



**INFORME NRO DFOE-IFR-IF-05-2013**  
**3 de julio de 2013**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA**

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE TRANSICIÓN A LA RADIODIFUSIÓN  
DIGITAL**

**2013**

## CONTENIDO

Página Nro.

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	
<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN..... 1</b>
	ORIGEN DE LA AUDITORÍA ..... 1
	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA ..... 1
	NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA ..... 1
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO ..... 3
<b>2</b>	<b>ANTECEDENTES ..... 3</b>
<b>3</b>	<b>RESULTADOS ..... 9</b>
	NECESIDAD DE AJUSTAR EL MARCO NORMATIVO RELACIONADO CON LA TRANSICIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN ANALÓGICA A LA DIGITAL. .... 9
	PLAN DE CANALIZACIÓN PARA LA TRANSICIÓN (ASIGNACIÓN DE CANALES) ..... 22
	POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LA RADIODIFUSIÓN Y LOS SERVICIOS IMT ..... 24
	EVENTUAL EXISTENCIA DE CONCENTRACIÓN DE ESPECTRO Y PREVISIÓN PARA NUEVOS ACTORES ..... 31
	SOBRE EL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA TELEVISIÓN DIGITAL ..... 34
	SOBRE EL DIVIDENDO DIGITAL Y LA PRECISIÓN DE FECHAS PARA SU DISPOSICIÓN ..... 46
	SOBRE EL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA RADIO DIGITAL ..... 48
<b>4</b>	<b>CONCLUSIONES ..... 52</b>
<b>5</b>	<b>DISPOSICIONES ..... 53</b>
	AL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES: ..... 54
	AL MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES Y AL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES: ..... 54
	AL MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES ..... 54
	RECOMENDACIONES A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: ..... 58
<b>ANEXOS</b>	
	ANEXO NRO 1 SOBRE DISPOSICIÓN CONTENIDA EN EL PÁRRAFO 5.7..... 59
	ANEXO NRO 2 VALORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR EL MICITT..... 61
	ANEXO NRO 3 VALORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LA SUTEL..... 64

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **¿Qué examinamos?**

*Se analizaron aspectos relacionados con el proceso de transición a la radiodifusión digital abierta en Costa Rica; proceso liderado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones en su papel de Rector del Sector y que requiere del acompañamiento de una serie de actores relevantes, entre los cuales está la Superintendencia de Telecomunicaciones como órgano regulador del sector*

*En concreto se evaluó el marco normativo que regula la radiodifusión en la actualidad, así como la política pública implementada por el Poder Ejecutivo de cara a los retos que impone la transición a la radiodifusión digital, la planificación del Rector del Sector Telecomunicaciones en el proceso de transición a la Radiodifusión Digital y la participación del ente Regulador*

### **¿Por qué es importante?**

*La transición a la Televisión digital está relacionada con la optimización en el uso del espectro radioeléctrico, bien de dominio público de alto valor económico y estratégico para el desarrollo socioeconómico nacional que hace posible las transmisiones televisivas, radiofónicas, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones.*

*La transición hacia la radiodifusión digital representa una oportunidad para mejorar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, de manera que la generación del denominado “dividendo digital”, es decir, la cantidad de espectro liberado gracias a la transición de la televisión analógica a la digital, derive en beneficios importantes para el país*

### **¿Qué encontramos?**

*Un marco normativo omiso, con una Ley de Radio obsoleta, un Reglamento de Transición con importantes carencias y un Plan Nacional de Atribución de Frecuencias que requiere actualizaciones obligadas; todo lo cual dificulta los ajustes necesarios del espectro y con ello la posibilidad de explotar nuevos servicios (Servicios de Telecomunicaciones móviles y Televisión Digital Abierta).*

*También, la necesidad de revisar y tomar acciones sobre las frecuencias radioeléctricas que no se encuentren en uso o están siendo subutilizadas por los actuales operadores, según reportes que le ha suministrado la Superintendencia de Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.*

*Una Estrategia Nacional de Banda Ancha que requiere ser revisada bajo un marco integral con otros instrumentos de política pública como el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y el Acuerdo Social Digital. La necesidad de que sea valorado el trabajo de las comisiones creadas de cara al proceso de transición; así como el instrumental asociado (modelos de referencia y el Plan Maestro de Televisión Digital), de la misma manera evaluar el proceso de*



*transición a la radio digital que no parece razonable, pues el desarrollo internacional de esa digitalización no cuenta aún con la misma madurez que la Televisión digital.*

### **¿Qué sigue?**

*Lo anterior conlleva la necesidad de que el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, realice una reformulación de los planteamientos, marco jurídico y demás asuntos relativos a los procesos de transición a la televisión y a la radio digital, lo mismo que de los demás instrumentos de planificación y política pública que, además de incidir en aspectos de radiodifusión, pueden afectar también otros elementos relacionados con la gestión del espectro radioeléctrico en particular, así como el desarrollo de las telecomunicaciones en general. Para estos efectos podrá contar con la colaboración de la Superintendencia de Telecomunicaciones conforme a sus competencias.*

*Se dispuso específicamente, establecer un plan que permita la transición a la televisión digital, promover las reformas que requiere la Ley de Radio, reformar el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, identificar concesionarios que concentren espectro y accionar lo necesario para corregir tales situaciones, además de establecer la conveniencia de continuar con el proyecto de digitalización de la radio, mejorar la labor de las comisiones relacionadas con el proceso de transición.*

*El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones deberá iniciar de forma inmediata los procedimientos para la revocación, extinción y ajuste de títulos habilitantes de radiodifusión televisiva, en los casos de uso no óptimo de estas frecuencias identificados por la Superintendencia de Telecomunicaciones.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA**

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE TRANSICIÓN A LA RADIODIFUSIÓN DIGITAL**

**1 INTRODUCCIÓN**

- 1.1. Conforme a sus competencias de vigilancia de la Hacienda Pública, la Contraloría General de la República considera el espectro radioeléctrico como un bien demanial de alto valor estratégico en el proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones, cuya planificación, administración y control de su uso resulta fundamental en el logro de los objetivos de esa apertura. La transición de la radiodifusión analógica a digital (televisiva y sonora) representa una oportunidad única para ordenar y lograr un uso eficiente de ese bien y constituye por ello un importante objeto de fiscalización desde la perspectiva del buen uso de los recursos del Estado en la satisfacción del interés público.

**ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.2. El estudio se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17 y 18 de su Ley Orgánica, N° 7428 y en cumplimiento del Plan de Trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el periodo 2012-2013.

**OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

- 1.3. Determinar si los procesos diseñados por el entonces Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) para la transición a la radiodifusión digital, y que actualmente lidera el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), garantizan el uso óptimo de los recursos públicos, principalmente en cuanto a la gestión del espectro radioeléctrico, la generación y disposición del dividendo digital, la disponibilidad de servicios de telecomunicaciones móviles internacionales (IMT) en el marco de la Estrategia Nacional de Banda Ancha.

**NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

- 1.4. El estudio se concentró en la evaluación del marco normativo y acciones realizadas a la fecha del estudio en torno a la transición de la radiodifusión analógica a la radiodifusión digital (televisiva y sonora), en el período comprendido entre el 21 de diciembre 2009 y el 22 de marzo 2013, el cual se amplió cuando se estimó necesario.

- 1.5. El análisis consideró especialmente los datos obtenidos en los oficios remitidos por el entonces MINAET, la SUTEL, el SINART y la UCR en respuesta a las solicitudes de información realizadas por esta Contraloría durante el estudio<sup>1</sup>. Además, con el propósito de complementar los resultados obtenidos, así como contribuir a una mejor comprensión de la situación evaluada y que pueda servir como referencia para las acciones que se deban tomar a partir de las disposiciones de este informe, se incluyen también algunos comentarios obtenidos en entrevistas con funcionarios u oficios emitidos por las referidas entidades, los cuales se consignan como notas al pie y que se identifican con la indicación inicial de la entidad de la cual provienen. También fueron tomados en consideración algunos de los comentarios contenidos en el Dictamen C-003-2013 del 15 de enero 2013 emitido por la Procuraduría General de la República.
- 1.6. Para el desarrollo del estudio se observó lo estipulado en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y el Manual General de Fiscalización Integral, y se tomó en cuenta además la siguiente normativa: Inciso 14 del artículo 21 de la Constitución Política; Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428 (LOCGR); Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 (LGT), Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660 (LFMEPST), Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 (LARSP), Ley de Radio N° 1758 (LR), Ley General de la Administración Pública N° 6227 (LGAP), Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones N° DE-34765-MINAET (RLGT), el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT); el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias DE-35257-MINAET (PNAF); Decreto Ejecutivo N° 35657-MP-MINAET: Creación de la Comisión Especial Mixta para Analizar e Informar al Rector del Sector de Telecomunicaciones el posible Estándar Aplicable al País e Implicaciones Tecnológicas, Industriales, Comerciales y Sociales de Transición de la Televisión Análoga a la Digital, modificado por Decreto Ejecutivo N° 35771-MP-MINAET; Decreto Ejecutivo N° 36009-MP-MINAET: Definición del Estándar de Televisión Digital; Decreto Ejecutivo N° 36775-MINAET: Creación de la Comisión Mixta para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica y el Decreto Ejecutivo N° 36774-MINAET: Reglamento para la transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica, modificado mediante Decreto Ejecutivo N° 37139-MINAET.

---

<sup>1</sup> Especialmente los referidos a los oficios OF-DER-2013-001 del 15 de enero 2013 y 0211-SUTEL-DGC-2013 del 21 de enero 2013, del MINAET y la SUTEL, respectivamente, en respuesta de los oficios N°s. DFOE-IFR-0693(13561)-2012 y DFOE-IFR-0696(13573)-2012, ambos del 13 de diciembre 2012. Asimismo, los oficios del SINART N°s PE-011-2013 y PE-021-2013 del 14 de enero y 4 de febrero 2013, respectivamente, así como el oficio sin número del 21 de enero 2013, suscrito por la representante de la Universidad de Costa Rica en la Comisión de Radio Digital y del CONARE en la Comisión de Televisión Digital.

- 1.7. Adicionalmente se tomó en cuenta el Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de televisión digital recomendable a Costa Rica, el Dictamen para la Implementación de la TV Digital en Costa Rica y lo establecido en el Plan Maestro de Televisión Digital. Asimismo, la Estrategia Nacional de Banda Ancha y el Decreto Ejecutivo 37082-MINAET: Creación de la Comisión Especial Mixta para analizar e informar al Rector del Sector Telecomunicaciones el estándar aplicable al país e implicaciones tecnológicas, industriales, comerciales, jurídicas y sociales de la transición de la radio analógica a digital.

#### **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO**

- 1.8. Por medio del oficio DFOE-IFR-0326 del 21 de junio de 2013, se remitió una copia impresa y en digital del borrador del presente informe al señor Alejandro Cruz Molina, Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y a la señora Maryleana Méndez Jiménez, Presidenta del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, para que en un plazo de tres días hábiles, presentaran sus observaciones sobre dicho borrador junto con el correspondiente sustento documental. Dicha comunicación fue complementada con una exposición oral del informe que se efectuó el 25 de junio siguiente; en la que se acordó extender el plazo para la presentación de las observaciones al borrador del informe.
- 1.9. Sobre el particular, se recibió el oficio No. 3270-SUTEL-2013, del 28 de junio de 2013, suscrito por la señora Maryleana Méndez Jiménez, Presidenta del Consejo de la SUTEL, en el cual se consignan las observaciones de esa Superintendencia al borrador del informe. Asimismo, se recibió el oficio No. MICITT-DVT-OF-124-2013, del 28 de junio de 2013, en el que el señor Rowland Espinosa Howell, Viceministro de Telecomunicaciones, remite las observaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
- 1.10. Con base en la evidencia aportada y la recopilada por el equipo de fiscalización para fundamentar los resultados del estudio, se procedió a analizar las argumentaciones expuestas, tanto por la SUTEL como por el MICITT, y se incorporaron aquellas que, a criterio de este órgano contralor, resultaron procedentes. El análisis de las observaciones se detalla en el anexo No.2 en lo correspondiente a la SUTEL y en el anexo No.3 lo indicado por el MICITT.

## **2 ANTECEDENTES**

- 2.1. El espectro radioeléctrico es un bien de dominio público propio de la Nación costarricense, el cual no podrá salir definitivamente del dominio del Estado y sólo podrá ser explotado por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa. Su planificación, administración, uso y control se llevará a cabo según lo establecido en

la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales vigentes en Costa Rica, la LGT, el PNDT, el PNAF y los reglamentos que para tal efecto se emitan

- 2.2. Con anterioridad a la emisión de la LGT y la LFMEPST la gestión del espectro radioeléctrico estuvo a cargo de la Oficina de Control Nacional de Radio del Ministerio de Gobernación y Policía. A partir de dicha emisión la responsabilidad de su planificación recayó en el Ministro a cargo del MINAET y a partir de febrero 2013 en el MICITT, corresponde a la SUTEL administrar, controlar y comprobar el uso eficiente de este bien demanial.<sup>2</sup>
- 2.3. El Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2009-2014, emitido el 15 de mayo del 2009, en el Eje de Telecomunicaciones, incluye la acción dirigida a “Desarrollar la transición de la Televisión y Radio de acceso libre o convencional (Radiodifusión) a Digitales (conocida como Televisión Digital Terrestre y Radio Digital Terrestre), para lo cual se establecieron las siguientes metas”: Meta 1 “Decreto sobre Televisión Digital estableciendo el procedimiento para la definición del estándar y el proceso de transición, pruebas y programa de divulgación” con plazo al 15 de mayo 2010; Meta 2 “Decreto para Radio Digital estableciendo el procedimiento para la definición del estándar y el proceso de transición” con plazo al 15 de mayo 2012 y Meta 3 “Definición de fecha para el "apagón" de la Televisión Análoga” con plazo al 15 de mayo 2014.
- 2.4. En el marco del desarrollo del sector de telecomunicaciones el Poder Ejecutivo decidió el tránsito de la radiodifusión analógica (televisiva y sonora) a una radiodifusión digital, caracterizada por la aplicación de una plataforma de comunicación basada en tecnologías digitales para la transmisión de señales, decisión que debe ser considerada en el marco de los objetivos y principios de la Ley General de Telecomunicaciones y muy especialmente en la necesidad de optimizar el uso del espectro radioeléctrico.
- 2.5. En el caso de la televisión, la tecnología digital permite un uso más eficaz del espectro radioeléctrico, debido a que requiere una menor porción del espectro para transmitir la misma programación que hoy se hace en forma analógica. Eso daría lugar, entre otras ventajas, a las siguientes:
  - Se podrían distribuir de 4 a 6 programas digitales de calidad aceptable en el mismo ancho de banda que hoy día se utiliza para difundir un solo programa de televisión analógica (multiprogramación).
  - Se puede ofrecer mejor calidad de video y de audio, transportar un mayor volumen y tipos de datos, aumentar la oferta de programas televisivos y disponer de portales para servicios en línea, así como una mayor interacción de la audiencia (comunicación bidireccional, telespectador y

---

<sup>2</sup> Artículos 7 de la LGT, 60 y 73 de la LFMEPST y 9 del PNAF.

emisora) mediante nuevos programas de televisión interactiva y de alta definición, incluida la televisión móvil.

