técnica existente y no resulta un requerimiento aislado del concurso impugnado.

Así las cosas, ha quedado claro para esta Contraloría General a partir de la respuesta brindada por la Administración, que en lo relativo a la obligación del concesionario de realizar sus propias mediciones conforme así lo establece la normativa, no representa en modo alguno un traslado de las competencias de control y verificación que ostenta la Administración sobre el uso del espectro radioeléctrico, sino una obligación conjunta con el objetivo de verificar la calidad de servicio prestado,

donde la Administración en cumplimiento de sus atribuciones legales, mantiene la facultad de realizar mediciones de campo para verificar el estado de las redes de radiodifusión respecto al PNAF.

Así las cosas, no se ha demostrado en el caso que la Administración esté infringiendo el ordenamiento jurídico, ni delegando potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye, por el contrario ha quedado ampliamente explicado en el caso que la exigencia de la autocomprobación técnica del espectro se sustenta en requerimientos del Poder Ejecutivo y normativa técnica existente sobre la que las recurrentes no hacen mayor consideración. De ahí entonces que, el requerimiento impugnado no deja de lado las obligaciones normativas y competencias de la SUTEL sino que requiere al futuroconcesionario un ejercicio propio del control de la calidad de los servicios prestados. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, tanto de **Televisora de Costa Rica S.A** como de **la Cámara Nacional de Radio y Televisión** conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

ii) Sobre la atención al público y la oficina virtual. Cláusula 56.19.1. y 56.19.2. Criterio de la División. Indica la **objete Cámara Nacional de Radio y Televisión**, que tanto en las estaciones de radio como de televisión existen formas de comunicación con su audiencia o teleaudiencia, en la que éstos solicitan información, programación de temas musicales o reportajes, copias de extractos de contenidos transmitidos, participación en programas en vivo, sin embargo, no existen gestiones de interés sobre asuntos directos de la frecuencia sintonizada. Por lo que solicita que se elimine del pliego la obligación de contar con una oficina virtual de atención al público y registrar las gestiones presentadas ante ellos, así como la atención brindada a cada una.

La **SUTEL** indica que el Poder Ejecutivo requirió incorporar al pliego de condiciones, las obligaciones y deberes que resulten aplicables a cada servicio de radiodifusión, y que se encuentren establecidas en la normativa sectorial vigente y futura, en lo particular de la normativa que garantice la calidad en la prestación de los servicios de radiodifusión hacia la población, misma que se encontraría sujeta a las valoraciones periódicas por parte de la SUTEL en el cumplimiento, siendo la atención al público un elemento básico para garantizar los derechos de la población, en este respecto el pliego de condiciones buscó establecer escenarios de atención no presenciales con el fin de que no implicaran costos significativos para los futuros concesionarios. Finalmente, recalca que esa oficina virtual de

atención al público, así como el debido registro de las gestiones que ante ella se presenten (cláusula 56.19 del pliego de condiciones), facilitará la corroboración de los datos técnicos también publicados por el concesionario, de manera que el servicio de radiodifusión abarque a la población claramente delimitada en el título habilitante con las condiciones técnicas establecidas en el PNAF.

Visto los planteamientos expuestos, observa esta División una falta de fundamentación por parte de quien recurre, ya que se limita a solicitar que se eliminen requisitos de los concesionarios, sin embargo no se explica por qué dicha condición implique una limitación a su participación o la posibilidad de atender la necesidad de otra manera o con otras alternativas. Es decir, la objetante debía explicar las razones por las cuales el requerimiento del pliego de condiciones de mantener su redacción podría implicar alguna afectación y debieron explicar y demostrar por qué necesariamente se debe modificar el punto en cuestión y por qué en caso de mantener la redacción actual se le estaría limitando su participación o no podría cumplir con la cláusula objetada.

En otras palabras, debió la recurrente demostrar el motivo por el cual le resulta imposible contar con una oficina virtual, lo cual ameritaba exponer el costo que la misma implicaría demostrando su desproporcionalidad, sin que baste restringirse a señalar que no es necesario, pues le correspondía analizar los requerimientos exigidos por la normativa aplicable al sector, el fin último perseguido por la SUTEL con dicho requisito, de manera que pudiera respaldar de forma objetiva que bajo ningún escenario resultaría razonable exigir contar con dicha oficina. Así las cosas, lo que procede **es rechazar de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo.

iii) Sobre la “Autocomprobación técnica del concesionario”, Cláusula 56.11.2.1 Equipo de autocomprobación (objeción vigésima quinta). Criterio de la División. En este apartado del recurso, indica la empresa objetante **Televisora de Costa Rica S.A.**, que la cláusula no tiene fundamento técnico y se debe eliminar porque resulta contraria a la ciencia y la técnica, ya que el diseño, no toma en cuenta las características de propagación de las ondas de radio, toda vez que la pretensión de instalar un sistema por cada transmisor instalado en la red -y además que deba ser en la misma provincia, cantón y distrito-, no tiene relación alguna con dicha propagación, porque el comportamiento de las ondas de radiofrecuencia corresponde a un patrón relacionado con la física, el cual nada tiene que ver con la división territorial de un país. Menciona que, lo que corresponde es

posicionar la estación en cualquier lugar dentro del área de cobertura de cada transmisor instalado, porque el área de cobertura comprende mucho más que el distrito donde se ubica el transmisor, sino que están en lugares alejados de la población. Así por ejemplo, menciona que puede que un transmisor esté en el mismo distrito y no pueda cubrir por obstrucciones de la línea vista de la señal. (ver imagen pág.37). Aunado a lo anterior, indica que esta obligación no se determinó en otros países.

