

ASUNTOS: Recurso de Objeción a la Licitación Mayor **número N°2025LY-000002-Sutel** promovida por la SUTEL, para “la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión sonora FM”.

Señores División de Contratación Pública
Contraloría General de la República

Estimados señores:

Quien suscribe, **Andrés Quintana Cavallini**, en autos conocido como representante legal de la sociedad **QUADRANTE, S.A.**, cédula de persona jurídica 3- 101-041500 y de **Compañía Radiofónica Azul S.A.**, cédula de persona jurídica 3-101- 220233; presento **RECURSOS DE OBJECCIÓN** al pliego de condiciones del proceso **Licitación Mayor número N°2025LY-000002-Sutel**, promovido por la SUTEL (Superintendencia de Telecomunicaciones) órgano desconcentrado coadministrador de la supervisión de Telecomunicaciones y aspectos del Espectro Radioeléctrico junto con el MICITT, para “la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión sonora FM, amparada en los artículos 86, 95 y concordantes de la de la LGCP y los artículos 254, siguientes y concordantes del RLGCP, con fundamento en las siguientes consideraciones:

LEGITIMACIÓN:

Mis representadas QUADRANTE, S.A., cédula de persona jurídica 3- 101-041500 y de Compañía Radiofónica Azul S.A., cédula de persona jurídica 3-101- 220233; son concesionarias de las frecuencias de radiodifusión sonora 94.7 FM y 99.9 FM, sucesivamente.

Mis representadas formularon, en tiempo y forma, las respectivas solicitudes de prórroga automática, de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Radio y, ante el rechazo del Ejecutivo, entablaron junto con la Cámara Nacional de Radio una demanda contencioso-administrativa para impugnar tal rechazo. La demanda ocupa el expediente 25-001640-1027-CA. El proceso ya superó la audiencia preliminar y el Tribunal de apelaciones aprobó medidas cautelares.

De tal modo, las frecuencias indicadas siguen bajo la expectativa de la prórroga automática y son indisponibles. Ello legitima sobradamente a mis representadas para formular una oposición a este pliego.

Además, el artículo 95 de la LGCP, reconoce el derecho de “objetar el pliego de condiciones de licitación todo potencial oferente”. Aunque, en el caso de mis representadas, lo que corresponde es la “prórroga automática” que establece el artículo 25 de la Ley de Radio (reformada en Ley General de Telecomunicaciones); en cualquier caso, en caso de que ilegalmente se siguiera con el proceso de licitación, tendría un interés legítimo a ofertar, aunque correspondería que lo hiciera bajo protesta y sin perjuicio de los derechos adquiridos al amparo de la Constitución (artículos 121, inciso 14, artículo 33, artículo 34, el artículo 24 y los principios constitucionales de reserva de ley, de legalidad, de reserva de ley, de buena fe), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (especialmente el artículo 13, inciso 3), la legislación (Ley de Radio y de Telecomunicaciones, así como los principios de continuidad de las actividades y servicios de interés público).

OBJECIONES AL PLIEGO:

1. El pliego no indica que mis representadas, QUADRANTE, S.A., cédula de persona jurídica 3- 101-041500 y Compañía Radiofónica Azul S.A., cédula de persona jurídica 3-101- 220233; solicitaron en tiempo y forma la “prórroga automática” de su concesión. Por lo tanto, sus concesiones están vigentes y las frecuencias no pueden ser objeto de subastas ni de concurso. En relación con Quadrante SA, por oficio _03535-SUTEL-DGC-2024 en el EXPEDIENTE: Q0002-ERC-DTO-ER-02835-2012 el estudio o dictamen correspondiente determinó el cumplimiento para la renovación automática. En relación con Compañía Radiofónica Azul SA, por oficio 03567-SUTEL-DGC-2024 en el EXPEDIENTE: C0755-ERC-DTO-ER-02022-2015. Ambos oficios son de 9 de mayo de 2024.
2. Por haber solicitado mis representadas en tiempo y forma la prórroga automática de sus concesiones (antiguas licencias) tampoco pueden aplicarse las reformas del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, que sirve de base para el diseño de una nueva distribución, porque siguen las frecuencias vigentes por estar cubiertas por una medida cautelar y estarse discutiendo el rechazo a las prórrogas automáticas previstas en la indicada ley de Radio.
3. De conformidad con la doctrina de la Sala Constitucional, el Estado tiene capacidad para retomar las frecuencias asignadas y concesionadas, pero condicionado a previo debido proceso e indemnización. Véase resolución número 11715 de las 15:05 horas del 26 de julio de 2017, en el expediente 17-003593-0007-CO. En el caso de mis representadas no se ha dado ni debido proceso ni indemnización previas. De manera que de acuerdo con los antecedentes resueltos por la Sala, no procede la reasignación de las frecuencias. Tal posición de mis representadas constituye en palabras de la indicada Sala un