- Se da la posibilidad de liberar frecuencias radioeléctricas para otras utilidades.
- Al liberarse frecuencias se da la posibilidad de una mayor cantidad de actores<sup>3</sup>.

2.6. En cuanto a la liberación de frecuencias, aquellas que puedan ser liberadas con este proceso de transición han sido calificadas “frecuencias en oro”, en particular cuando se trata de la banda UHF, que ofrece óptimas condiciones de propagación<sup>4</sup>.

2.7. La cantidad de espectro liberado determina el denominado “dividendo digital”, que es definido como la cantidad de espectro que queda disponible a partir de las frecuencias que actualmente usan los programas analógicos existentes, que se podrían liberar con el paso de la televisión analógica a la digital y que la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) identificó en la denominada banda de 700 MHz en el rango de 698 MHz a 806 MHz, que corresponde a los canales UHF del 52 al 69, con un total de 108 MHz para el uso en las Telecomunicaciones Móviles Internacionales (IMT).

2.8. Conforme a lo anterior, se determina entonces que el referido dividendo beneficiaría considerablemente al público en general, al poderse utilizar las frecuencias liberadas en servicios de comunicaciones móviles, lo que a su vez ha sido visto a nivel mundial como una oportunidad para ampliar la cobertura de los servicios de banda ancha, promoviendo la reducción de la “brecha digital”, gracias a las ventajas en la propagación de la señal que esta banda de frecuencias ofrece. Por lo anterior, se considera que el dividendo digital es un elemento central para el desarrollo futuro de las telecomunicaciones, razón por la cual, se debe tener claro cómo satisfacer las necesidades y lograr los mejores usos de este recurso en nuestro país.

---

<sup>3</sup> *“La virtud principal de la televisión digital... se cifra en su mayor capacidad de transmisión. La tecnología digital, en efecto, optimiza el empleo del espectro electromagnético, permitiendo la difusión simultánea de muchos más programas. La multiplicación de la oferta permitirá desarrollar una televisión mucho más particularizada, capaz de satisfacer los gustos individuales de cada uno de los ciudadanos. También la proliferación de nuevas cadenas y programas de televisión, que penetrarán de modo más amplio en el mercado... la tecnología digital cambia completamente las posibilidades de utilización del espectro electromagnético, de forma que es teóricamente posible multiplicar el número de canales abiertos actualmente existentes”.* Santiago Muñoz Machado: **Servicio público y mercado, La Televisión**, III, Civitas, 1998, pags. 83 y 85.

<sup>4</sup> Autorité de régulation des communications électroniques et des postes: Les fréquences en France-le dividendo numérique. [www.arcep.fr/index.php?id=8653](http://www.arcep.fr/index.php?id=8653), revisado el 30 de noviembre 2012.

- 2.9. Sobre este último particular es importante tener presente lo establecido por la UIT, en el sentido de asegurar que se obtengan plenamente los beneficios del dividendo digital, tanto en el plano económico como en el social, optimizando su valor y justa distribución entre el conjunto de sectores interesados, para los cuales se recomienda, además, la necesidad de estar claramente informados sobre las estrategias que se elaboren al respecto<sup>5</sup>.
- 2.10. La transición de la televisión analógica a la digital debe preservar el derecho del usuario a recibir el servicio de radiodifusión y de la estación a emitir su programación, así como las competencias de la Administración en orden a la planificación, administración y control del espectro, su uso eficiente y el aprovechamiento de las ventajas de las nuevas tecnologías.
- 2.11. Además, dicha transición plantea también la necesidad de mantener el servicio analógico existente mientras se realiza el llamado apagón analógico, situación para la cual la UIT ha considerado necesario que durante ese período de transición las frecuencias analógicas asignadas continúen en uso y se otorguen nuevas frecuencias a los radiodifusores que pretenden trasladarse a la televisión digital, en la medida en que éstos no transmitan la señal digital en las mismas frecuencias que transmiten la señal analógica. Al respecto debe tenerse en cuenta que la UIT ha considerado útil atribuir a los emisores de radiodifusión analógica una nueva banda de espectro para acomodar los nuevos programas digitales, de manera que tales emisores dejen libre la banda que actualmente utilizan y que ello coadyuve al uso óptimo de ese recurso.
- 2.12. Lo anterior, implica un proceso de ordenamiento y reasignación del espectro ajustado a criterios técnicos, así como a los principios y objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones, con el fin de asegurar que las ventajas que proporciona la nueva tecnología, sea justamente distribuida entre los distintos sectores interesados en aprovechar tales ventajas y, que el Estado, como propietario de este bien demanial, se asegure de ello.
- 2.13. Lo anterior hace evidente que la transición involucra también la necesidad de definir varios temas. El primero de ellos es definir quiénes deben ser los beneficiarios de las ventajas y posibilidades que proporciona la nueva tecnología, situación que plantea revisar el esquema de concesión de frecuencias actualmente vigente (dadas las posibilidades de multiprogramación y múltiples servicios de convergencia en las actuales asignaciones). El segundo es el referido al mecanismo de atribución de frecuencias para que los actuales emisores de televisión analógica puedan prestar los servicios de televisión digital durante el periodo de dicha transición, mecanismo que no puede ser la concesión prevista en la Ley de Radio (porque la necesidad de nuevo espectro se presenta como transitoria) sino más bien, considerar dentro del ámbito de eventuales soluciones que ofrece el ordenamiento jurídico vigente el

---

<sup>5</sup> UTI news: Le dividende numérique janvier-février ( [www.itu.int/net/itunews/.../27-fr.aspx](http://www.itu.int/net/itunews/.../27-fr.aspx).)

“permiso de uso temporal” establecido por el artículo 26 de la LGT, según lo aclarado por la Procuraduría General de la República mediante Dictamen C-003-2013 del 15 de enero de 2013, y que es distinto al permiso de uso precario que como se dirá más adelante fue implementado incorrectamente en el Reglamento para la Transición a la Televisión Digital, .

- 2.14. Este permiso, que otorga un derecho de uso del espectro, tiene como requisito procedimental que la SUTEL rinda un informe técnico y recomiende o no su otorgamiento, lo cual constituye una formalidad sustancial del procedimiento, cuya omisión viciaría el acto que llegare a emitir el Poder Ejecutivo.
- 2.15. Cabe señalar que el artículo 29 de la LGT, referido a los servicios de radiodifusión, tampoco puede ser considerado como prohibitivo de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el referido artículo 26, ya que se está ante la transición a una tecnología que eventualmente permitiría la prestación de servicios de telecomunicaciones en convergencia por medio de sus redes, los cuales deben sujetarse a las regulaciones previstas en dicho ordenamiento legal.
- 2.16. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la transición involucra también la necesidad de ordenar las asignaciones de frecuencias de radiodifusión (matrices y secundarias) y alinear los cambios en los servicios de radiodifusión con la disposición de espectro para servicios IMT y, consecuentemente, con el tema de Banda Ancha Móvil en el marco de la Estrategia Nacional de Banda Ancha.
- 2.17. Respecto a la radiodifusión televisiva, el Poder Ejecutivo emitió el decreto ejecutivo DE-35657-MP-MINAET del 5 de noviembre 2009, modificado mediante DE-35771-MP-MINAET del 20 de enero 2010, mediante el cual se crea: “La Comisión Especial Mixta para analizar e informar al Poder Ejecutivo el posible estándar aplicable al país e implicaciones tecnológicas, industriales, comerciales y sociales de la transición de la televisión analógica a la digital” y se establecen los distintos ejes de estudio, funciones, conformación y plazo para rendir el informe respectivo.
- 2.18. Dicha Comisión culminó su labor con la emisión del “Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de Televisión Digital recomendable a Costa Rica” el 29 de abril 2010, donde recomienda la selección del estándar ISDB-Tb (Japón- Brasil)<sup>6</sup>. Posteriormente, mediante el DE-36009 MP-MINAET del 29 de abril 2010, se establece la “Definición de Estándar de Televisión Digital” y se le otorga a dicha Comisión un mes adicional para que profundizara temas referidos a la administración del espectro radioeléctrico, incluyendo el establecer los pasos a seguir en el proceso de transición, actualizar los costos relacionados con la ejecución de dicho proceso, ampliar el análisis de los beneficios que representa el estándar ISDB-Tb para la industria de generación de contenidos y producción audiovisual y avanzar en una recomendación de estructura mínima de un Plan de Solidaridad y

---

<sup>6</sup> Voto salvado parcialmente por la Universidad de Costa Rica.

Cooperación para la fase de transición hacia la TV Digital, que incorpore algunas líneas de acción para una estrategia de divulgación y comunicación a los ciudadanos. En atención a esta nueva asignación la Comisión presentó al Ministro rector en noviembre del 2010 el “Dictamen para la Implementación de la TV Digital en Costa Rica”.

- 2.19. Mediante el oficio DE-36774-MINAET del 6 de setiembre del 2011 se emite el Reglamento para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica. Asimismo, por medio del oficio DE-36775-MINAET de esa misma fecha, se crea la “Comisión Mixta para la Implementación de la TV Digital Terrestre en Costa Rica”, que tras el trabajo realizado, junto con las tres Subcomisiones creadas por el mismo decreto, presentan el 10 de febrero de 2012 el denominado “Plan Maestro de TV Digital Costa Rica”.
- 2.20. Cabe señalar finalmente que la experiencia internacional de procesos de transición en otras latitudes, señalan como elementos claves indispensables para asegurar el éxito del proceso, el disponer y dar publicidad a los planes para la transición de la televisión digital, de manera que permitan a todas las partes interesadas prepararse para realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de las fechas para el “apagón” de las transmisiones analógicas, así como la participación y capacitación de la ciudadanía.
- 2.21. En relación con la radiodifusión sonora, mediante el DE-37082-MINAET del 13 de febrero 2012 se creó la “Comisión Especial Mixta para analizar e informar al Rector del Sector Telecomunicaciones el posible estándar aplicable al país e implicaciones tecnológicas, industriales, comerciales, jurídicas y sociales de la transición de la radio analógica a digital”, además de proponer las medidas necesarias para su lanzamiento, el diseño de la estrategia para el proceso de transición y los mecanismos que permitan su seguimiento y control. También se estableció que la comisión dispondría de un plazo máximo de seis meses posteriores a la publicación del decreto para rendir el respectivo informe, el cual no será vinculante para el Poder Ejecutivo, plazo que el Ministro Rector podrá prorrogar por una sola vez y hasta por un periodo igual al originalmente establecido.

### 3 RESULTADOS

#### NECESIDAD DE AJUSTAR EL MARCO NORMATIVO RELACIONADO CON LA TRANSICIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN ANALÓGICA A LA DIGITAL.

##### **Antecedente sobre el régimen mixto que rige en radiodifusión.<sup>7</sup>**

- 3.1 En aplicación de las disposiciones del artículo 121, inciso 14, de la Constitución Política, la LGT regula el procedimiento mediante el cual la Administración Pública y los particulares pueden explotar el espectro radioeléctrico, considerado un bien demanial estratégico para el desarrollo económico y social de la Nación. Ese procedimiento implica la participación de la SUTEL como órgano técnico y como entidad encargada de velar por el cumplimiento de los objetivos y principios de la citada LGT.
- 3.2 Al respecto, el Capítulo III de la LGT reconoce la concesión, la autorización y el permiso como los únicos títulos habilitantes mediante los cuales se posibilita utilizar espectro radioeléctrico.
- 3.3 El artículo 29 de la misma LGT excluye de su ámbito el procedimiento de otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión de acceso libre para el público, aspectos que continúan rigiéndose por la Ley de Radio, siendo la SUTEL la competente para preparar y recomendar al Poder Ejecutivo el otorgamiento de tal concesión.
- 3.4 Así, el otorgamiento de frecuencias para brindar servicios de radiodifusión abierta para el público únicamente se da mediante el título habilitante de concesión el cual se rige por la Ley de Radio; por lo que, es esa Ley la que debe disponer las condiciones y estipulaciones bajo las que se otorga esa concesión.
- 3.5 Sobre el particular conviene aclarar que aunque lo dispuesto en el referido artículo 29 podría hacer pensar que la LGT no se aplica a la radiodifusión de acceso libre, debe tomarse en cuenta que esa exclusión es parcial, ya que la Ley 8642 sujeta a las redes que dan soporte a los servicios de radiodifusión de acceso libre a sus disposiciones en materia de planificación, administración y control del espectro radioeléctrico, acceso e interconexión y al régimen sectorial de competencia. Es decir, las redes de radiodifusión no se regulan por la Ley de Radio.
- 3.6 Se sigue de lo expuesto que fuera de las limitadas disposiciones de la Ley de Radio, la norma de rango legal que regula el espectro radioeléctrico es la LGT, que tiene como objeto establecer el ámbito y los mecanismos de regulación de las telecomunicaciones, lo que comprende el uso y la explotación de las redes y la

---

<sup>7</sup> Dictámenes de la PGR C-089-2010 y C-003-2013 del 30 de abril 2010 y 15 de enero 2013, respectivamente; oficio 0211-SUTEL-DGC-2013 del 21 de enero 2013 y elaboración de CGR.

prestación de los servicios de telecomunicaciones (artículo 1), incluidas las redes de los servicios de radiodifusión.