Finalmente agrega que, para cumplir con las tareas indicadas, significa adquirir equipos necesarios, lo cual asciende a sumas millonarias, instalar infraestructura, adquirir espacios físicos, confeccionar y gestionar un programa digital para administrar el sistema, energía, sistemas de protección y seguridad, mantenimiento preventivo y correctivo, entre otros, que representan gastos innecesario, y para el caso de medianas empresas se puede limitar la libre concurrencia, por lo que solicita que se elimine por ser accesoria de la 56.11.

Al respecto, menciona **la SUTEL** que el objetivo de la estación de autocomprobación no guarda relación con las características de propagación ni pretende determinarla, por cuando para eso son requeridas mediciones en distintas localidades de la cobertura otorgada, por el contrario, el propósito de esta estación es conocer de primera mano el funcionamiento del transmisor en beneficio tanto del propio concesionario como de la población. Asimismo, carece de lógica el escenario y diagrama planteado por el interesado, siendo que el sistema de autocomprobación técnica debe estar en un sitio que reciba cobertura del transmisor, ya que lo que se pretende es que analice esta información y la publique en un sitio Web. Por ello, claramente este sistema debe ubicarse en la zona de interés por cubrir dentro del polígono delimitado por coordenadas en el que se otorgue la concesión.

Para resolver lo planteado en este extremo del recurso, esta Contraloría General considera que el recurso presentado carece de la debida fundamentación en tanto le corresponde a la objetante demostrar que la cláusula impugnada genera una limitación injustificada a su participación en el concurso, es decir la objetante debe demostrar que cláusula cartelaria constituye un impedimento para su participación.

Aplicando lo anterior, al caso bajo estudio, la objetante solicita que se elimine la cláusula cartelaria que establece que los concesionarios deben contar con un equipo de autocomprobación (sonda de

medición o similar) por cada transmisor instalado en su red de radiodifusión, en cada provincia, cantón o distrito. Al respecto, en primera instancia indica la objetante que el requerimiento de los equipos constituye un costo innecesario que representa sumas millonarias. Sobre lo anterior, esta Contraloría General no observa que la objetante haya demostrado con algún ejercicio económico a cuánto asciende la inversión en este caso y cómo ello impacta la oferta y le genera un perjuicio económico a la empresa, simplemente la objetante se limita a indicar que es un costo millonario sin dar a conocer las cifras de la eventual inversión y cómo ello puede afectar a su representada o bien a otras empresas (medianas empresas), por lo que en este sentido, no se adjuntó ningún elemento de prueba para sustentar el argumento.

En segundo lugar, considerando que se trata de un requerimiento técnico para poder desplegar las obligaciones del concesionario sobre la autocomprobación técnica, no ha demostrado la objetante, que dicho requerimiento resulta innecesario de frente a la necesidad pública que se persigue en esta contratación, lograr precisamente que el sistema de autocomprobación técnica esté en un sitio que reciba cobertura del transmisor, con el objetivo de analizar información de interés público. Por el contrario, la objetante se limita a manifestar que se elimine el requerimiento porque se puede posicionar una estación en cualquier lugar dentro del área de cobertura de cada transmisor instalado, porque el área de cobertura va más allá del distrito donde se ubica el transmisor, sino que están en lugares alejados de la población, sin demostrar que ello permite obtener resultados de la calidad esperada según los requerimientos de la Administración. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

iv) Sobre la Carga Regulatoria Administrativa Desproporcionada, Cláusulas 56.11.2.3 y 56.19 (objeción vigésima sexta). Criterio de la División. Indica la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad anónima, que** actividades como entrega de reportes técnicos, inspecciones periódicas y formularios administrativos de alto detalle y completos, elevan los costos y tienen un impacto financiero desproporcionado, que incrementa el OPEX legal, técnico, administrativo, exige más personal y reduce recursos disponibles para inversión. Agrega que las cargas regulatorias deben simplificarse y alinearse con la supervisión efectiva de la calidad del servicio, evitando costos administrativos sin beneficio directo al usuario.