derecho de aprovechamiento (posición que en la doctrina española sería equivalente a derechos reales administrativos). El punto corroborable y cierto es que si no se ha dado ni debido proceso ni indemnización previas, la frecuencia no puede ser objeto de subasta en este pliego y ello lo anula. Sobre todo si la SUTEL está al tanto del marco jurídico.

4. Es irregular y antijurídico que la misma SUTEL, que recomendó la aprobación de las prórrogas automáticas, ahora organice una subasta de las frecuencias objeto de la prórroga automática.
5. Es menester recordar que el régimen general de la radiodifusión es diferente del que regula las telecomunicaciones y que, por lo tanto, cubre una serie de aspectos centrales, que van desde las libertades de expresión, prensa, religión y empresa, hasta los contenidos en el artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones. Este marco básico, propio de la radiodifusión, en primer lugar se erige como obstáculo a la reasignación de frecuencias que se pretende, al despojo de concesiones latente y al modo de asignación que se quiere (subasta). Es obvio que el diseño del pliego no responde a las necesidades ni especialidades de la actividad, según dispone la ley básica, por lo que se transgrede el principio de especialidad de la radiodifusión por pretenderse una subasta que no atiende a la naturaleza de la actividad y que se equivoca la SUTEL al creer que una subasta responde al concurso previsto en el mencionado artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones.
6. Parte de las inconsistencias del Pliego objetado se centran en que de manera impropia y sin responder a la geografía ni a la experiencia nacional, se copia irracionalmente una regionalización de los documentos de Mideplan ignorando cómo corren o se distribuyen las ondas de radio. Ello es impropio y tiñe de nulidad absoluta este pliego.
7. Inconsistencias e irracionalidades de la SUTEL al concebir este proceso más bien de subasta que concursal: El acta 02 de mayo del 2024, de SESIÓN ORDINARIA 002-2024: en esta acta del 2024 está transcrita una parte importante donde Glenn Fallas recuerda que la recomendación es dar la prórroga. Al respecto, el Consejo, mediante acuerdo 029-070-2023 hizo ver que se debe valorar una eventual prórroga, el plazo de los títulos habilitantes, para lo cual SUTEL ha emitido previamente los criterios correspondientes respecto a este tema y le corresponde al Poder Ejecutivo establecer los mecanismos para atender las solicitudes de prórroga. En este sentido, el plazo, los requerimientos y el procedimiento. Véase que es como decirle a quien yo le voy a rendir un informe que me diga prácticamente cómo quiere que se lo rinda y aquí un poco el

ejemplo es que MICITT me manda a decir que no considere el criterio técnico de SUTEL de las adecuaciones.

OBJECIONES ESPECIFICAS:

Sin perjuicio de lo anterior, de las Objeciones Generales presentadas a los Pliegos de Condiciones por CANARA (7 de octubre de 2025), y de los procesos judiciales donde se discute precisamente la materia de la que trata el Pliego aquí objetado, detallo las objeciones específicas que atañen a mi representada:

1) Objeción al estudio de demanda de SUTEL como fundamento para una eventual subasta de frecuencias de radiodifusión sonora y televisiva

Con base en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 50 de la Ley General de Telecomunicaciones (N.8642), la Ley de Contratación Administrativa (N.7494) y los principios de eficiencia, transparencia y legalidad que rigen la administración de bienes públicos planteo:

- a) En el acuerdo SUTEL N.021-057-2023 y su documento anexo “Consulta pública sobre interés y demanda en las bandas destinadas para servicios de radiodifusión sonora y televisiva”, la Superintendencia realizó un sondeo para determinar si existía interés en participar en un eventual concurso de frecuencias. Con base en las respuestas recibidas, SUTEL concluyó que la demanda superaba la oferta disponible, y utilizó ese resultado como **justificación principal para promover una subasta de frecuencias.**
- b) **Cuestionamiento técnico y jurídico:** El mecanismo aplicado por SUTEL **no cumple con los estándares de evaluación objetiva de la demanda efectiva**, ya que:
 - i) **No se solicitó evidencia de capacidad financiera, operativa ni técnica** por parte de los interesados, contraviniendo los principios de idoneidad que deben regir todo proceso de adjudicación o autorización de uso de bienes públicos escasos.
 - ii) El simple hecho de manifestar interés **no demuestra necesidad real ni factibilidad económica**, por lo que los resultados del estudio son **estadísticamente sesgados e irreales** como indicador de demanda.
 - iii) De acuerdo con la doctrina administrativa y la jurisprudencia reiterada de la CGR (p.ej., resoluciones R-DC-238-2019 y DFOE-IFR-0019-2021), **los entes reguladores deben justificar técnicamente cualquier decisión de apertura de concurso** con base en datos verificables y no en percepciones o encuestas abiertas.
 - iv) La utilización de un estudio de este tipo como fundamento para una subasta de espectro radioeléctrico **podría generar nulidad relativa del**

acto administrativo de convocatoria, conforme al artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, por haberse emitido sin prueba suficiente de necesidad y factibilidad.

Posibles consecuencias de continuar con un fundamento deficiente:

- a) Se afectaría la seguridad jurídica de los actuales concesionarios y de los potenciales oferentes, quienes asumirían riesgos económicos sobre una base de demanda inexistente.
- b) Se podrían comprometer recursos públicos y costos regulatorios en un proceso carente de sustento técnico.
- c) Se expondría a la SUTEL y al MICITT a eventuales impugnaciones y acciones de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2) Indebido del estudio de demanda para invocar un proceso de subasta

En el acuerdo SUTEL N.º 021-057-2023, la consulta pública solicitó a los interesados: *“Señalar para cuáles bandas de frecuencias tendría interés de participar en un eventual proceso concursal, según las disposiciones del artículo 12 de la Ley General de Telecomunicaciones.”*

Esta consulta es clara: se refiere a un **eventual concurso**. Sin embargo, el pliego definitivo de condiciones para la adjudicación de frecuencias FM utiliza esas manifestaciones de interés como fundamento para justificar la realización de una **subasta** económica con precio base derivado de tales respuestas.

Diferencia entre concurso y subasta

- **Concurso público:** modalidad prevista en la **Ley General de Contratación Pública** y el artículo 12 de la Ley 8642, que exige evaluar necesidad y factibilidad técnica y económica. La adjudicación se da en función de la **idoneidad técnica, experiencia y solvencia**, aunque puedan incluir factores económicos.
- **Subasta pública:** procedimiento distinto, centrado en la **oferta económica más alta** sobre un precio base (conocida como “mejor postor”). El énfasis, en este caso, es exclusivamente económico.

Confundir manifestaciones de interés para un eventual concurso con justificación para una subasta constituye una incongruencia jurídica, y genera un acto administrativo carente de motivación suficiente (art. 11 LGAP).

Fundamentos legales y constitucionales

1. **Deber de motivación y congruencia (arts. 11 y 16 LGAP):** los actos deben estar justificados con razones pertinentes. Usar un estudio de “interés en concurso” para justificar una subasta viola este principio.
2. **Selección objetiva (arts. 27 y 28 Ley 7494):** la modalidad escogida debe responder a criterios objetivos y diferenciados. Mezclar concurso con subasta desnaturaliza el procedimiento.
3. **Libertad de expresión e información (art. 29 Constitución, art. 13 Convención Americana de Derechos Humanos):** el espectro radioeléctrico es un recurso limitado cuya asignación impacta directamente la pluralidad de voces. Procesos mal fundamentados que priorizan únicamente el criterio económico ponen en riesgo la diversidad mediática, contraviniendo estándares interamericanos (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85).
4. **Principio de continuidad y pluralidad del servicio público (art. 2 Ley 8642):** las radios cumplen una función pública esencial. Un modelo de subasta puramente económica, sustentado en un estudio débil, puede concentrar frecuencias en pocos operadores con gran poder económico, reduciendo diversidad y afectando el derecho colectivo a la información.