- 3.7 Por tanto, los objetivos y principios de la LGT en materia de asignación del espectro resultan aplicables a los servicios de radiodifusión de acceso libre.
- 3.8 Se concluye entonces que, el régimen de la radiodifusión abierta es mixto, ya que se aplica tanto la Ley de Radio como la Ley General de Telecomunicaciones, por lo que se entiende como natural que en caso de omisión de la Ley de Radio, esa omisión sea suplida por la LGT.
- 3.9 A continuación se presentan las debilidades observadas en relación con el marco jurídico vigente, aplicable a la radiodifusión:

#### **Ley de Radio: Obsoleta, Incompleta y Desactualizada**

- 3.10 La Ley de Radio vigente, No. 1758, fue emitida el 19 de junio de 1954. Fue modificada al emitirse la LGT, mediante la cual se derogó la mayoría de su articulado, el cual quedó reducido a una docena de artículos. Se trata pues de una ley de más de 58 años de existencia que regula una actividad que ha variado considerablemente desde ese entonces, tomando en cuenta que la actividad radial era incipiente y la televisión inexistente, razones por las cuales perdió vigencia en el tiempo, resultando actualmente en una Ley completamente obsoleta y desactualizada, cuyo contenido evidencia enormes falencias en cuanto a la actividad y objeto que regula<sup>8</sup>, por no estar ajustada a la realidad de los avances tecnológicos en materia de radiodifusión.
- 3.11 Sobre el particular, al referirse a la eficacia y actualidad de la Ley de Radio<sup>9</sup>, el MICITT es del criterio de que se encuentra totalmente obsoleta a la luz de las nuevas tecnologías. Agrega que sin duda alguna, la Ley de Radio, por su edad y por sus carencias regulatorias (falta de una regulación comprensiva) y de técnica, resulta anacrónica, incompleta e insegura como medio para normar los hechos y situaciones jurídicas derivados del uso del espectro radioeléctrico asignado a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre. Por lo anterior concluye señalando que esta nueva realidad que se impone, coloca sobre el tapete el imperativo histórico y de urgente necesidad de modificar la referida Ley N° 1758.

---

<sup>8</sup> UCR: Por ejemplo, no regula el uso del espectro radioeléctrico conforme a los principios que rigen un bien de dominio público, permitiendo prórrogas automáticas y que se haga un uso privativo de dicho recurso como si se tratara de una extensión de los derechos patrimoniales de los concesionarios, no establece categorías de operadores ni regula claramente las contraprestaciones de éstos y no prevé las posibilidades de las nuevas tecnologías

<sup>9</sup> Proyecto de Reforma al artículo 18 de la Ley de Radio enviado a esta Contraloría como anexo al oficio DM-060-MICITT-2013 del 8 de febrero 2013.

- 3.12 Al respecto, la SUTEL considera que una de las principales debilidades en materia de legislación de radio y televisión se presenta a partir de la derogatoria de lo que fue prácticamente la totalidad de la Ley de Radio (a raíz de la entrada en vigencia de la LGT), ya que la regulación de este sector queda poco clara y en ocasiones incluso indefinida. En este sentido, la disposición contenida en el artículo 29 de la LGT, por medio de la cual se hace una remisión a la Ley de Radio, resulta confusa en el tanto la mayoría de artículos fueron derogados por la LGT y los restantes no brindan valor agregado a la regulación. También considera que esa derogatoria tuvo como efecto que varios aspectos relacionados con la materia quedaran sin una regulación expresa y deben ser interpretados a partir de lo que dispone la LGT, como es el caso de la clasificación del espectro utilizado para radio y televisión dentro de alguna de las categorías definidas por el artículo 9 de la LGT, lo cual ha sido interpretado por la misma PGR.
- 3.13 Por su parte la PGR ha sido de la opinión<sup>10</sup> que la Ley de Radio fue dictada en un entorno histórico y tecnológico radicalmente diferente al que vivimos, lo que explica las deficiencias de esa normativa, ya que el desarrollo tecnológico a nivel mundial en ese entonces era precario, se conocían y explotaban pocos servicios y se concebía el espectro electromagnético como un espacio infinito y no como un bien escaso y estratégico como sucede en la actualidad. Por lo que no puede ignorarse que la Ley de Radio no responde a las necesidades actuales en el ámbito de la radiodifusión. Con respecto a la disposición contenida en el artículo 29 de la LGT y su respectiva remisión a la Ley de Radio, considera que no parece razonable que esa Ley (Ley de Radio) resulte aplicable en materia de interconexión, administración y control del espectro y que se excluya dicha aplicación en tratándose del otorgamiento de la concesión y de la regulación del servicio. Estima también la PGR que, dado que el legislador se enfrenta a la necesidad de dar una respuesta normativa al uso del espectro electromagnético para la era de la convergencia, es necesario y razonable que ejercite su potestad legislativa para regular, tanto el uso del espectro para servicios de radiodifusión como dichos servicios en sí mismos.
- 3.14 Agrega finalmente que la transición de la televisión analógica a la televisión digital terrestre genera una serie de situaciones nuevas en orden al uso y explotación del espectro radioeléctrico, que obviamente no tienen una regulación expresa en la Ley de Radio. Situaciones que deben encontrar su reglamentación en una ley, en virtud del principio de reserva de ley en relación con el uso y explotación de este bien demanial.

---

<sup>10</sup> Opinión Jurídica N. OJ-015-2007 de 26 de febrero de 2007, al conocer el Proyecto de la actual Ley General de Telecomunicaciones, reiterado en el Dictamen C-003-2013 del 15 de enero 2013.

### **Desactualización de montos del impuesto de radiodifusión**

- 3.15 Tal como se indicó en el punto 3.6.1 del informe DFOE-IFR-IF-6-2012, relativo a la gestión del espectro radioeléctrico, y de conformidad con lo señalado por la Procuraduría General de la República en los dictámenes C-029-2006 del 30 de enero 2006 y C-089-2010 del 30 de abril 2010, la radiodifusión de acceso libre no está sujeta al canon de reserva del espectro radioeléctrico que establece el artículo 63 de la LGT, aunque sí al impuesto anual de radiodifusión que dicta el artículo 18 de la Ley de Radio. No obstante, dicho impuesto no ha sido actualizado, desde que se emitió la Ley de Radio en el año 1954, situación que actualmente no corresponde al valor proporcional y razonable por el uso de ese bien demanial. Lo anterior exige corregirse cuanto antes considerando la retribución justa que el Estado debería recibir por el alto valor que tienen actualmente las frecuencias concesionadas a esa actividad.
- 3.16 Sobre el particular la SUTEL considera que tales obligaciones tributarias dispuestas en la Ley de Radio, deberían al menos reformarse conforme al valor actual de este recurso escaso que es el espectro radioeléctrico.
- 3.17 Esta situación originó que en el supracitado informe DFOE-IFR-IF-6-2012 se dispusiera al Ministro rector en ese entonces lo siguiente: “Promover las acciones que corresponda con el fin de que el Poder Ejecutivo gestione el trámite, con carácter de prioridad, del proyecto que actualmente elabora ese Ministerio, orientado a actualizar las tarifas vigentes del impuesto anual de radiodifusión; asimismo, asegurar que en dicho proyecto las tarifas que se establezcan guarden la debida proporción con respecto a los montos que pagan los demás usuarios del espectro radioeléctrico y que se incluya la obligación de actualizarlas periódicamente. Esa gestión deberá estar sustentada en los estudios previos necesarios sobre la razonabilidad del monto que se cobra por dicho impuesto actualmente y en los principios de equilibrio y equidad.”
- 3.18 A la fecha de ejecución de este estudio, el Viceministerio de Telecomunicaciones<sup>11</sup> indicó que trabaja en reformas específicas a la Ley de Radio, específicamente en los artículos 18, 21 y 22, relacionados con el monto, destino y periodo de cobro del referido impuesto. Al respecto, indica que se cuenta con un texto preliminar y se espera que dicho proyecto quede presentado próximamente ante la Asamblea Legislativa. Sobre este particular, el MICITT informó<sup>12</sup> que el texto se encuentra en la etapa final de revisión

<sup>11</sup> Oficio OF-DVT-2013-098 del 9 de mayo de 2013

<sup>12</sup> Oficio DM-259-MICITT-2013 del 27 de mayo de 2013.

### **Sobre prórrogas automáticas de las concesiones de radiodifusión**

- 3.19 A pesar de lo establecido en el artículo 121, inciso 14, subinciso c) de la Constitución Política, en el sentido de que los servicios inalámbricos sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa, el artículo 25 de la Ley de Radio, establece que las concesiones se prorrogarán automáticamente mediante el pago de los derechos correspondientes, prórrogas que conforme al criterio de la SUTEL<sup>13</sup> violentan lo dispuesto en la referida norma constitucional. (El subrayado no consta en el original). . Al respecto, esta Contraloría, es del criterio que lo establecido en dicho artículo no limita las potestades y atribuciones que el Estado como garante de ese bien demanial posee para ejercer sus facultades en lo referente al rescate de esas concesiones y la recuperación de frecuencias, por lo que, la disposición contenida en la Ley de radio respecto a la prórroga automática de dichas concesiones no debe ser concebida *per se* como una regla a seguir en todos los casos, pues como se dijo, la aplicación de esa condición esta sujeta a las disposiciones que el Estado en uso de sus facultades de administración, pueda ejercer sobre el referido bien demanial.
- 3.20 De todo lo comentado en este apartado comprendido de los párrafos 3.10 al 3.19 se concluye la imperiosa necesidad de promover una reforma integral a la Ley de Radio, como medio de asegurar que se corrijan todas las debilidades comentadas.

### **Reglamento para la Transición a la televisión Digital Terrestre en Costa Rica**

- 3.21 El Reglamento para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica, emitido mediante el DE-36774-MINAET del 6 de setiembre 2011 tiene por objeto establecer las medidas y acciones técnicas, así como legales necesarias para: 1) Digitalizar los servicios de radiodifusión por televisión de señal abierta en el país y 2) Facilitar la transición de los servicios de radiodifusión por televisión con tecnología analógica hacia la prestación de estos servicios utilizando tecnología digital.
- 3.22 Dicho Reglamento establece como eje central para la transición hacia la televisión digital el otorgamiento de permisos de uso temporal y precario a los actuales concesionarios de frecuencias del espectro radioeléctrico, conforme al procedimiento establecido en sus artículos 13 y siguientes, considerando la participación de la SUTEL. No obstante, fue modificado mediante el Decreto Ejecutivo N° 37139-MINAET del 10 de abril de 2012<sup>14</sup>, en el cual se adicionó al

<sup>13</sup> Oficio 0211-SUTEL-DGC-2013 del 21 de enero 2013.

<sup>14</sup> Al efecto el considerando indica que “...al no poder tramitarse a cabalidad las solicitudes de permiso de uso temporal de canal establecidas en el artículo 17 y 18 del “Reglamento... por no encontrarse

referido Reglamento un Transitorio III, mediante el cual se otorgó al Poder Ejecutivo plena discrecionalidad para otorgar tales permisos a aquellos concesionarios que manifestaran su capacidad de iniciar transmisiones en el año 2012 bajo el estándar ISDB-Tb sin requerir para ello del criterio técnico de la SUTEL, entidad que conforme a las competencias descritas en el artículo 10 de la LGT, 39.d) de la Ley No. 8660, ejerce la función de recomendarle al Poder Ejecutivo, por medio de dictámenes técnicos, el otorgamiento o no del espectro radioeléctrico.<sup>15</sup>

En relación con este Reglamento se determinó lo siguiente:

### **Reglamento desconoce reserva de ley sobre el uso del espectro**

- 3.23 Sobre este particular, la SUTEL es del criterio que un Reglamento que regula el proceso de transición a partir del otorgamiento de permisos de uso temporal y precario en los términos anteriormente señalados, no se ajusta al cumplimiento de los principios que rigen la regulación del espectro radioeléctrico (art. 3 inciso i Ley 8642) establecidos por la LGT, en relación con su condición de bien demanial y recurso escaso sujeto en materia de administración y monitoreo a las competencias de esa Superintendencia, permitiendo así que los actuales concesionarios de radio y televisión obtengan permisos para la realización de pruebas sin considerar tales principios.
- 3.24 Por lo anterior, es criterio de esta Contraloría General, que el otorgamiento de este tipo de permisos implica un riesgo importante en cuanto al uso eficiente del espectro radioeléctrico, en el tanto se le otorga al Poder Ejecutivo la posibilidad de disponer con amplia discrecionalidad de este recurso sin contar con un criterio especializado emitido por el órgano técnico competente para ejercer esta función, lo mismo que para efectos de garantizar el cumplimiento de sus funciones de control y monitoreo del espectro radioeléctrico.
- 3.25 Sobre el particular, mediante oficio 2959-SUTEL-2012 del 20 de julio del 2012 la SUTEL consultó a la PGR sobre la validez de dichos permisos, la cual respondió mediante el Dictamen C-003-2013 del 15 de enero 2013.

---

definido el ...Plan de Canalización y los parámetros técnicos necesarios para la transición, y siendo que, en aras de garantizar el acceso a las transmisiones en señal digital y evitar un posible perjuicio de los derechos de los administrados, resulta indispensable que el Poder Ejecutivo permita la realización de “transmisiones de prueba en señal digital bajo el estándar ISDB-Tb”, mediante la figura del permiso precario y temporal de uso de bien de dominio público, dispuesto en el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública.”

<sup>15</sup> Mediante oficio 2721-SUTEL-DGC-2012 del 06 de julio 2012, la SUTEL externó al Viceministerio de Telecomunicaciones su oposición al otorgamiento de permisos para uso temporal de canal a título precario. Por otra parte, mediante oficio 2995-SUTEL-2012, del 24 de julio 2012 una vez más se plantea la total oposición a la asignación de canales de prueba mediante la figura de uso precario, reiterando lo externado en el 2721-SUTEL-DGC-2012.