Sobre lo indicado, **la SUTEL** reiteró que el Poder Ejecutivo giró instrucciones para incorporar en el pliego de condiciones, las obligaciones y deberes que resulten aplicables a cada servicio de radiodifusión, y que se encuentren establecidas en la normativa sectorial vigente y futura, en lo particular de la normativa que garantice la calidad en la prestación de los servicios de radiodifusión hacia la población, es decir, dadas las condiciones mínimas aceptables para la operación de las redes de radiodifusión definidas en el PNAF, por lo que los concesionarios deben evidenciar su cumplimiento de manera que la población reciba el beneficio del uso del espectro que el Estado ha asignado a una persona física o jurídica particular. Agrega que, según lo instruido por el Poder Ejecutivo, la atención al público es un elemento básico para garantizar los derechos de la población, de esa forma el pliego de condiciones buscó establecer escenarios de atención no presenciales con el fin de que no implicaran costos significativos para los futuros concesionarios.

Para resolver lo planteado, esta Contraloría General considera necesario reiterar que una de las finalidades del recurso de objeción al pliego de condiciones es remover obstáculos indebidos que impidan la libre participación y ajustar el cartel a las normas y principios legales vigentes. (Art. 88 LGCP y Art. 246 RLGCP) lo que impone a la objetante la carga de presentar prueba idónea para sostener sus argumentos.

En el caso bajo estudio, la objetante considera que cumplir con requerimientos tales como entrega de reportes técnicos, inspecciones periódicas y formularios administrativos de alto detalle y completos, elevan los costos del operador y tienen un impacto financiero desproporcionado, que incrementa los gastos legales, administrativos y, exige más personal afectando los recursos disponibles para inversión. Dicho argumento a criterio de este órgano contralor carece de la debida fundamentación en el tanto no se tiene por demostrado con algún ejercicio económico a cuánto ascienden los costos atinentes a dichas actividades de índole administrativa y cómo ello impacta la oferta y le genera un perjuicio económico a la empresa, siendo que en este sentido, no se adjuntó ningún elemento de prueba para sustentar el argumento.

Por otro lado, no se tiene por demostrado que los requerimientos señalados no sean necesarios de frente al cumplimiento de las obligaciones que el concesionario deberá atender, como parte de las labores de autocomprobación técnica que se viene mencionando. Contrario a lo pretendido por la objetante, la Administración fundamentalmente sostiene los requerimientos en función de la

satisfacción del interés público y en la calidad del servicio que se pretende contratar. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

v) Sobre la Cláusula 56.11.2.5, punto VI Configuración isotrópica (objeción vigésima séptima). Criterio de la División. Indicó la **empresa objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que la cláusula impugnada establece lo siguiente: “*vi. Configuración isotrópica, con elementos debidamente acoplados (considerando pérdidas y ganancias de estos elementos) para garantizar que la medición responda a la intensidad de la señal a la entrada de la antena.*” Al respecto, considera que se debe precisar la redacción, pues debería ser “captado por antena”.

Al respecto, **la SUTEL** manifestó que, no existe diferencia en el fondo de la redacción incorporada en el pliego de condiciones y la redacción propuesta por la objetante, siendo que no se identifica una mejora del fondo, ni la comprensión del texto, que actualmente define con claridad la disposición a cumplir por el concesionario.

Para resolver lo expuesto, esta Contraloría General advierte que de conformidad con el artículo 93 del RLCA, las aclaraciones a solicitud de parte deberán ser presentadas ante la Administración licitante. De lo expuesto por las partes, se observa que la objetante plantea una aclaración siendo que indica que debería precisarse el término “*captado por antena*”, sobre lo cual entiende este órgano contralor que se está refiriendo a que la medición responda a la intensidad de la señal captada por antena y no “*la entrada de la antena*”, como señala el pliego. En razón de lo anterior, **se rechaza de plano** el recurso de objeción en el presente extremo. Proceda la Administración a brindarle a dicha aclaración la publicidad requerida por la normativa.

vi) Sobre la Cláusula 56.11.2.5, punto VIII / Disponibilidad (objeción vigésima octava). Criterio de la División. Indicó la **empresa objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que la cláusula impugnada indica: “*viii. El sistema de medición y su respectivo sitio WEB deberán tener una disponibilidad mínima de un noventa y nueve coma noventa y siete por ciento (99,97%).*” Al respecto, considera que la misma debe ser excluida del pliego de condiciones, debido a que el periodo de

indisponibilidad permitido es desproporcionado e irracional respecto a la realidad logística, lo que significa que el sistema esté disponible 99.97%, lo que es igual a 2 horas, 37 minutos y 47 segundos de posible salida al año). Agrega que solo el traslado a algunos sitios de transmisión por la infraestructura de comunicación que provee el Estado y entes locales, puede ser de 10 horas y podría darse el caso de desconectar algún equipo que no pueda repararse in situ.