Consecuencias prácticas

- **Inseguridad jurídica:** participantes de la consulta pública creyeron que se trataba de concurso, no de subasta.
- **Riesgo de concentración mediática:** al privilegiar únicamente la capacidad económica, se reduce la pluralidad de voces.
- **Vulneración de derechos humanos:** restringir diversidad en el acceso al espectro limita indirectamente la libertad de expresión y el derecho ciudadano a recibir información plural.

3) Falta de correspondencia entre la metodología de valuación del espectro y la realidad del mercado publicitario

El informe técnico que fija el precio base de la subasta construye un valor artificial sobre supuestos erróneos: (i) considera que el 100% de la población oyente escucha el 100% de las emisoras de radio, lo cual es fácticamente imposible; y (ii) incluye en el cálculo a la totalidad de la población del país, sin diferenciar la población económicamente activa (18-65 años), lo que constituye la verdadera audiencia monetizable en el mercado publicitario, conforme a estudios de IPSOS.

Estos defectos metodológicos inflan artificialmente el precio base, crean una barrera de entrada injustificada para nuevos oferentes y distorsionan el principio de eficiencia

en la administración del espectro radioeléctrico, en violación de los artículos 11 y 16 de la Ley General de la Administración Pública, del artículo 12 de la Ley General de Telecomunicaciones, y de la jurisprudencia reiterada de esa Contraloría sobre actos administrativos carentes de motivación técnica adecuada.

Por lo anterior, sin perjuicio de nuestros derechos, solicito que la Contraloría General ordene a SUTEL y al MICITT revisar la metodología de valuación del espectro, ajustándola a parámetros realistas de audiencia segmentada y de mercado publicitario efectivo, garantizando así precios base razonables y acordes con la realidad costarricense.

4) Se incumple el principio de eficiencia:

El pliego de condiciones invoca reiteradamente el principio de eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico como recurso escaso, así como la orientación de los procesos de asignación hacia las fuerzas del mercado. Sin embargo, en la práctica **ignora la infraestructura ya instalada por las empresas que actualmente operan concesiones del espectro**, lo que genera duplicidad de inversiones, aumento de costos operativos y riesgos para la continuidad del servicio público.

Principios jurídicos vulnerados:

1. Principio de eficiencia en la administración de bienes públicos

- Artículo 4 de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos exige que los recursos escasos se administren con eficiencia, evitando duplicación de inversiones.
- La **infraestructura ya desplegada (torres, antenas, enlaces, estudios, personal técnico)** constituye un activo de valor que debe aprovecharse antes de obligar a nuevos operadores a replicar la inversión.

2. Principio de razonabilidad y proporcionalidad (arts. 11 y 16 LGAP)

- Obligar a construir infraestructura redundante, cuando existe capacidad instalada suficiente, es desproporcionado y carece de relación con el interés público.
- Esta omisión encarece artificialmente la operación y restringe la participación a grandes capitales, afectando la pluralidad mediática.

3. Principio de continuidad del servicio público (art. 2 Ley 8642), aplicable a las actividades privadas de interés público (definición del artículo 29 de la LGT):

- No considerar la infraestructura de actuales concesionarios pone en riesgo la continuidad de emisoras que han operado conforme a derecho durante décadas.
- El riesgo de cierres por duplicidad de inversiones y cargas regulatorias contradice la obligación estatal de garantizar la continuidad del servicio.

4. Principio de eficiencia y sostenibilidad en mercados regulados

- La regulación no puede limitarse a “las fuerzas del mercado” ignorando la realidad técnica, cultural, social y económica del sector, así como la diversidad de valores y medios culturales, recreativos, informáticos, religiosos, ideológicos, que expresan los medios de radiodifusión, como parte de los medios de comunicación y del derecho a la libertad de expresión de la que son sus instrumentos. En el doble sentido: a) de los propios medios y sus periodistas y comunicadores de emitir opiniones, informaciones, entretenimiento, noticias; b) de los radioescuchas a escoger y escuchar las informaciones, opiniones, noticias, entretenimiento, según sus preferencias.
- La eficiencia regulatoria exige reconocer el capital ya invertido, y diseñar mecanismos para su aprovechamiento (ej. condiciones preferenciales a operadores existentes).