- 3.26 En dicho Dictamen la PGR señala entre sus argumentaciones que el concepto de “título habilitante” presente en la LGT, alude al requisito de habilitación conforme a la ley como presupuesto sine qua non para poder usar el espectro y que en esa medida se conforma con el principio de reserva de ley. A ello, agrega que el permiso de uso de frecuencias que el Poder Ejecutivo estableció vía reglamentaria para servicios de radiodifusión (televisiva abierta) es un permiso no previsto en la Ley de Radio y que además se reglamenta no como un título habilitante sino como un acto precario de mera tolerancia. Continúa señalando que en el caso del espectro radioeléctrico, la imposibilidad de un permiso precario derive de lo estipulado reglamentariamente, dado el principio de jerarquía de las normas y de la reserva de ley establecida constitucionalmente, a favor de la regulación de los bienes demaniales. En este tenor, la única regulación legal que establece las condiciones y términos bajo los cuales el Poder Ejecutivo puede otorgar un permiso de uso de una frecuencia radioeléctrica es la LGT, que en su artículo 26 prevé el otorgamiento de permisos de uso para los fines que indica, los cuales sí constituyen títulos habilitantes que dan derecho al uso del espectro y no un acto precario.
- 3.27 Finalmente, el referido Dictamen concluye, entre otros aspectos, que, dado que en el estado actual del ordenamiento no existe una norma legal que autorice el otorgamiento de un permiso de uso precario para radiodifusión y establezca las condiciones y estipulaciones mediante las cuales el uso privativo de mera tolerancia podría darse y, considerando también, que existen normas de rango legal que establecen cuáles son los títulos habilitantes posibles para los distintos usos, la Administración Pública no es competente para otorgar a particulares, de manera discrecional y unilateral, permisos precarios temporales para uso del espectro radioeléctrico. Además, cuando para el otorgamiento del uso y explotación del espectro radioeléctrico la legislación ha sujetado dicho acto al criterio de un órgano técnico independiente creado por ley, el Poder Ejecutivo debe sujetarse a ese requisito, siendo prohibido otorgar dicho uso o explotación sin requerir ese criterio técnico. También concluyó que entre los títulos habilitantes que la LGT establece está el permiso, según se indica en el artículo 26, norma que podría ser aplicada para otorgar un permiso de uso experimental en materia de radiodifusión, máxime cuando se trata de probar la capacidad de una emisora para transmitir utilizando tecnología digital, en forma eficiente, sin interferencias y abarcando la cobertura que le corresponde.
- 3.28 Conforme a lo anterior, es claro que el otorgamiento de frecuencias del espectro radioeléctrico se considera materia de reserva de Ley, por lo que no es posible definir a través de un Reglamento un procedimiento y tipos de permisos que serán aplicables para un caso en particular y distintos a lo que señala la Ley, como es el caso de los permisos de uso para pruebas de transmisión en Televisión Digital Terrestre.

3.29 Cabe señalar que, según informa el Viceministerio de Telecomunicaciones, la situación comentada ha impedido la concesión de los permisos a los operadores de televisión, generando un retraso en el inicio de las transmisiones de la TV Digital abierta y gratuita bajo la norma ISDB-Tb, retraso que, según advierte esta Contraloría, pudo haberse evitado de haber sido tomados en cuenta los cuestionamientos efectuados por la SUTEL en los oficios mencionados mediante nota al pie del párrafo 3.22.

**Ausencia de normativa técnica sobre receptores, y antenas, de disposiciones complementarias y del reglamento de canales digitales virtuales.**

3.30 El artículo 38 del Reglamento en comentario establece que dentro de los 90 días hábiles posteriores a su publicación el Poder Ejecutivo emitirá la normativa respectiva con las características mínimas que deben poseer los receptores para el estándar ISDB-Tb, así como las antenas respectivas para que puedan operar en nuestro país. Asimismo, que emitirá mediante decreto ejecutivo las disposiciones complementarias que resulten necesarias para la mejor implementación del referido Reglamento. Por su parte, el Transitorio II de dicha normativa establece que en un plazo de dos meses contados a partir de su publicación, el Poder Ejecutivo emitirá un Reglamento sobre los canales digitales virtuales<sup>16</sup> que se utilizarán durante la transición.

3.31 Al respecto, el Viceministerio de Telecomunicaciones, informó<sup>17</sup> que la normativa referente al establecimiento de características técnicas mínimas de los receptores y antenas se encuentra en proceso de publicación, en razón de los procesos internos y externos que se han seguido (entre ellos consultas y coordinación de aspectos medulares sobre aspecto de fondo del reglamento), pues por su naturaleza especial dicho reglamento técnico se ha trabajado en conjunto con el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) y requiere de un proceso totalmente diferente al de los decretos comunes que se tramitan por el Poder Ejecutivo, siendo que, adicionalmente requiere de una consulta ante la OMC, no obstante, según se indicó, se encuentra ya en fase de publicación. No se informó nada sobre la falta de emisión del Decreto referido a las disposiciones complementarias.

3.32 En lo relativo al reglamento sobre canales virtuales, en ese mismo oficio, se indicó que su elaboración requiere en gran manera la evaluación y monitoreo de la fase de transmisiones en señal digital, lo cual no se ha podido realizar en virtud de las complicaciones que se han generado para la aplicación del Reglamento para la Transición, lo que ha provocado que a la fecha este pendiente su emisión. No

---

<sup>16</sup> Corresponde al número de identificador empleado por los televidentes para sintonizar los canales digitales

<sup>17</sup> Oficio OF-DER-2013-001 del 15 de enero de 2013.

obstante, agregó que tanto el Informe Técnico que fundamenta la emisión, como la propuesta de ese reglamento se encuentran en fase de revisión y aval por parte del Viceministro de Telecomunicaciones, sujeto a la fase de transmisiones en señal digital que vendría a complementar los aspectos necesarios de verificación y los señalamientos de la Comisión Mixta para la Transición a la TV Digital, pasos todos previos a la publicación.

- 3.33 Cabe señalar que conforme a los plazos previstos para la emisión de la referida normativa, los plazos vencieron el 27 de diciembre del 2011 para lo establecido en el artículo 38 y el 27 de noviembre 2011 para lo señalado en el Transitorio, evidenciando otro atraso en el referido proceso de transición.

### **El Reglamento presenta serias omisiones, defectos y contradicciones**

- 3.34 En cuanto a los alcances y lineamientos que conforman el Reglamento en comentario, la SUTEL<sup>18</sup> hizo ver una serie de observaciones que merecen atención, a saber:

- El Reglamento limita la participación del ente regulador en materia de control y gestión del espectro radioeléctrico a la emisión de dictámenes técnicos de aquellas solicitudes que reciba del Poder Ejecutivo.
- Su artículo 12 excluye a la LGT como normativa de acatamiento obligatorio por parte de los concesionarios de radio y televisión durante el período de transición a la televisión digital, lo cual puede dificultar el ejercicio de las funciones y competencias del regulador en la materia, entre las cuales se encuentra la aplicación del Régimen Sancionatorio en materia de telecomunicaciones establecido a partir del artículo 65 de la LGT, asunto que de todas formas fue aclarado por la PGR en su dictamen C-003-2013 del 15 de enero 2011, en el cual concluye, en relación con la aplicación de la LGT, que “Dicha Ley sujeta a sus disposiciones sobre planificación, administración y control del espectro radioeléctrico, acceso e interconexión y al régimen sectorial de competencia las redes que dan soporte a los servicios de radiodifusión. Es decir, las redes de radiodifusión no se regulan por la Ley de Radio”.
- No contempla el Reglamento una regulación integral del espectro, ni hace referencia alguna a las disposiciones contenidas en la LGT, particularmente las de los artículos 7 y 8 en relación con la gestión de ese recurso.
- Omite toda referencia a las disposiciones contenidas en el Transitorio IV de esa ley, en donde se prevé la devolución de bandas de frecuencias utilizadas para radio y televisión que no estén siendo utilizadas al momento de la entrada en vigencia de la LGT.

---

<sup>18</sup> Oficio 0211-SUTEL-DGC-2013 del 21 de enero de 2013

- Tampoco advierte, el Reglamento, sobre posibles usos no eficientes de la totalidad de frecuencias concesionadas para radio y televisión, y de la posibilidad de que existan concentraciones.
- Además, permite a todos esos concesionarios realizar las pruebas necesarias para una eventual transición a la tecnología digital sin considerar si esto representa una utilización eficiente de este recurso en los términos establecidos por el artículo 8 de la LGT.

3.35 Por otra parte, además de lo ya comentado, sobre la inaplicabilidad del permiso de uso precario, la PGR señala también en el supracitado Dictamen C-003-2013 la contradicción que se observa entre los artículos 10 y 27 del Reglamento en cuestión, ya que mientras el primero recuerda que cuando los proveedores de servicio de televisión se encuentren habilitados tecnológicamente para prestar servicios de telecomunicaciones (lo que es muy probable en razón de la tecnología digital), se sujetarán a la LGT, el segundo establece que los títulos reasignados a los concesionarios de radiodifusión televisiva continuarán rigiéndose por la Ley de Radio.

3.36 Con base en todo lo anterior la SUTEL considera que el Reglamento para la Transición a la Televisión Digital requiere ser objeto de una revisión y replanteamiento que conduzca a una reforma integral, con el fin de que se ajuste al bloque de legalidad vigente, particularmente en lo que se refiere a las disposiciones y principios que en materia de gestión del espectro radioeléctrico establece la LGT, reforma cuya necesidad también comparte esta Contraloría y respecto a la cual el MICITT<sup>19</sup> también señaló la necesidad de ajustarse a lo resuelto por la PGR.

### **Requerimientos de reforma al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias**

3.37 Se trata de una reforma para permitir el otorgamiento mediante concesión directa de las frecuencias para radioenlaces de soporte al servicio de radiodifusión (llamadas también frecuencias secundarias o accesorias), en atención a lo dispuesto por la Procuraduría General de la República en su Dictamen N° C-280-2011, lo cual implica la designación de uso no exclusivo de tales frecuencias. Dicha propuesta está contenida en el oficio 4998-SUTEL-DGC-2012, que la SUTEL comunicó al MINAET mediante el oficio 5174-SUTEL-2012 del 14 de diciembre 2012 y tiene los siguientes antecedentes:

3.38 Mediante el oficio IT-GAER-2011-069 del 8 de julio 2011 el Viceministerio de Telecomunicaciones emitió el “Informe técnico sobre enlaces de microondas

---

<sup>19</sup> Como parte de las observaciones al borrador del presente informe el Viceministerio de Telecomunicaciones indicó mediante oficio MICITT –DVT-OF-124-2013 del 28 de junio de 2013, que se ha completado la formulación de una propuesta final que será sometida a Audiencia Pública en el mes de julio, con la finalidad de retroalimentar con mayor intensidad la propuesta formulada.

utilizados para TV”, originado en la necesidad de que exista disponibilidad de frecuencias para transportar contenido televisivo (dada la implementación de la TV digital) y otros contenidos como telecomunicaciones móviles internacionales (IMT). El análisis comprendió 91 enlaces de microondas clasificados en 22 enlaces móviles (24,4%) y 69 enlaces fijos (75,8%), los cuales hacen uso de 64 frecuencias que abarcan un total de 1404 MHz y para los cuales se determinó, entre otros aspectos, que solo en 3 casos los concesionarios comparten a lo sumo una frecuencia entre sí, por tener asignadas las correspondientes frecuencias en forma no exclusiva, mientras que las 61 frecuencias restantes se encuentran concesionadas en exclusividad a cada empresa, con el agravante de que de esas 61 únicamente 14 están siendo reutilizadas, siendo notorio que las empresas que tienen concesionadas una mayor cantidad de frecuencias tienden a no reutilizarlas, todo lo cual refleja un uso poco eficiente del espectro. Por lo anterior el informe concluye que la mayoría de las frecuencias asignadas a enlaces fijos se pueden utilizar como asignaciones no exclusivas en otras zonas del país, con el fin de reutilizar y hacer un mejor uso del espectro. También incluye entre sus recomendaciones solicitar a la SUTEL un estudio técnico en que se determinen los segmentos correspondientes a asignación no exclusiva para enlaces de microondas utilizados por las televisoras (con el fin de realizar los cambios correspondientes en el PNAF) y un estudio de factibilidad para la reutilización de enlaces microondas.

- 3.39 Como complemento de lo anterior, en reunión conjunta de funcionarios de ese Viceministerio y la SUTEL, celebrada el 12 de julio 2011<sup>20</sup> para tratar el tema de modificación parcial al PNAF, se comentó que entre las bandas del espectro radioeléctrico que deben estudiar y recomendar su optimización se encuentran las bandas de microondas, las de 450 MHz, 700 MHz y 900 MHz, las de radiodifusión televisiva y sonora, así como otras bandas para servicios IMT.
- 3.40 Posteriormente, en nueva reunión conjunta de ambas entidades efectuada el 13 de diciembre 2011<sup>21</sup>, se entregan a la SUTEL copias digitales de una propuesta de modificación de notas del PNAF para enlaces de microondas y de un documento con el registro no oficial de enlaces en las bandas de 400 MHz y 900 MHz utilizados para radioemisoras, por lo cual se acordó que la SUTEL analizaría esos documentos y con base en ellos realizaría un estudio registral, tanto para TV como para radio, en el que además verificaría las fechas de vencimiento de las concesiones e identificaría también cuáles casos corresponden al Transitorio I de la LGT, todo ello con el fin de elaborar posteriormente una nueva propuesta de modificación al PNAF.
- 3.41 En atención de este último acuerdo y en aras de que la referida propuesta asegure la regularización de los títulos utilizados por los radiodifusores y permita reubicar a los

<sup>20</sup> Según consta en Minuta MI-DER-2011-017 de esa misma fecha.

<sup>21</sup> Según consta en Minuta MI-DER-2011-035 de esa misma fecha.

concesionarios actuales de las bandas mencionadas para liberar espectro que pueda ser considerado para la prestación de servicios IMT, la SUTEL emitió el oficio 2025-SUTEL-DGC-2012 del 25 de mayo 2012 denominado “Estudio de ocupación registral de los enlaces de radiodifusión en las bandas de 400 MHz, 900 MHz y de microondas”, el cual fue remitido al MINAET mediante oficio 2208-SUTEL-2012 del 4 de junio 2012 para que éste valorara una serie de conclusiones y gran cantidad de recomendaciones así como la urgente necesidad de adaptar el PNAF.