Al respecto, la **SUTEL** reiteró que el sistema de autocomprobación debe ubicarse en la zona por servir dentro del polígono delimitado por coordenadas como se detallará en el título habilitante del concesionario. En este sentido, el sistema de autocomprobación técnica deberá ubicarse en una zona de “fácil acceso”, acorde con la lógica del objetivo que se busca cumplir, es decir verificar la presencia y continuidad de las transmisiones desde la perspectiva de la población servida. Además, parece haber una confusión respecto a eventuales averías de un equipo transmisor ubicado en sitios de difícil acceso, lo cual no se pretende regular en esta cláusula, dado que el porcentaje de disponibilidad requerido aplica para el sitio Web y la publicación de los datos obtenidos por el sistema de autocomprobación, que estará asociado a cada transmisor del concesionario como se dispone en el pliego de condiciones. Es decir, si eventualmente existe una afectación en el transmisor que implique el traslado del personal técnico al sitio, la disponibilidad en cuestión no se refiere a la continuidad de operación de dicho transmisor, sino a la medición del sistema de autocomprobación, que en un escenario como el descrito, el sistema deberá registrar el tiempo durante el cual no hubo presencia de señal. En todo caso, el porcentaje de disponibilidad establecido para el sistema de autocomprobación, corresponde a un estándar usual de la industria, que se emplea por ejemplo a nivel de indicadores de calidad de servicio (RCS-152-2017): *“7.2. Umbral aplicable: Los operadores/proveedores deben cumplir con una disponibilidad del servicio asociada a la red núcleo o “core” superior o igual a 99,97%”*. Según se extrae, el interesado debe tomar las consideraciones necesarias de respaldo y redundancia para cumplir con dicho umbral. Así las cosas, solicita desestimar esta objeción.

Como punto de partida para resolver lo planteado, esta Contraloría General hace hincapié en que el recurso de objeción es el mecanismo para remover obstáculos injustificados a la libre participación o para ajustar el cartel a las normas y principios del ordenamiento jurídico. (artículo 88 de la LGCP y ,246 del RLGCP), por lo que se debe demostrar en el caso, que hay una restricción técnica

injustificada que no le permite a la objetante participar. Sin embargo, no ha indicado la objetante cuáles son las razones por las cuales el requerimiento técnico le impide participar en el concurso.

Por otro lado, según lo indicado por la SUTEL, el requerimiento de disponibilidad del 99.97% aplica al sistema de autocomprobación y su plataforma WEB de publicación de datos, y no a la continuidad operativa del equipo transmisor ubicado en sitios remotos, ello por cuanto la objetante confunde las condiciones logísticas para la reparación de un transmisor con la disponibilidad técnica del sistema de monitoreo, cuyo emplazamiento debe ser en una zona de fácil acceso según el pliego. En este sentido, no ha sido demostrado por la objetante que el requerimiento técnico no sea pertinente con el objeto contractual, ni se acreditó cuál sería entonces el parámetro adecuado para estas mediciones.

Finalmente, la Administración destaca que el porcentaje de disponibilidad requerido se mantiene ya que, es un parámetro técnico idóneo para la finalidad del sistema de autocomprobación del espectro y por ser un estándar de la industria, con respaldo normativo. Aspectos que no fueron analizados por la objetante de frente al cumplimiento de las obligaciones que le serán asignadas como operador del servicio. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

vii) Sobre la Cláusula 56.11.4 mediciones para el cumplimiento de las recomendaciones de la UIT y protocolos de medición (objeción vigésima novena). Criterio de la División. Menciona la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que la cláusula impugnada señala: *“56.11.4 La Sutel realizará mediciones de forma independiente a los Concesionarios con el fin de mantener la objetividad e imparcialidad al momento de obtener los resultados. Los resultados de las mediciones realizadas por la Sutel, en cumplimiento con las recomendaciones de la UIT y los protocolos de medición, prevalecerán sobre otras mediciones. En caso de diferencias superiores a un 3% en términos de la intensidad de campo eléctrico de la señal, el Concesionario deberá, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles a partir de la notificación respectiva, realizar una verificación de sus sistemas de medición y presentar a la Sutel un informe de los ajustes correspondientes. En cualquier caso, la Sutel se reserva la potestad de realizar nuevas mediciones sobre las zonas en las cuales los resultados de las evaluaciones presentan diferencias.”* Al respecto, considera que el porcentaje establecido carece de fundamento técnico, pues si no se mide en el mismo punto físico, podrían

presentarse variantes considerables; y en consecuencia, no existirá certeza o seguridad jurídica de los resultados. Agrega que lo adecuado sería hacer el ejercicio técnico para determinar qué porcentaje es el correcto y razonable, para minimizar el impacto al usuario final.

Sobre lo planteado, la **SUTEL** señala que una vez que conozca las coordenadas donde se ubicará el sistema de autocomprobación para cada transmisor, podrá realizar las mediciones de campo indicadas en la cláusula 56.11.4 del pliego de condiciones en ubicaciones cercanas a dicho emplazamiento. En este sentido, destaca que los resultados obtenidos serán comparables y resulta aplicable lo dispuesto respecto a las eventuales diferencias superiores al 3% en términos de la intensidad de campo eléctrico de la señal. En este respecto, indica que el citado 3% se tomó de la referencia que establece el RPCS en el artículo 14 para diferencias de resultados de mediciones de los operadores y la SUTEL: *“La SUTEL realizará evaluaciones de calidad de los servicios de forma independiente a los operadores/proveedores con el fin de mantener la objetividad e imparcialidad al momento de obtener los resultados. Los resultados de las evaluaciones realizadas por la SUTEL, en cumplimiento con los protocolos de medición, prevalecerán sobre otras mediciones. En caso de diferencias superiores a un 3%, el operador/proveedor podrá presentar a la SUTEL los resultados de sus propias mediciones, en apego a los protocolos de medición establecidos, y la SUTEL se reserva la potestad de realizar nuevas mediciones sobre las zonas en las cuales los resultados de las evaluaciones presentan diferencias.”*