Las reglas económicas y técnicas exigidas por el Pliego objetado, constituyen una barrera de entrada a la pretendida subasta y violentan los principios de igualdad, de participación, de libertad, y de eficiencia que deben regir la contratación pública de acuerdo con la Constitución y la Ley.

PETITORIA:

- 1) Pido que esa Contraloría General de la República ANULE el Pliego de Condiciones de la Licitación Mayor 2025LY-000002-SUTEL: Licitación mayor para la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión sonora FM en el segmento de frecuencias de 88 MHz a 108 MHz (publicado en La Gaceta 179 del jueves 25 de septiembre de 2025).
- 2) Subsidiariamente, que no se aplique la licitación a la frecuencia de mis representadas, por cumplir la legislación (ver Resoluciones de SUTEL donde se reconoce esa condición: XXX).
- 3) Subsidiariamente, que se anulen las cláusulas ilegítimas y contrarias del Pliego de Condiciones al ordenamiento jurídico, por violentar el derecho de participación, imponiendo barreras de entrada discriminatorias, y estableciendo reglas técnicas de cobertura que contradicen la naturaleza de la radiodifusión (muy distintas a las impiden a los interesados legítimos a participar en condiciones de igualdad).

- 4) Subsidiariamente, que se ordene a SUTEL a ajustar el Cartel al ordenamiento jurídico, a la naturaleza de la radiodifusión, y a las normas de la Ley General de Contratación Pública.
- 5) Subsidiariamente, revisar la legalidad y congruencia del uso del estudio de interés en concurso como sustento de una subasta de espectro FM.
- 6) Subsidiariamente, ordenar a SUTEL y al MICITT corregir esta incongruencia, garantizando que la modalidad de subasta esté motivada con un estudio técnico-económico distinto al previsto para concurso.
- 7) Subsidiariamente, suspender la autorización del procedimiento de subasta hasta que se realice un análisis robusto de factibilidad y se acredite que la modalidad escogida no compromete la pluralidad mediática ni el ejercicio efectivo de la libertad de expresión e información.
- 8) Subsidiariamente, exigir que el diseño del concurso respete los estándares constitucionales e interamericanos de derechos humanos, garantizando diversidad de operadores y pluralidad en el espectro radioeléctrico.
- 9) Subsidiariamente, revisar la viabilidad económica del cartel de la subasta de frecuencias FM a la luz de los ingresos reales del mercado y los costos operativos obligatorios.
- 10) Subsidiariamente, exigir que los precios base y cargas regulatorias se definan conforme a la capacidad real del mercado y no a proyecciones irreales.
- 11) Subsidiariamente, requerir a SUTEL y al MICITT que ajusten la metodología de valoración, incorporando como **factor relevante la capacidad instalada y la experiencia técnica-operativa de los actuales concesionarios**, a fin de garantizar continuidad, eficiencia y sostenibilidad.
- 12) Subsidiariamente, suspender la autorización del concurso hasta que se realice un **estudio financiero realista**, que asegure que las emisoras nuevas puedan alcanzar retorno de inversión razonable y no dependan de capitales con intereses ajenos a la radiodifusión.
- 13) Subsidiariamente, ordenar que se introduzcan mecanismos que reconozcan la trayectoria y solvencia de los actuales actores como parte esencial de la

pluralidad mediática del país, garantizando así la vigencia de la libertad de expresión y el derecho a la información de todos los costarricenses.

PRUEBA:

- a) Personería jurídica de mis representadas
- b) Contrato de Licencia (Concesión) de las frecuencias de 94.7 (Quadrante S.A., Contrato # 001-2004-CNR, del 21 de julio de 2004) y de 99.9 (Radiofónica Azul S.A., Contrato #085-2004-CNR, del 25 de noviembre de 2004).
- c) Resoluciones de SUTEL (03535-SUTEL-DGC-S024, del 9 de mayo de 2024, para el caso de la frecuencia 94.7 FM, y 03567-SUTEL-DGC-2024, del 9 de mayo de 2024, para el caso de la frecuencia 99.9 FM) sobre cumplimiento de normas de mis representadas titulares de ambas frecuencias.

NOTIFICACIONES:

Oiré notificaciones en el siguiente correo electrónico: asistente@canara.org; federicomalavassilegal@gmail.com; andres@94-7.com; luiscesar.monge@gmail.com; rodolfoepizar@gmail.com.

San José, 7 de octubre de 2025