- 3.42 Con base en ese estudio de la SUTEL, el 5 de setiembre 2012 el Viceministerio de Telecomunicaciones emite el informe IT-GAER-2012-152, en el cual se analiza el contenido del referido oficio 2025-SUTEL-DGC-2012 y se indican también una gran cantidad de conclusiones y varias recomendaciones, la gran mayoría de ellas dirigidas a que el Poder Ejecutivo solicite a la SUTEL estudios complementarios relativos al tema en consideración, informe que fue remitido a la SUTEL mediante el oficio OF-DVT-2012-139 del 7 de setiembre 2012.<sup>22</sup>
- 3.43 Finalmente, en atención de este oficio del Viceministerio de Telecomunicaciones, la SUTEL emite el oficio 4998-SUTEL-DGC-2012 dictado el 7 de diciembre 2012, referido a una propuesta de recomendación denominada “Reforma al PNAF para el otorgamiento por concesión directa de radioenlaces (Microondas) de soporte al servicio de radiodifusión”, el cual incluye, como justificación de la modificación y de los elementos sujetos a cambio, un análisis de las conclusiones y recomendaciones del citado informe IT-GAER-2012-152, la importancia de disponer más recurso para servicios IMT en bandas de frecuencias bajas y el estudio de ocupación efectiva en la banda de 900 MHz. También contiene la identificación de los segmentos de frecuencias sujetos a modificación, estudios de factibilidad y conformidad con el PNAF y las propuestas específicas de modificación del PNAF (referida al cuadro nacional de atribución de frecuencias, notas nacionales, adendas y disposiciones transitorias). Este oficio de la SUTEL fue remitido al Viceministro de Telecomunicaciones, con la debida aprobación del Consejo de esa Superintendencia<sup>23</sup>, mediante el oficio 5174-SUTEL-2012 del 14 de diciembre 2012, con respecto al cual el referido Viceministerio planteó algunas consultas a la SUTEL mediante los oficios OF-DER-2013-003 y OF-DER-2013-004, del 5 y 7 de febrero 2013 respectivamente. Además, el 15 de febrero siguiente se realizó una reunión conjunta entre ambas entidades con el fin de aclarar algunos puntos de las recomendaciones hechas por la SUTEL<sup>24</sup>. A partir de los acuerdos tomados en esa

<sup>22</sup> A este oficio se adjuntó también el informe IT-GAER-2012-150, que contiene el análisis de ese Viceministerio sobre el oficio 2755-SUTEL-DGC-2012, relativo al “Estudio técnico sobre la canalización óptima de las bandas de 2300 MHz y 2600 MHz para servicios IMT.

<sup>23</sup> Según consta en oficio 1343-SUTEL-SCS-2012 del 12 de diciembre 2012

<sup>24</sup> Documentada en Minuta MI-DER-2013-004 de esa misma fecha.

reunión, el MINAET informó que se encuentra elaborando la propuesta final de modificación, la cual se encuentra en un 90% de avance, quedando pendiente sólo algunas dudas adicionales que han surgido y que dependen de una nueva reunión con la SUTEL, que aún se encuentra pendiente de realización. Por lo anterior es que a la fecha del estudio no se ha hecho efectiva la correspondiente reforma.

- 3.44 En relación con el proceso antes descrito, llama la atención de esta Contraloría que, no obstante la importancia, necesidad y prioridad acordadas por ambas entidades sobre la reforma requerida, esta no se haya hecho efectiva después de transcurridos casi dos años.
- 3.45 Es dable mencionar que tanto la SUTEL como el MINAET (ahora el MICITT) han realizado esfuerzos en pro de ello; no obstante, considera este órgano contralor que los trámites realizados han requerido un tiempo significativo por lo que ambas entidades deberán procurar procesos más expeditos sin menoscabar las discusiones y análisis necesarios que permitan lograr los mejores resultados pero sobre todo en forma oportuna.

#### **Canalización óptima de la banda de 700 MHz**

- 3.46 Corresponde efectuar una reforma para adoptar oficialmente una canalización para la banda de 700 MHz que se liberará para servicios IMT, producto del dividendo digital que generará la transición a televisión digital.
- 3.47 Esta reforma obedece a una recomendación formulada por la SUTEL al MINAET mediante el oficio 1232-SUTEL-2012 del 29 de marzo 2012, al cual se adjuntó el oficio 1198-SUTEL-DGC-2012 del 27 de marzo 2012 relativo al “Estudio técnico sobre la canalización óptima de la banda de 700 MHz para servicios IMT”. Con base en esa recomendación el Viceministerio de Telecomunicaciones se abocó a analizar el contenido del referido estudio y emitió su criterio mediante el informe técnico IT-GAER-2012-207 del 26 de noviembre 2012, en el cual coincide con los criterios expresados por la SUTEL y recomienda al Director de Espectro Radioeléctrico del Viceministerio de Telecomunicaciones, entre otros aspectos, la nueva redacción de la nota CR 058 del PNAF, que incluye la adopción de la canalización de la Opción A5, Nota 6 de la Sección 2 de la Recomendación ITU-R M.1036-4.
- 3.48 Al respecto, cabe señalar que en cumplimiento de las disposiciones del informe DFOE-IFR-IF-06-2012, relativo a la gestión del espectro radioeléctrico, los jefes del MICITT y de SUTEL<sup>25</sup>, informaron a esta Contraloría General que como parte de la modificación integral al PNAF, se incluirá la referida canalización de la banda de 700 MHz fijándose un plazo, para ello, a más tardar en agosto del presente año.

---

<sup>25</sup> Ver oficio OF-DP-2013-009 del 15 de mayo de 2013

3.49 Sobre esta modificación en particular llama la atención de esta Contraloría que, a pesar de la necesidad de disponer de frecuencias para servicios IMT, aspecto que se comenta más adelante en este informe, y de la posibilidad de que puedan ser liberadas algunas frecuencias de la referida banda de 700 MHz antes de la fecha del apagón analógico, el Viceministerio no haya logrado concretar efectivamente su canalización. Al respecto preocupa que, no fue sino hasta prácticamente un año después de haber recibido la propuesta técnica de la SUTEL y tres meses después de emitido el informe técnico que avaló dicha propuesta, que se evidencian acciones concretas orientadas a lograr la citada modificación. Debe acotarse, que el hecho de que la citada canalización penda de la modificación integral al PNAF, no impide que se realicen esfuerzos en procura de lograr su adopción en un lapso de tiempo menor y de forma independiente a la citada modificación integral al PNAF si así lo amerita.

**PLAN DE CANALIZACIÓN PARA LA TRANSICIÓN (ASIGNACIÓN DE CANALES).**

3.50 Según informa el MINAET, se trata de una propuesta que pretende distribuir estratégicamente los canales que se vayan a utilizar durante el período de la transición para transmitir señales digitales de radiodifusión televisiva, propuesta que está dirigida como un insumo para que la SUTEL inicie los estudios respectivos, tomando en cuenta los aspectos técnicos, la situación jurídica de los concesionarios, la cobertura de las concesiones actuales, la disponibilidad de canales según zonas geográficas, así como las propuestas de los concesionarios que así lo manifestaron en la solicitud para el permiso de uso temporal de canal. Al respecto se determinó lo siguiente:

3.51 Mediante oficio 337-SUTEL-DGC-2012 del 1 de febrero 2012, la SUTEL solicitó al Viceministerio de Telecomunicaciones el plan de canalización por emplear para realizar una exitosa transición a la televisión digital y planificar la disponibilidad del dividendo digital para nuevos servicios de telecomunicaciones. Posteriormente, en reunión celebrada el 30 de marzo 2012 entre funcionarios de ambas entidades, el Viceministerio presentó una propuesta que la SUTEL se comprometió a revisar en detalle con el fin de presentar su propuesta final, compromiso que originó que mediante el oficio OF-GAER-2012-050 del 23 de abril 2012, el referido Viceministerio solicitara las observaciones y recomendación de esa Superintendencia a la referida propuesta. Esta última solicitud fue respondida mediante el oficio 1549-SUTEL-DGC-2012 del 25 de abril 2012, en el cual la SUTEL solicita, que con el fin de asegurar una revisión integral al documento propuesto, se le remita formalmente el informe realizado por el Viceministerio donde se detalle las condiciones de la canalización, lo anterior aduciendo que únicamente se le había sometido a estudio una presentación al respecto y no la totalidad del informe respectivo, no obstante lo cual y a pesar de reiteradas solicitudes, no se ha recibido la respuesta correspondiente. Debido a esta última situación es que la SUTEL manifiesta que no se cuenta aún con una propuesta

formal y oficial de la distribución de canales para el período de transición que parta de un estudio técnico consensuado.

- 3.52 Sobre el particular el Viceministerio informó<sup>26</sup> que luego de recibir la solicitud de la SUTEL, la Dirección de Espectro Radioeléctrico completó el informe borrador, el cual ha sido revisado con el Viceministro y se encuentra en proceso de análisis, en vista del impacto político, técnico y legal de las recomendaciones planteadas en dicho informe, tales como el tema de la multiplexación. También informó que el tema fue abordado con la SUTEL en reunión efectuada el 12 de febrero 2013, en la cual se acordó con esa Superintendencia el objetivo del Plan de Canalización como herramienta de trabajo y de planificación y, concretamente, que se incluya la propuesta de ese plan como una directriz dictada por el Ministro Rector dirigida a la SUTEL, mediante la cual se recomendarán los canales que se pueden ir utilizando para las primeras transmisiones en digital y se incluirán también los parámetros técnicos para la transición. Agregó que este acuerdo elimina la necesidad del informe solicitado por SUTEL, dejando sin efecto el mencionado oficio 1549-SUTEL-DGC-2012. Finalmente indicó que se programó una reunión con la SUTEL que está pendiente de realización, con el fin de valorar los elementos jurídicos y técnicos que deberá incluir dicha directriz, no obstante lo cual tampoco se indicó fecha prevista para la correspondiente emisión.
- 3.53 Sobre esta modificación preocupa a esta Contraloría General que, a pesar de los esfuerzos realizados, al momento de esta investigación, no se han tomado las decisiones y acciones correspondientes para hacer efectiva la referida canalización, a pesar de la necesidad que tal definición implica para la asignación de canales durante el periodo de transición.; y que el tiempo que le toma a las autoridades competentes hacer efectivas tales definiciones, resulta significativo e impacta finalmente los plazos establecidos para dicho proceso.

### **Definiciones complementarias al proceso de transición**

- 3.54 Según informa la SUTEL, debido a la falta de la modificación referida a la canalización de la banda 700 MHz así como a la definición del Plan de canalización durante el periodo de transición, no es posible para esa Superintendencia determinar la asignación proyectada de frecuencias, tanto durante la transición como después del apagón analógico. Tampoco es posible determinar alguna previsión de canales que se podrían utilizar para satisfacer intereses nacionales específicos (para fines regionales, locales, comunitarios, educación, salud y gobierno digital, entre otros).
- 3.55 Asimismo, debe agregarse la necesidad de que se oficialicen oportunamente los parámetros técnicos mínimos para la transmisión de emisiones digitales y que se

---

<sup>26</sup> Oficio OF-DVT-2012-074 del 22 de marzo de 2013

logren acuerdos transfronterizos con los países vecinos en cuanto requisitos técnicos como potencias máximas y áreas de cobertura, todo lo cual se constituye en requerimientos absolutamente indispensables para que la SUTEL pueda atender los permisos de uso que se empiecen a tramitar una vez que se subsanen las debilidades señaladas en este informe sobre los referidos permisos (Ver párrafos 3.23 al 3.29), situación que obliga a que se tomen desde ya las previsiones que eviten que por falta de tales definiciones la SUTEL no pueda tramitar las solicitudes y se produzca un nuevo atraso en el proceso de transición<sup>27</sup>.

- 3.56 Cabe señalar que según consta en la Minuta MI-DER-2013-007 del 19 de marzo 2013, funcionarios de la SUTEL y del Viceministerio han venido revisando una serie de acuerdos sobre los referidos parámetros técnicos y han logrado su definición, los cuales servirán de base para la directriz que sobre este particular emitirá el Ministro Rector, no obstante lo cual no se precisa aún fecha de su emisión.

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LA RADIODIFUSIÓN Y LOS SERVICIOS IMT**

- 3.57 Ante la creciente demanda de servicios de banda ancha móvil y el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones, la implementación de los servicios de Telecomunicaciones Móviles Internacionales (IMT), surge como una de las principales alternativas, no solo para atender tales requerimientos, sino para contribuir con el desarrollo económico y la reducción de la brecha digital.
- 3.58 En ese contexto, es preciso señalar la problemática que gira en torno a la intrínseca relación que tiene el tema de las frecuencias asignadas a radiodifusión con la creciente demanda de servicios para telecomunicaciones móviles internacionales (IMT), dado que a corto plazo se vislumbra que las bandas de 700 MHz (en que actualmente se encuentran varios canales de televisión) y 900 MHz (donde se localizan gran parte de los radioenlaces de la radiodifusión sonora) serán las más atractivas comercialmente para brindar estos servicios, debido a los desarrollos tecnológicos; situación que obliga a considerar, de manera paralela tanto las acciones que deben seguirse para normalizar y ordenar la situación de las frecuencias de radiodifusión sonora y televisiva, como las requeridas para atender oportunamente la creciente demanda para servicios IMT.
- 3.59 Sobre el particular, la SUTEL ha recomendado al Poder Ejecutivo la realización de distintas acciones para potencializar una mayor utilización de espectro IMT<sup>28</sup>; al

<sup>27</sup> En este aparte, además de lo señalado en los oficios OF-DER-2013-001 y 0211-SUTEL-DGC-2013 de repetida cita, considérense también los oficios 337-SUTEL-2012 Y 2314-SUTEL-2012 del 1 de febrero y 8 de junio 2012, respectivamente.