Esta Contraloría General considera necesario destacar que, como se viene señalando, el recurso de objeción tiene como finalidad eliminar barreras injustificadas a la participación, de manera tal que la acción recursiva debe observar la debida fundamentación que exigen los numerales 88 de la LGCP y 246 de su Reglamento (RLGCP).

De frente a lo anterior, se tiene que la objetante cuestiona el 3% establecido como parámetro para determinar las diferencias detectadas en los resultados de las mediciones que realizará la Administración señalando que debe revisarse y ajustarse a un porcentaje correcto y razonable. Sin embargo, de la respuesta brindada por la Administración se logra apreciar que dicho parámetro obedece a normativa de calidad sobre la cual la objetante no se ha referido y que por lo tanto su implementación no sería materia de objeción. En este sentido, se observa que la Administración se ajusta lo establecido en el Reglamento de Prestación y Calidad de Servicios (en adelante RPCS),

publicado en el Alcance N°36 de La Gaceta del 17 de febrero de 2017, razón por la cual se tiene sustentado el porcentaje establecido. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

viii) Sobre la cláusula 11.4.1 Especialista en Telecomunicaciones. Criterio de la División.

Señala la **objete Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que se exige como requisito de admisibilidad, que los oferentes cuenten con especialista en telecomunicaciones con grado universitario mínimo de bachillerato en ingeniería en telecomunicaciones, telemática, eléctrica o electrónica, desconociendo -y discriminando con ello- otras ingenierías afines, cuyos profesionales incluso están igualmente afiliados al Colegio respectivo y sus títulos han sido debidamente reconocidos en Costa Rica, por lo tanto solicita que se agregue la palabra “afines”.

Al respecto, manifestó la **SUTEL** que las ingenierías propuestas en el pliego de condiciones son aquellas cuyos conocimientos abarcan los temas relacionados con las telecomunicaciones y necesarios para dar el aval al diseño de una red de radiodifusión con los requisitos mínimos establecidos, por lo que en este sentido, se procedió a especificar de manera puntual estas ingenierías para dar claridad a los oferentes.

Como punto de partida para resolver lo planteado por las partes, esta Contraloría General reitera que le corresponde a la objetante demostrar a este órgano contralor la limitación que genera la cláusula impugnada con respecto como una barrera injustificada para impedir su participación en el concurso. Lo anterior aplicado al caso concreto permite concluir a este órgano contralor que el argumento planteado, tendiente a que se permita ofrecer profesionales con carreras afines a lo solicitado en el pliego de condiciones, carece de sustento y argumentos necesarios para demostrar en primera instancia que dicho requerimiento le impide la participación y segundo, porque no ha brindado la objetante detalles particulares para valorar la inclusión de otras especialidades que se homologuen a lo solicitado. En este sentido, se observa que la palabra “afín” es un término impreciso que no delimita puntualmente cuáles son aquellas otras especialidades que pueden suplir de igual manera la satisfacción del interés que persigue la Administración con esta cláusula. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente

extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

ix) Sobre la cláusula 56.3 características de los equipos e instalación de la red / cláusula 56.3.2. identificar físicamente su infraestructura (tipo letrero o rótulo). Criterio de la División. Señala la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que los requerimientos señalados carecen de fundamento técnico y genera una serie de gastos que no son necesarios, aumentando innecesariamente los costos del despliegue de la red; y además, es discriminatoria porque no existe en la licitación 5G. En razón de lo anterior, solicita se elimine o quede a criterio del operador el tipo de rótulo a utilizar, siempre que se cumpla con el tamaño.

Con respecto a la objeción de referencia **la SUTEL** señala que, que la disposición es acorde a los establecido en el artículo 74 inciso b) del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, que faculta a la SUTEL a establecer los requisitos económicos, técnicos y jurídicos en virtud de los cuales se otorgan los títulos habilitantes. Así las cosas, la cláusula sí tiene un fundamento jurídico y tiene su razón de ser en que cualquier interesado pueda identificar la infraestructura de los concesionarios de radiodifusión y al mismo tiempo facilita a la SUTEL las labores de fiscalización e inspección. Por otro lado, menciona que la disposición no es discriminatoria, siendo que los procedimientos concursales de 5G no son comparables con estos procedimientos por el objeto y la naturaleza del servicio de telecomunicaciones.

Sobre lo objetado, este órgano contralor considera que el argumento planteado carece de fundamentación, primero porque no se tiene por acreditado cómo le limita a la objetante la participación el requerimiento de identificar con un letrero o rótulo la infraestructura conforme las especificaciones planteadas en el pliego. Segundo, porque no se tiene por demostrado que dicha obligación le genera un perjuicio económico, ya que no se indicó el costo que conlleva dicho requerimiento y cómo impacta los términos económicos de la oferta. Finalmente, no se tiene por demostrado que el requerimiento sea innecesario a la luz de la finalidad perseguida por la Administración, que es precisamente identificar la infraestructura del concesionario, a efectos de las labores de fiscalización e inspección, que le corresponde realizar. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

x) **Sobre la cláusula 56.5.2 plazo para la atención de irregularidades.** Señala la **objetante Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima**, que la cláusula infringe el principio de congruencia y amerita modificación en la redacción, pues no es lógico establecer que las correcciones no se puedan hacer, en ningún caso, en un tiempo menor a 48 horas.

Manifiesta **la SUTEL** que la interpretación realizada por la recurrente es errónea dado que lo que busca la cláusula es que otorgue un plazo razonable al concesionario para que realice las correcciones necesarias en caso de haber encontrado alguna irregularidad. De manera que si el concesionario está en la capacidad de realizar la corrección en un plazo menor a 48 horas, puede hacerlo sin ninguna limitación.

Para resolver lo planteado esta Contraloría General, considera conveniente destacar lo que señala la cláusula recurrida, al respecto se observa : *"56.5.2. Toda irregularidad encontrada por la Sutel durante las inspecciones técnicas será notificada al Concesionario para que se realicen las correcciones necesarias dentro de un plazo, que en ningún caso podrá ser menor de cuarenta y ocho (48) horas, ni podrá exceder de treinta (30) días naturales. En caso de que se detecte una interferencia perjudicial, la Sutel ordenará la suspensión inmediata de la transmisión del equipo causante de la interferencia hasta la corrección de la irregularidad."*

Sobre lo citado se puede apreciar, que el fin de la cláusula es establecer un plazo dentro del cual se deben atender las correcciones, relativas a la prohibición de emisión de interferencias perjudiciales, mismo que mínimo será de 48 horas y máximo 30 días naturales. Al respecto, no se tiene por acreditado como parte de la debida fundamentación del recurso presentado, que el clausulado impugnado genere un impedimento para la participación en el concurso, siendo como se indicó que lo que pretende es establecer un plazo para que el concesionario atienda las correcciones señaladas. Ahora bien, si la oferente considera que puede realizar correcciones en menor tiempo al señalado, ello no constituye una barrera a la participación, siendo que no se observa restricción alguna sobre el proceder señalado. En razón de lo expuesto **se rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo, conforme lo señalado en el artículo 245 RLGCP.

H) SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTOS POR LA EMPRESA TV DIECINUEVE UHF SOCIEDAD ANÓNIMA: Sobre la oposición al procedimiento de subasta por la falta de limitaciones de participación al crimen organizado y de otros Estados. Criterio de la

División: La impugnante señala que se opone a que se lleve a cabo la subasta de radio y televisión, por considerar que, como según señala *“en un minucioso estudio personal y de mi representada queda absolutamente claro que las reglas del Cartel de ninguna forma impiden al Crimen Organizado (en sus diferentes modalidades) a que participen y logren por la vía económica únicamente, la concesión de una Radio y/o un Canal de Televisión en Costa Rica. Y tampoco impide que un Estado Extranjero adquiera el mismo derecho concesional”*, lo anterior por considerar que el pliego publicado por la SUTEL no especifica ningún impedimento a ambas situaciones y que es un tema que se encuentra protegido en otros países de Latinoamérica y del mundo. En ese sentido, objeta que la referida Licitación (Subasta) debe ser evaluada por la Contraloría, eventualmente por la Sala Constitucional y hasta por la Asamblea Legislativa previa su eventual ejecución.

Por su parte, la **SUTEL** señala que, la objetante plantea argumentos genéricos, sin fundamento alguno, que no combaten una cláusula concreta del pliego de condiciones, lo que torna improcedente su gestión recursiva. Sin embargo, señala que, los eventuales interesados, deben cumplir con una serie de requisitos legales, técnicos y financieros que permitan a la Administración concedente y al regulador, fiscalizar la correcta ejecución de las obligaciones pactadas en los contratos de concesión que se suscriban. Además, existen otros entes estatales que se encargan de atender de manera específica la preocupación de la objetante, y no es a través del concurso público que se analizan estas situaciones, siendo que la SUTEL no se puede arrogar competencias que no le corresponden.