<sup>28</sup> SUTEL: Oficios 47-SUTEL-DGC-2012 sobre ocupación de frecuencias de 894 a 960 MHz; 1198-SUTEL-DGC-2012 sobre la canalización óptima de la banda de 700 MHz; 2025-SUTEL-DGC-2012 sobre la ocupación registral de enlaces de radiodifusión en las bandas de 400 MHz, 900 MHz y Microondas;

respecto, recientemente emitió un informe sobre las necesidades de espectro para el futuro desarrollo de los servicios IMT en Costa Rica, el cual integra una descripción de acciones por realizar, para el uso de cada una de las bandas de frecuencias que se proyectan para el desarrollo de los referidos servicios IMT.

- 3.60 Al respecto, estima esta Contraloría General que la ejecución de las recomendaciones derivadas de los insumos técnicos elaborados por el ente regulador, implica una oportuna valoración y toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo, a fin de que emprenda las acciones que correspondan, conforme a su marco de competencias, para lograr la adecuada optimización de ese recurso escaso bajo la observación de los principios rectores del sector Telecomunicaciones consagrados en el artículo tercero de la Ley No. 8642, así como para responder de forma adecuada a la demanda creciente de los servicios de banda ancha móvil.
- 3.61 Así las cosas, no puede soslayarse la vital trascendencia que implica una adecuada articulación de las políticas públicas del sector, pues, el despliegue de nuevas redes de telecomunicaciones y el incremento en la velocidad y penetración de los servicios de banda ancha, se han convertido en un tema prioritario en las agendas nacionales de los países, dado el impacto social y económico que conllevan, hecho que ha impulsado a los gobiernos a diseñar estrategias para promover el acceso y apropiación de las tecnologías de información y comunicación<sup>29</sup>.
- 3.62 Sobre el particular, esta Contraloría General, ha determinado importantes debilidades en materia de política pública. Al respecto, se determinó lo siguiente:

#### **INTEGRACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

- 3.63 En el caso Costarricense se cuenta desde el año 2009 con el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) y el Acuerdo Social Digital de 2011 y como parte integral de esta última iniciativa se diseñó la Estrategia Nacional de Banda Ancha, instrumento, que además de definir la visión y metas del país en esta materia, orientará el incremento de la oferta del servicio y será la ruta para alcanzar una relación más equitativa en cuanto al acceso y uso intensivo de los servicios de banda ancha, principalmente en los sectores más vulnerables del país.
- 3.64 El PNDT establece una serie de acciones, entre las cuales se destaca el garantizar que las telecomunicaciones sean un factor habilitador esencial que potencie la

---

2755-SUTEL-DGC-2012 sobre la canalización óptima de las bandas de 2300 y 2600 MHz; 4998-SUTEL-DGC-2012 sobre reforma al PNAF para concesión directa de radioenlaces de soporte a radiodifusión y 5068-SUTEL-2012, así como los acuerdos consensuados entre el Ministro Rector del Sector de Telecomunicaciones y el Consejo de la SUTEL, remitido a la Contraloría mediante oficios DVT-2012-187 del 8 de noviembre 2012 y OF-DP-2012-066 del 6 de diciembre 2012.

<sup>29</sup> Documento principal de la Estrategia Nacional de Banda Ancha

Sociedad de la Información y el Conocimiento y, una de sus metas es aumentar la conexión a Internet de banda ancha, ampliar la red celular y contar con conexiones de Internet inalámbricas que permitan un acceso continuo a la red en cualquier parte del territorio nacional. Asimismo, la ENBA se convierte en el instrumento que define y precisa metas e instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos del PNDT.

- 3.65 El Acuerdo Social Digital busca promover una sociedad digital inclusiva que apueste al conocimiento y a la innovación, como motores del crecimiento y medio de reducir la brecha digital, y para ello, el primer componente desarrollado es la ENBA, que tiene como fin articular las iniciativas públicas y privadas para el desarrollo de infraestructura, e incrementar así la penetración de este servicio. Como parte de esta iniciativa se contempla la puesta en operación de una Banda Ancha Solidaria que garantice la conectividad a los sectores más vulnerables del país, la cual será financiada con los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones.
- 3.66 La ENBA de Costa Rica consta de cinco componentes: la visión, el modelo de competencia, el modelo tecnológico, el modelo de financiamiento y el modelo para la promoción de la adopción. Asimismo, requiere un lapso promedio de 5 años para su implementación, cuyos frutos se espera sean observados hacia finales de los años 2015 y 2017.
- 3.67 Es preciso señalar, que la SUTEL, como órgano técnico, no comparte muchos de los planteamientos que se señalan en la referida estrategia, específicamente los relacionados con los modelos de competencia, tecnológico y financiero, señala la SUTEL, que en el caso concreto de lo indicado en esa Estrategia sobre los requerimientos de espectro radioeléctrico, el documento únicamente establece la necesidad de aumentar la disponibilidad del recurso necesario para efectos de un crecimiento proyectado en el tráfico de banda ancha móvil en el país, sin concretar la forma en que se deberá alcanzar esta condición.
- 3.68 En lo referente a la relación de la ENBA con el PNDT y el Acuerdo Social Digital, es criterio de la SUTEL, que el PNDT se enfoca en establecer a largo plazo condiciones mínimas de acceso y servicio para toda la población, mientras que la ENBA es una política de fomento a la inversión en banda ancha, principalmente fija. No obstante, considera que al igual que en el caso de la ENBA, el PNDT consiste en un documento en el cual es posible encontrar una serie de principios y objetivos generales, sin que defina metas concretas ni acciones puntuales a desarrollar por parte de las instituciones involucradas en dicho Plan.
- 3.69 Sobre el particular considera esta Contraloría que dada la trascendencia de la Estrategia Nacional de Banda Ancha en el desarrollo de las telecomunicaciones, su interrelación con otras políticas públicas, su incidencia en los procesos de transición a la radiodifusión digital y la disponibilidad de servicios IMT para atender la

creciente demanda de banda ancha móvil, además de las objeciones que desde el punto de vista técnico plantea el órgano regulador a esa Estrategia, se hace absolutamente necesaria una revisión integral de esa política, con el fin de ajustarla en lo que proceda y asegurar de ese modo que efectivamente constituya un marco orientador en el logro de los objetivos que se busca alcanzar con la citada Estrategia.

### **Limitaciones de la Estrategia Nacional de Banda Ancha relacionadas con el tema de radiodifusión y las frecuencias para servicios IMT**

- 3.70 De conformidad con las proyecciones contenidas en el estudio presentado en el libro 3 de la ENBA, el tráfico de banda ancha móvil en Costa Rica está proyectado a crecer en una tasa del 59% anual, estimándose que alcanzará 5 millones de Gigabytes hacia el año 2020, para lo cual se requiere el desarrollo de redes de transporte capaces de soportar este aumento. No obstante, según se indica en el documento principal de esa Estrategia, a partir de los informes elaborados por el Viceministerio de Telecomunicaciones, el Estado cuenta únicamente con 102 MHz en frecuencias IMT, que no son suficientes para acomodar este crecimiento. A esta situación agrega que, considerando que la banda ancha fija llega a 360 de los 474 distritos, la banda ancha móvil podría suplir la cobertura de los distritos no servidos y que suponiendo que la mayor parte de ellos se encuentran en zonas rurales o de baja densidad, el espectro en uso en las frecuencias asignadas (1.062MHz) puede no ser suficiente para acomodar las necesidades de estos últimos.
- 3.71 Se indica también, en esa Estrategia, que según la ocupación actual del espectro IMT la banda de 700 MHz (donde están varios canales de televisión) se convierte en una de las alternativas a mediano plazo y la de 900 MHz (donde están la mayoría de radioenlaces de radio) a largo plazo.
- 3.72 En relación con dicha ENBA la SUTEL ha manifestado una serie de observaciones que, a criterio de este órgano contralor, deben ser atendidas, a saber:
- En cuanto a los objetivos propiamente de la Estrategia, debe establecerse claramente la asociación entre sus objetivos y las necesidades de disponer de espectro IMT para potenciar la incursión de la banda ancha en el mercado costarricense y con esto la reducción de la brecha digital; máxime porque más que la banda ancha en sistemas fijos o alambrados, es la banda ancha móvil el verdadero catalizador actual de los servicios de acceso a Internet de alta capacidad.
  - Asimismo, esa ENBA debe incluir o ser complementada con propuestas concretas en cuanto al uso del espectro radioeléctrico para efectos del despliegue de la banda ancha.
  - En materia de plazos debe incluir el establecimiento de plazos para realizar las migraciones y consiguientes liberaciones de espectro, así como la definición de qué se debe considerar mediano plazo en el caso de la banda de 700 MHz y largo plazo en el caso de la banda de 900 MHz.

- Debe complementarse con los análisis sobre la conveniencia de desplegar servicios móviles en la banda 450 MHz; la cual, de conformidad con el PNAF vigente, ya se encuentra atribuida para el despliegue de servicios IMT
- Es importante que la Estrategia considere una visión general que integre aspectos como banda ancha fija, banda ancha móvil, competencia y calidad de servicios, para las distintas densidades poblacionales.
- La estrategia debería complementarse con un plan de recuperación y posterior asignación de espectro para potenciar la competencia en el sector y la promoción de la banda ancha móvil
- Si bien en el apartado sobre Políticas de Espectro contenido en esa Estrategia, se reconoce la importancia del espectro radioeléctrico para efectos del acceso a banda ancha en zonas denominadas “rurales o aisladas”, a criterio de la Superintendencia la banda ancha móvil no debe ser considerada únicamente como un complemento para el desarrollo de redes en esas zonas sino que debe ser planificada para contribuir al desarrollo a nivel nacional.

3.73 En lo que respecta a la asociación entre lo que establece la ENBA y la oportunidad de brindar servicios IMT, el Viceministerio de Telecomunicaciones indicó, únicamente, que para cumplir con las metas de penetración y cobertura de la Banda Ancha, es necesario recurrir a la Banda Ancha Móvil dada por tecnologías IMT, dado que para acceder a las zonas remotas de baja densidad poblacional, rurales y/o marginales del país se debe considerar la factibilidad de usar esas tecnologías en frecuencias con adecuada propagación (menores a 1 GHz) con el fin de poder brindar un servicio adecuado a un costo menor. No obstante, este órgano contralor no logró evidenciar una relación más concreta entre ambos aspectos (los objetivos de la ENBA y el despliegue de servicios IMT).

3.74 Cabe señalar que, al ser consultado el Viceministerio sobre la opinión de la SUTEL respecto a la falta de asociación entre los objetivos de ENBA y las necesidades de disponer de espectro IMT para potenciar la incursión de la banda ancha, únicamente se limitó a transcribir comentarios referidos a la banda ancha móvil contenidos en el documento principal de la ENBA, los cuales no aportan evidencia contraria a la falta de asociación señalada por la SUTEL.

3.75 Tal como ya se indicó, la banda de 700 MHz se encuentra ocupada por concesionarios de radiodifusión televisiva que, con la excepción de los que liberen sus frecuencias antes de la fecha del apagón analógico, tendrán esa fecha como la máxima establecida para dicha liberación; además, en las bandas de 450 MHz y 900 MHz se encuentran actualmente los enlaces de la radiodifusión sonora para AM y FM, respectivamente, para las cuales se requiere tomar acciones derivadas de la reforma aún pendiente al PNAF, comentada en los párrafos 3.37 al 3.49 de este informe. Todo ello, obliga a considerar una estrategia integral que además de definir la situación de los actuales concesionarios en estas últimas dos bandas, establezca

asimismo las acciones requeridas para definir la oportunidad en que, conforme a la demanda proyectada, serán requeridas las tres bandas para la prestación de servicios IMT, así como el ajuste de dichas proyecciones con la ENBA. Razón por la cual esta Contraloría estima oportuno acelerar la migración de los concesionarios de televisión analógica que ocupan la banda de 700 MHz, no solo para aprovechar los beneficios derivados de la implementación de la Televisión Digital sino también para que el espectro que se libere de tal migración, pueda ser puesto a disposición de la banda ancha móvil respondiendo de esa manera a las necesidades del mercado.

### **Informe de Ocupación de Frecuencias de Radiodifusión.**

- 3.76 En el marco de su facultad de controlar y comprobar el uso eficiente del espectro radioeléctrico<sup>30</sup>, mediante el documento 1619-SUTEL-2010 del 8 de setiembre 2010, la SUTEL entregó al MINAET el resultado de un análisis efectuado por esa Superintendencia sobre la ocupación del espectro en Costa Rica para los servicios de radiodifusión televisiva (en las bandas comprendidas entre 54 Mhz y 960 Mhz), para el cual se realizaron mediciones de campo con el fin de evaluar la ocupación de esas frecuencias, los anchos de banda asignados y la calidad de la señal; asimismo, un estudio registral de los canales en estudio.
- 3.77 Dicho informe permitió determinar gran cantidad de debilidades que originaron un gran número de recomendaciones orientadas, entre otros aspectos, a tomar acciones para recuperar espectro que se encuentra ocioso o la delimitación de zonas de cobertura para el recurso que se encuentra parcialmente utilizado, con el fin de asegurar su uso eficiente. No obstante, mediante los oficios IT-GAER-2010-189 e IT-DCR-2010-022, del 11 de noviembre y 29 de octubre 2010, respectivamente, el MINAET objetó la metodología de medición empleada por la SUTEL y señaló además una serie de omisiones de carácter jurídico<sup>31</sup>.
- 3.78 Cabe señalar que el citado informe de la SUTEL fue objeto de discusión en reunión sostenida en el Viceministerio de Telecomunicaciones el 22 de octubre 2010<sup>32</sup>, en la cual participaron la Viceministra, el Gerente de Administración de Espectro

---

<sup>30</sup> Artículos 60, inciso g) y 73, inciso e) de la LARSP y artículo 3, inciso i) de la LGT.

<sup>31</sup> Este último a solicitud de la entonces Viceministra de Telecomunicaciones quién solicitó, entre otros aspectos, determinar las competencias que tiene la SUTEL para la emisión del citado informe, solicitud que llama la atención de esta Contraloría considerando que en el “Estudio de la bandas de espectro radioeléctrico designadas a Televisión Digital”, emitido por ese Viceministerio el 26 de marzo 2010, se indica en el punto 6 la sugerencia de que para agilizar el proceso de transición se solicite a la SUTEL realizar un estudio de todas las frecuencias utilizadas en televisión, lo que denota una evidente contradicción del referido Viceministerio.