Con respecto a la participación de Estados extranjeros, la SUTEL indica que la legislación vigente no establece restricción alguna (ni tampoco se define en la Ley N°1758 para las concesiones actuales), y tampoco se emitieron objetivos de política pública en este respecto, más aún se estableció que el procedimiento concursal promoviera la competencia, por lo que el pliego de condiciones cumple con la normativa vigente. De igual manera, esto es conteste con el principio de igualdad y libre concurrencia que promulga el numeral 8 inciso f) de la LGCP, que establece la obligación de dar “un trato igualitario a con el fin de procurar todos los oferentes”

Concluyendo la SUTEL que la objetante no brindan la debida argumentación y que además las disposiciones del pliego de condiciones, incluido el mecanismo de subasta para la determinación de

las ofertas económicas ganadoras, no solo reconocen el interés público asociado a este servicio sino que son contestes con el principio de optimización del recurso escaso (bien demanial), con el fin de que la población obtenga el mayor beneficio mediante el acceso a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva abierta, que serán provistos por aquellos concesionarios que hayan acreditado su idoneidad y valorado correctamente el recurso al presentar sus ofertas, lo que promueve el uso eficiente del espectro y que se alinea con las buenas prácticas recomendadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y adoptadas internacionalmente. En su respuesta la SUTEL indica además que si la recurrente considera que la SUTEL no es competente para llevar a cabo los procedimientos concursales de radiodifusión, se trata de un aspecto que se debe direccionar a la jurisdicción correspondiente y no pretender ventilar situaciones ajenas al recurso de objeción en esta vía.

Al respecto, considera este órgano contralor que efectivamente los recursos de objeción la norma refiere a que debe presentarse contra alguna cláusula o aspecto específico del pliego de condiciones, así como aportar las pruebas idóneas que fundamenten su alegato, tal y como se menciona en el apartado ii) ***Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción por parte de la recurrente*** del Considerando I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

En esa línea lo que se pretende con esta fase recursiva es impugnar cláusulas puntuales de los pliegos de condiciones, presentando los argumentos correspondientes así como la prueba idónea que permita revisar y eventualmente aceptar la modificación de los pliegos en caso de ser necesario, según lo propuesto por el objetante. Sin embargo, en este caso, el escrito presentado por la empresa objetante resulta genérico, sin hacer alusión a cláusulas particulares ni tampoco la propuesta que se pretende que la Administración acepte y modifique eventualmente del pliego de condiciones, aunado a la falta de fundamentación que existe en las argumentaciones esbozadas y que se quedan en meras disconformidades.

Aunado a que si bien indica que como resultado de *...un minucioso estudio personal y de mi representada,* no se adjuntó ningún estudio al recurso o criterio técnico que respalde lo afirmado, por lo que conceptualizados los argumentos de ambas partes, estima esta División que la objetante no ha fundamentado su pretensión, en el sentido de demostrar la limitación que le genera para su participación el hecho de que el procedimiento se tramite mediante la figura de la subasta.

A efectos de resolver este recurso, debe recordarse la naturaleza del recurso de objeción, para lo cual el ordenamiento jurídico lo establece como un mecanismo con dos objetivos centrales: remover obstáculos indebidos que impidan la libre participación y ajustar el pliego a las normas y principios legales vigentes. De esta forma, a efectos de su interposición, la normativa (Art. 88 LGCP y Art. 246 RLGCP) impone al objetante la carga de presentar un recurso debidamente fundamentado y que se acompañe de la prueba idónea para sostener sus argumentos.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo manifestado y lo expuesto en el Considerando *IV.-APARTADO GENERAL DE FUNDAMENTACIÓN*;, se procede **a rechazar de plano** el recurso de objeción por falta de fundamentación.

I) Sobre las gestiones adicionales presentadas al expediente del recurso de objeción.

a) Oficio sin número, fechado 17 de octubre de 2025. Copia para la Contraloría General de la República de oficio remitido a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), por Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima, identificado con el número de ingreso 23923-2025, agregado al expediente CGR-ROC-2025007980 de esta Contraloría General.

Criterio de la División. Se observa que la empresa Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima, gestionó ante la Administración licitante, una serie de observaciones resultado de la sesión de entrenamiento realizada el 9 de octubre de 2025. Al respecto, considerando que lo remitido a este Contraloría General es una copia de carácter informativo, **se omite especial pronunciamiento al respecto**, siendo que la gestión fue presentada ante el órgano instructor competente. Así las cosas, **se procede al archivo** de la gestión presentada en el expediente de trámite.

b) Oficio sin número, fechado 20 de octubre de 2025. Recurso de objeción presentado por la empresa Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima, identificado con el número de ingreso 23968-2025, agregado al expediente CGR-ROC-2025007980 de esta Contraloría General.

Criterio de la División. La empresa Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima, presentó un **recurso de objeción adicional**, al ya presentado sobre el pliego de condiciones de la Licitación Mayor N°2025LY-000003-SUTEL, promovida por la Superintendencia de Telecomunicaciones, para la

concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión televisiva de acceso libre.

Para atender la gestión planteada, ha de señalarse que de acuerdo con los numerales 86, 87 y 95 de la LGCP y los artículos 242, 243, 244, 245 y 254 del RLGCP, y tratándose de la impugnación del pliego de condiciones de licitaciones mayores, los recurrentes cuentan con un **plazo máximo de 8 días hábiles** posteriores a la publicación de éste para interponer el recurso de objeción al pliego de condiciones; teniendo como consecuencia que aquellos recurso que se presenten fuera de dicho plazo **deberán ser rechazados de plano por inadmisibles**.

En el caso bajo estudio, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) publicó en el Diario Oficial La Gaceta No. 179 del jueves 25 de setiembre de 2025, la invitación para participar en una licitación mayor para la la *"concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión televisiva de acceso libre en los segmentos de frecuencias de 174 MHz a 216 MHz y 470 MHz a 608 MHz."*

De este modo teniendo en cuenta las normas precitadas, se tiene que en el presente caso el plazo de 8 días hábiles, con el que contaban los interesados para impugnar el pliego de condiciones, corría a partir del viernes 26 de setiembre de 2025 y hasta el martes 7 de octubre del 2025. De esta manera, el último día del plazo para presentar oportunamente las acciones recursivas ante esta Contraloría General **venció el 7 de octubre del 2025 a las 11 horas con 59 minutos**. Partiendo de lo anterior, el recurso de objeción adicional presentado por la empresa, fue interpuesto ante la Contraloría General el día 20 de octubre de 2025, con lo cual resulta extemporáneo. Por otro lado, es relevante mencionar que de conformidad con los artículos 253 y 254 del RLGCP, dichas normas no habilitan la posibilidad de que los recurrentes *-para el caso del recurso de objeción en contra del pliego de condiciones-*, puedan ampliar o completar los recursos que se hayan presentado en el plazo legal previsto, lo cual se ha dado en el presente caso. De conformidad con lo expuesto, **se rechaza de plano** el recurso de objeción interpuesto por haberse presentado extemporáneo, a la luz del artículo 244 inciso b) del RLGCP.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe mencionar que se desprende del documento adicional presentado por la objetante, que sus pretensiones versan sobre aclaraciones relacionadas con temas que se

vieron en las sesiones de entrenamiento llevadas a cabo por la Administración en fecha 9 de octubre de 2025, aspectos sobre los cuales no corresponde a esta Contraloría General referirse, por no ser materia del recurso de objeción que regula la normativa vigente y que compete a este órgano contralor conocer, de manera que **se omite especial pronunciadamente** sobre el fondo de la gestión interpuesta.

c) Oficio No. 10136-SUTEL-DGC-2025 fechado 27 de octubre de 2025 de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL). Respuesta a las solicitudes extemporáneas respecto de los pliegos de condiciones de las licitaciones 2025LY-000001-SUTEL; 2025LY-000002-SUTEL y 2025LY-000003-SUTEL, identificado con el número de ingreso 24586-2025, agregado al expediente CGR-ROC-2025007980 de esta Contraloría General.

Criterio de la División. Se observa que la SUTEL, remitió a esta Contraloría General, documento mediante el cual atendió las gestiones extemporáneas presentadas ante esa instancia, por la empresa Televisora de Costa Rica S.A. y Ecoelectronics, sobre los distintos procedimientos concursales que nos ocupan. Al respecto, considerando que las aclaraciones al pliego de condiciones no son competencia de la Contraloría General, siendo que conforme el artículo 93 del RLGCP deben ser gestionadas ante la Administración licitante, se da acuse de recibo del oficio enviado a este órgano contralor, **sin emitir especial pronunciamiento** sobre el fondo de las gestiones atendidas por esa Administración. Así las cosas, **se procede al archivo** de la gestión presentada en el expediente de trámite. No obstante lo anterior, siendo que la Superintendencia ha realizado una serie de consideraciones respecto de las sesiones técnicas y los aspectos ahí desarrollados conforme los cuestionamientos en este trámite de Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima, estima este órgano contralor que resulta de su responsabilidad la valoración de si esos aspectos ameritan la eventual modificación del pliego, todo en aras de que no existan discusiones ulteriores por aspectos y valoraciones técnicas de las ofertas que puedan considerarse extra pliego, que demoren innecesariamente el concurso.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política; 88 y 95 de la Ley General de Contratación Pública, 246, 253 y 254 de su Reglamento, se

resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO POR IMPROCEDENCIA MANIFIESTA** los recursos de objeción presentados por **TV DIECINUEVE UHF S.A.; TELEVISORA DE COSTA RICA S.A.** y la **CÁMARA NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (CANARTEL)** en contra del pliego de condiciones de la **Licitación Mayor No. 2025LY-000003-SUTEL** promovida por **SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES (SUTEL)** para la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión televisiva de acceso libre. **NOTIFÍQUESE.**

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Adriana Pacheco Vargas
Asistente Técnica

Rebeca Bejarano Ramírez
Fiscalizadora

Estudio y redacción:

Maribel Astúa Jiménez (Fiscalizadora) y Rebeca Bejarano Ramírez (Fiscalizadora).

RBR/MAJ/APV/EOP

Ni: 22690, 22713, 22711, 22779, 22819, 23425, 23925, 23968, 24099, 24090, 24586.

NN: 21398 (DCP-0291)

G: 2025004627-1

Expediente digital: CGR-ROC-2025007980