<sup>32</sup> Según consta en la Minuta MI-DCR-2010-017 de esa misma fecha.

Radioeléctrico y el Jefe del Departamento de Control de Radio, junto con representantes de algunas televisoras, ocasión en que los representantes del grupo de televisoras comentó las diferencias que venía observando entre la SUTEL y la Rectoría de Telecomunicaciones en cuestiones relacionadas con la radiodifusión televisiva y en que la referida Viceministra aclaró que el informe no fue solicitado por el Viceministerio.

- 3.79 Al término de esa reunión se acordó, entre otros aspectos, que se respondería públicamente al supracitado informe de la SUTEL y que el proceso de transición a la TV digital es prioritario. No obstante lo anterior, no se aportó evidencia de que en vista de las diferencias y objeciones comentadas se comunicara de ello a la SUTEL, ni que se diera respuesta formal y oportuna a su informe.
- 3.80 Sobre el particular llama la atención de esta Contraloría la falta de coordinación y comunicación que la referida situación evidenció por parte del Viceministerio de Telecomunicaciones con respecto a la SUTEL.
- 3.81 Asimismo, que dadas las competencias de la SUTEL en la materia, no tiene relevancia el hecho de que el Viceministerio hubiera solicitado o no la realización del referido informe y, además, que el acuerdo sobre el carácter prioritario del proceso de transición parece desconocer el hecho de que ese proceso debe tomar en cuenta y de manera prioritaria, la normalización o corrección de las debilidades que se determinen con respecto a las concesiones y el uso de todas las frecuencias referidas a la radiodifusión televisiva.
- 3.82 Por su parte, la SUTEL informó que la respuesta al citado informe se incluyó como uno de los temas prioritarios pendientes de resolver conjuntamente entre ambas entidades, lo cual fue comunicado al entonces Ministro rector mediante el oficio 2314-SUTEL-2012 del 8 de junio 2012. También informó que aunque no recibió comunicación formal del informe sobre objeciones técnicas (IT-GAER-2010-189) recibió el informe sobre omisiones jurídicas (IT-DCR-2010-022) el 22 de junio del 2012 (casi 2 años después de haber enviado su informe al MINAET), por lo que, de parte de la SUTEL, se decidió elaborar un nuevo informe para analizar la ocupación actual de las frecuencias de radiodifusión, el cual se efectuó con base en los procedimientos de medición referidos por el Viceministerio.
- 3.83 Con base en este nuevo informe, la SUTEL espera obtener los insumos requeridos para que esa Superintendencia, en conjunto con el Viceministerio de Telecomunicaciones, ejerzan sus competencias para corregir las situaciones de uso no óptimo del recurso escaso que se determinaron, permitiendo de este modo recuperar el espectro ocioso, así como realizar el requerido ordenamiento y delimitación de títulos habilitantes a partir de pruebas de campo que revelen la cobertura y ocupación real de las radiodifusoras.

3.84 En este sentido agrega que tanto el Ministro Rector del Sector de Telecomunicaciones como el Consejo de la SUTEL, han llegado al acuerdo de que se deberá recuperar todo aquel espectro concesionado que no se encuentre en uso o este siendo subutilizado<sup>33</sup> y que ambas entidades han programado una serie de tareas a realizar de manera conjunta, entre las cuales se encuentra la revisión de los títulos habilitantes otorgados al sector de radiodifusión, a fin de adecuarlos a la legislación vigente.<sup>34</sup>

#### EVENTUAL EXISTENCIA DE CONCENTRACIÓN DE ESPECTRO Y PREVISIÓN PARA NUEVOS ACTORES

##### Eventual concentración de Espectro

3.85 Este punto se refiere a la posible existencia de concentración de espectro en algunos concesionarios, conforme a las actuales asignaciones de canales de televisión, entendiéndose dicha concentración como la acumulación de frecuencias de transmisión de señales de televisión por parte de un mismo concesionario o grupo económico.

3.86 Sobre el particular la SUTEL informa que para la determinación del estado de concentración de las asignaciones existentes, se deberán realizar los análisis respectivos de forma casuística para cada uno de los concesionarios de este servicio, asunto que ya ha sido convenido entre esa Superintendencia y el Viceministerio de Telecomunicaciones mediante oficio DVT-2012-187 del 8 de noviembre del 2012. Al respecto ese Viceministerio agrega que deben establecerse los parámetros técnicos para determinar a partir de qué cantidad de frecuencias o condición se puede considerar que exista la referida concentración de espectro.

3.87 Cabe señalar que al ser consultada la representante de la Universidad de Costa Rica, entre otros aspectos, por las razones que motivaron que salvara su voto a la aprobación de documentos<sup>35</sup> emitidos por las dos comisiones<sup>36</sup> que hasta la fecha

---

<sup>33</sup> En atención a las disposiciones del informe N° DFOE-IFR-IF-6-2012, remitido a esta CGR mediante el oficio DVT-2012-187 del 8 de noviembre 2012

<sup>34</sup> Conforme al cronograma elaborado en atención a las disposiciones del informe de esta Contraloría N° DFOE-IFR-IF-6-2012, referido a la gestión del espectro radioeléctrico.

<sup>35</sup> Se trata del “Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de Televisión Digital recomendable a Costa Rica” y del “Dictamen para la Implementación de la TV Digital en Costa Rica”.

<sup>36</sup> “Comisión Especial Mixta para analizar e informar al Poder Ejecutivo el posible estándar aplicable al país e implicaciones tecnológicas, industriales, comerciales y sociales de la transición de la televisión analógica a la digital” y la “Comisión Mixta para la Implementación de la TV Digital Terrestre en Costa Rica”.

han tenido relación con el proceso de transición a la TV digital, y de las cuales esa representante formaba parte, ésta expresó<sup>37</sup> en uno de esos documentos que:

“...al amparo de nuestro régimen concesional se han logrado consolidar algunos pocos grupos económicos que controlan la radio y la televisión abiertas...”.

3.88 Comentario que fue ampliado luego con el señalamiento de que :

3.89 “...Costa Rica exhibe un modelo de televisión abierta de carácter fundamentalmente comercial, que deriva de una legislación que no establece categorías de operadores y formas distintas de acceso a las concesiones. Nuestro sistema no ha contemplado la posibilidad de estimular el surgimiento de otros operadores de servicios público o privados sin fines de lucro: regionales, comunitarios, del movimiento social, etc./ Al existir un marco jurídico débil, con ausencia de controles sobre la explotación de frecuencias, se ha generado un proceso de concentración de éstas en algunos grupos económicos./ Esta situación de concentración, que limita el acceso de otras voces y actores en el escenario de la radiodifusión sonora y televisiva se agravaría frente a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, especialmente frente a la multiprogramación y los nuevos servicios./Otras naciones, como Argentina en su Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, se han ocupado ya de regular esta materia, estableciendo límites a la tenencia de concesiones del espectro radioeléctrico para fines de radiodifusión sonora y televisiva abiertas y para televisión por cable. Se parte del concepto de que para la mayor diversidad cultural e ideológica se deben establecer fines de interés público en la administración, uso y explotación del espectro.”.

3.90 Dada la situación anterior, considera esta Contraloría apremiante que en el menor plazo posible se defina por parte de la SUTEL , conforme las competencias descritas en los artículos 21, 52 siguientes y concordantes de la LGT, los parámetros técnicos que especifiquen a partir de qué situaciones (cantidad de frecuencias y/o condiciones) existe concentración de espectro que afecte la competencias efectiva y que, a partir de esa definición y con base en el nuevo informe de ocupación de frecuencias de radiodifusión elaborado por ese ente regulador, referidos en los párrafos 3.82 y 3.83 anteriores, se proceda a realizar los mencionados estudios casuísticos y se tomen en consecuencia por parte del Poder Ejecutivo, las medidas correctivas pertinentes.

---

<sup>37</sup> Ver documento “La Televisión Digital desde una perspectiva de derechos” de la UCR y oficio sin número del 21 de enero 2013 en respuesta a oficio DFOE-IFR-0694 (13565)-2012

### Previsión para nuevos actores

- 3.91 Sobre este particular el Viceministerio de Telecomunicaciones informó que ante el anuncio del cambio de TV analógica a digital, se tiene el reto de lograr la transmisión de señales analógicas y digitales de cada una de las televisoras durante el periodo de transición, reto que se debe a que en Costa Rica se había concesionado todo el espectro radioeléctrico para televisión, por lo que a diferencia de otros países, no cuenta con espectro libre para otorgar a cada empresa un canal adicional donde puedan efectuar transmisiones digitales. Ante esta situación, las opciones de transmisión posibles son: transmisión simultánea exclusiva<sup>38</sup>, transmisión dual<sup>39</sup> y transmisión simultánea compartida<sup>40</sup>. Agrega que entre las ventajas técnicas del estándar de TV digital ISDB-Tb, existe la posibilidad de transmitir más de un programa en un mismo canal (Multiprogramación) y, además, poder utilizar las denominadas redes de frecuencia única (SFN), que permiten transmitir desde un mismo canal en diferentes zonas geográficas eliminando la necesidad de canales repetidores. Así las cosas, indica también que con la digitalización, las redes de frecuencia única, la multiprogramación, y el dividendo digital, la administración espectral se beneficia directamente<sup>41</sup>.
- 3.92 También comentó que aprovechando la tecnología digital y las condiciones que facilita el estándar ISDB-Tb, el Poder Ejecutivo se encuentra en la fase de estudios previos que colaboren a impulsar la implementación de una mayor participación en la prestación de servicios de radiodifusión televisiva bajo una modalidad donde convergen las figuras del regulador de los servicios de televisión, los proveedores de contenidos, el denominado “operador Mux” (administrador de señales) y los radiodifusores, donde los últimos tres no necesariamente puedan ser diferentes actores.
- 3.93 No obstante lo anterior, el mencionado Viceministerio omitió referirse a acciones orientadas a prever el concurso de nuevos actores en el proceso de transición a la radio digital, limitándose a señalar que para poder definir si se va a contar con un

---

<sup>38</sup> Empresas que cuenten con canales repetidores y que dispongan de ingreso suficiente para adquirir sus equipos, opción que es quizá la más costosa en vista de que una sola empresa debe asumir el gasto de transición.

<sup>39</sup> Requiere una menor inversión pues no necesita un canal adicional, lo que permite seguir utilizando las instalaciones analógicas en lugar de asumir el costo de actualizar toda la infraestructura a digital, siendo conveniente para estaciones de TV pequeñas.

<sup>40</sup> Es la de menores costos de todas las opciones posibles de transmisión, en vista de que los costos operativos se diluyen entre las empresas que comparten la infraestructura.

<sup>41</sup> SUTEL: Lo que permitiría disponer de mayor recurso para nuevos proveedores de servicios.

dividendo digital en radiodifusión sonora es necesario haber elegido un estándar aplicable al país, situación que se encuentra en proceso.

- 3.94 Por su parte, la SUTEL informó que mediante el nuevo informe de ocupación de frecuencias de los servicios de radiodifusión que fue comentado en los párrafos 3.82 y 3.83 de este documento y las recomendaciones que se incluyen orientadas a la toma de acciones en cuanto a la recuperación de espectro que se encuentre ocioso o la delimitación de zonas de cobertura para el recurso que se encuentra parcialmente utilizado, se permitirá una mejor transición a la televisión digital, así como la disposición de mayor recurso para su otorgamiento, lo cual posibilita dar cabida a nuevos servicios, tecnologías y participantes interesados en este sector. De esta forma se permitiría una mayor cantidad de concesionarios de este servicio y el aprovechamiento óptimo de este recurso. Agrega también la necesidad de recordar que previo al apagón analógico, en el marco del seguimiento a las disposiciones establecidas por esta Contraloría en el informe N° DFOE-IFR-IF-6-2012, se considera que la revisión de la totalidad de las concesiones vigentes (según lo dispuesto por el transitorio IV de la LGT, y los artículos 21 y 22 de la misma Ley), permitirá que para el caso particular sean ajustados los títulos de las radiodifusoras televisivas a su cobertura real, lo que posiblemente habilitará mayor recurso disponible.
- 3.95 Para el caso de la radio, la SUTEL indicó que al igual que con el de televisión, espera que el referido estudio de ocupación de frecuencias sea empleado para ordenar de manera más eficiente el espectro y se puedan recuperar las frecuencias que no están siendo utilizadas e inclusive, permitir la entrada en operación de nuevas radioemisoras de carácter local.
- 3.96 Sobre el particular considera esta Contraloría que dada la situación comentada por ambas entidades y ante la oportunidad que se presenta de dar cabida a nuevos actores, es urgente que se definan conjuntamente entre dichas entidades acciones orientadas a favorecer las condiciones para que se logre esa apertura, en beneficio de sectores que por las razones apuntadas por el Viceministerio, no pueden acceder actualmente a este recurso escaso.

#### **SOBRE EL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA TELEVISIÓN DIGITAL**

##### **Debilidades sobre el trabajo de la Comisión para analizar el estándar de TV digital**

##### **Ausencia de valoración sobre los cuestionamientos de la representación de la Universidad de Costa Rica**

- 3.97 Mediante el Decreto Ejecutivo N° 35657-MP-MINAET del 5 de noviembre 2009, modificado por el DE-35771-MP-MINAET del 20 de enero 2010, se creó la “Comisión Especial Mixta para analizar e informar al Rector del Sector de Telecomunicaciones el posible Estándar Aplicable al País e Implicaciones Tecnológicas, Industriales,

Comerciales y Sociales de la Transición de la Televisión Análoga a la Digital”, además de proponer las medidas necesarias para su lanzamiento, el diseño de la estrategia para el proceso de transición y los mecanismos que permitan su seguimiento y control. Se indica además en ese decreto que dicha Comisión realizará sus funciones de acuerdo con tres ejes: Tecnológico, Industrial-Comercial y Social, quedando integrada de la siguiente manera:

- 1) Viceministra de Telecomunicaciones, quien preside, y sus suplentes.
- 2) Un representante de la Cámara de Infocomunicación y Tecnología y su suplente.
- 3) Un representante de la Cámara Costarricense de Tecnología de Información y Comunicación (CAMTIC) y su suplente.
- 4) Un representante de la Universidad Veritas y su suplente.
- 5) Un representante de las instituciones de Educación Superior Estatal y su suplente.
- 6) Un representante de la Sutel y su suplente.
- 7) Un representante de la Universidad de Costa Rica y su suplente.

3.98 Dicha Comisión culminó su labor con la emisión del “Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de Televisión Digital recomendable a Costa Rica” el 29 de abril 2010, donde recomienda la selección del estándar ISDB-Tb (Japón- Brasil), que posteriormente, en atención de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 36009 MP-MINAET de esa misma fecha, fue complementado con la emisión, en noviembre del 2010, del “Dictamen para la Implementación de la TV Digital en Costa Rica”, documento en el que la representante de la Universidad de Costa Rica manifestó no avalar lo relativo al tema del uso del espectro radioeléctrico hasta que se aclararan los aspectos que seguidamente se transcriben, en la parte que interesa:

“1. La propuesta de la Comisión omite hacer un análisis jurídico sobre el régimen concesional y las competencias que la legislación vigente le asigna al Poder Ejecutivo para llegar a acuerdos directos con los concesionarios de las frecuencias de televisión abierta. En la página 20 del informe se señala:/ “La Comisión Especial Mixta de Televisión Digital garantizará que los actuales concesionarios dispongan de los 6MHz establecidos en sus contratos de concesión, en aras del desarrollo de la televisión digital en el país”./En este aspecto se nota una ausencia de fundamento jurídico no sólo sobre la potestad de la Comisión para garantizar el ancho de banda, sino también para llegar a acuerdos directos con los concesionarios.

2. El informe tampoco es claro al señalar obligaciones de los concesionarios actuales frente al uso de las nuevas tecnologías./ Si bien se señala que “Con la compresión de datos, se posibilita la transmisión de programas simultáneos al mismo concesionario actual, logrando con ello un mayor aprovechamiento al espectro radioeléctrico (pág. 22) en el mismo documento se le da la posibilidad al concesionario de hacer negocios con el remanente de espectro./ En la página 24 se dice:/ “...la televisión digital permite la compartición de infraestructura entre diferentes televisoras para utilizar un mismo canal con diferentes programaciones. Esto puede promover el desarrollo de programaciones rurales que contraten el espacio a los concesionarios del canal para transmitir su programación./ ¿Significa entonces que el concesionario queda en libertad absoluta de arrendar o subarrendar parte de su ancho de banda a terceros? ¿Podría incluir esto los servicios de telecomunicaciones?

3. Asimismo, el informe señala atribuciones del Viceministerio de Telecomunicaciones en el ámbito de la interpretación del régimen concesional actual, sin que quede claro el fundamento normativo y los alcances de esta competencia, en especial por ser el espectro un bien de dominio público. Se lee en la página 37:/ “Al estar el país en un proceso de transición de analógico a digital en cuanto a radiodifusión televisiva, los contratos de concesión actuales deberán ser entendidos e interpretados a la luz de dicha transición y de la necesaria adquisición de equipos por parte de los concesionarios. El Viceministerio tomara en cuenta dicho proceso en el análisis de las condiciones de las concesiones actualmente determinadas en los contratos, de forma tal que los concesionarios cuenten con un tiempo prudente para adecuar los nuevos equipos requeridos a las zonas de cobertura establecidas. El Viceministerio de Telecomunicaciones y los concesionarios deben tener la flexibilidad necesaria para que ambos se adapten a los requerimientos de dicha transición.”/ ¿Qué normativa faculta al Viceministerio para estas potestades de interpretación de los contratos de concesión? En este aspecto, por principio de legalidad se requiere mayor precisión de los fundamentos normativos, ya que como se mencionó arriba se trata de bienes de dominio público.

En general, la propuesta de dictamen omite referirse a si la denominada recanalización implica un cambio en el régimen concesional de frecuencias de televisión y si frente a la posibilidad de nuevos negocios existen fines de interés público que pretendan realizarse. Es obvio que el actual régimen concesional para la TV abierta, amparado a la Ley de Radio y TV de 1954 no se ajusta a las características de la TDT.

Finalmente, dado que se amplían las posibilidades de negocios de los concesionarios: ¿No se va a regular nada con respecto a los contenidos de la programación a cambio de ese aumento en la capacidad de programación, por ejemplo un valor agregado en programación educativa?”

- 3.99 No obstante lo anterior, no se aportó evidencia de que la referida Comisión hiciera una valoración y justificara su posición y eventuales recomendaciones sobre las referidas observaciones, las cuales, dada sus implicaciones en el proceso de transición, considera esta Contraloría que merecían ser discutidas, aclaradas y resueltas.

#### **Sobre la selección del Estándar (participación de la SUTEL)**

- 3.100 Con base en el Informe Final de la Comisión Mixta, comentado en el punto anterior, el 29 de abril 2010 se emitió el Decreto Ejecutivo N° 36009-MP-MINAET, mediante el cual se establece como estándar de TV Digital a aplicar en Costa Rica el modelo ISDB-Tb.
- 3.101 Cabe señalar que sobre el estándar seleccionado la SUTEL manifestó que corresponde a una tecnología robusta, con alta inmunidad a interferencias y condiciones de propagación que se adecúan a las características geográficas del país y que además ha sido definida como estándar en muchos países de la región (principalmente en América del Sur). No obstante, considera que debió haberse realizado un estudio sobre la disponibilidad de terminales con dicho estándar para la población en general y su penetración en los hogares costarricenses, junto con las políticas de información necesarias para educar al consumidor, al ser Costa Rica un importador de tecnologías de Estados Unidos y al permitirse que las cableras utilicen estándares ATSC (estándar americano) para la transición de sus sistemas digitales<sup>42</sup>.
- 3.102 También señaló que una recomendación técnica como la realizada para la selección de un estándar digital y demás productos de la referida Comisión, debieron haber sido analizados y consecuentemente aprobados por el ente técnico del sector, indistintamente de que dentro de dicha Comisión existieran

---

<sup>42</sup> SUTEL: Al respecto es importante señalar que en otras latitudes la elección de un estándar es de aplicación general a nivel país, por lo que no se limita únicamente a un sector (en este caso los concesionarios de televisión abierta), refiriéndonos a que dicho decreto no es de aplicación obligatoria para los proveedores del servicio de televisión por cable (CATV). En nuestro país, perfectamente podrían seguirse comercializando dispositivos ATSC digitales, que funcionarán únicamente con los servicios digitales de los proveedores de CATV, pero para recibir y decodificar las señales de televisión abierta se requerirán de equipos adicionales del estándar ISDB-Tb. Lo anterior deja en indefensión a los usuarios finales, ya que prácticamente tendrían que ser expertos en la materia para poder adquirir un televisor que les permita recibir las señales de los servicios que desean (televisión abierta o CATV).

participantes de esa Superintendencia, comentario que no es de recibo de esta Contraloría General, considerando que la representación de la SUTEL en dicha Comisión debió tramitar lo correspondiente a lo interno de esa Superintendencia y obtener de esa manera, en forma oportuna, el referido criterio técnico.

### **Debilidades sobre la integración y el trabajo de la Comisión y Subcomisiones para la implementación de la TV Digital**

#### **Sobre la integración de la Comisión y Subcomisiones**

3.103 Una vez concluida la labor de la primera Comisión Mixta, mediante el Decreto Ejecutivo N° 36775-MINAET del 6 de setiembre 2011 se creó la “Comisión Mixta para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica”, cuya responsabilidad es proponer al Ministro Rector de Telecomunicaciones los mecanismos, procesos, normas y políticas públicas en los ámbitos técnicos, económicos y sociales que debieran ser observados durante la transición de los servicios de televisión analógica a digital terrestre, así como dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones. Dicha Comisión está integrada de la siguiente forma:

- 1) El Ministro del MINAET o su suplente la (el) Viceministra (o) de Telecomunicaciones, quien preside.
- 2) El (la) Presidente Ejecutivo (a) del SINART o su suplente.
- 3) Un representante de la Cámara de Infocomunicación y Tecnología o su suplente.
- 4) Un representante del Consejo Nacional de Rectores o su suplente.
- 5) Un representante de la Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC) o su suplente.

3.104 También se estableció en dicho decreto que la referida Comisión Mixta será la encargada del funcionamiento y coordinación de al menos tres subcomisiones, las cuales designará como uno de los mecanismos de trabajo interno, que se integrarán y tendrán por funciones las que seguidamente se detallan:

#### **a. Subcomisión de Interactividad y aplicaciones:**

Proponer a la Comisión Mixta acciones o iniciativas relativas al fomento y desarrollo del componente de interactividad y aplicaciones del estándar seleccionado en el proceso de transición a la TV digital, integrada por:

1. El (la) Viceministro (a) del MINAET, quien preside, o su suplente.
2. Uno de los Viceministros del MEP o su suplente.
3. Un representante de la Universidad Veritas o su suplente.
4. Un representante de la CAMTIC o su suplente.
5. Un representante de la Universidad de Costa Rica o su suplente.

**b. Subcomisión Técnica:**

Proponer a la Comisión Mixta acciones o iniciativas relativas a la reordenación del espectro radioeléctrico y normas técnicas para la transición a la TV digital, integrada por:

1. La (el) Viceministra (o) de Telecomunicaciones, quien preside, o su suplente.
2. Dos miembros del Concejo de la SUTEL, uno como titular y otro suplente.
3. Un representante de la Cámara de Infocomunicaciones o su suplente.

**c. Subcomisión de Plan de Solidaridad:**

Proponer a la Comisión Mixta acciones o iniciativas relativas a la coordinación de la cooperación internacional, estrategias de divulgación y comunicación, definición de políticas en defensa de los derechos de los consumidores y la importación de terminales y dispositivos para la transición a la TV digital, integrada por:

1. El (la) Presidente Ejecutivo (a) del SINART, quien preside, o su suplente.
2. Un representante del MEIC o su suplente.
3. Un representante del MIDEPLAN o su suplente.
4. Un representante del sector de importadores y distribuidores de equipos de televisión, o su suplente.
5. Un representante de la Asociación de Consumidores de Costa Rica o su suplente.

3.105 Respecto a lo anterior, no considera conveniente esta Contraloría que en la conformación de la referida Comisión Mixta no se tomara en cuenta la participación de la SUTEL, a la cual se relega únicamente como integrante de la Subcomisión Técnica, no obstante su condición de regulador del mercado del sector de las telecomunicaciones y, como tal, responsable de velar por el cumplimiento de los objetivos y principios de la LGT. Lo anterior considerando que se trata de un proceso en el que las propuestas y decisiones finales, dada su naturaleza, alcances e implicaciones, corresponde sean definidas con el concurso,

según sus competencias, de las entidades en las que recaen las facultades de rectoría y regulación del Sector de Telecomunicaciones, situación que no ha sido considerada a la fecha de este estudio y que en todo caso no obsta para que durante el proceso de elaboración de esas propuestas finales se consulte y se participe a las diferentes entidades, cámaras y sectores interesados, lo anterior conforme al principio de transparencia incorporado en el inciso d) del artículo tercero de la LGT.

- 3.106 Lo antes dicho plantea la necesidad de reconsiderar la integración de las citadas Comisión y Subcomisiones, manteniendo el liderazgo político y técnico por parte del MICITT y la SUTEL respectivamente conforme a sus competencias y la orientación y control de éstas, conforme a los objetivos y principios de la LGT y los mejores intereses nacionales.

### **Debilidades en el trabajo de la Comisión y Subcomisiones**

- 3.107 Sobre este aspecto el Viceministerio de Telecomunicaciones informa de la existencia de dificultades para lograr una participación equitativa por parte de los miembros que integran las Subcomisiones, de manera que permita avanzar en el trabajo de forma coordinada. Esta situación obligó a cambiar la metodología de trabajo originalmente aprobada, en el sentido de que en las fechas previstas en el Plan Maestro para que dichas Subcomisiones rindieran su informe de avance, se tomaran tales fechas como sesiones de trabajo entre la Comisión Mixta y todos los miembros de la subcomisión respectiva, para analizar los avances y definir las tareas a asignar a cada uno de sus miembros. Al respecto esta Contraloría considera que, independientemente de la reforma metodológica, debía requerirse una mayor exigencia por parte de los miembros responsables de esa falta de participación equitativa; asimismo, que tal reforma no obvia la necesidad de cumplir con el requerimiento de emitir formalmente los referidos informes de avance.
- 3.108 Por su parte la SUTEL señala que en lo que corresponde a las sesiones de la Subcomisión Técnica no se han presentado documentos relativos a planes de trabajo, productos o propuestas formales y que únicamente constan las asesorías presentadas por el consultor japonés de la Corporación Emisora de Japón (NHK por sus siglas Japonesas), referidas a modelos de propagación, simulaciones y la posibilidad de manejar redes de isofrecuencia en el país.
- 3.109 Informa también la SUTEL, que ha planteado su inconformidad<sup>43</sup> por la forma en que el Viceministerio de Telecomunicaciones trata la realización de las reuniones de trabajo, dado que se pretende que en el transcurso de las mismas se discutan y aprueben documentos o se tomen decisiones técnicas de relevancia sin una

<sup>43</sup> Ver oficio 2721-SUTEL-DGC-2012 del 06 de julio 2012.

evaluación previa y profunda conforme a las buenas prácticas, además, sin contar con la presencia de los miembros titulares.

- 3.110 Cabe señalar finalmente que el Viceministerio evalúa el trabajo desarrollado por la Comisión Mixta y las subcomisiones durante su primer año de labores, el cual será sometido a discusión de la Comisión próximamente para valorar si es necesario realizar ajustes a la dinámica de trabajo y a la integración de las Subcomisiones, con el fin de agilizar el cumplimiento de las acciones ya establecidas y las que se propondrán para este año 2013.
- 3.111 Al respecto esta Contraloría es del criterio que se debe valorar el aporte de la Comisión, a partir de los problemas presentados y que, a partir de tal examen, se efectúen los cambios necesarios en forma oportuna, teniendo en consideración que dicha Comisión no debe desempeñar labores o tomar decisiones que competen a los órganos públicos correspondientes.

#### **Falta de participación de la SUTEL en el proceso de transición**

- 3.112 Se determinó que la participación de la SUTEL en este proceso de transición ha sido sumamente limitada, ya que no fue considerada como integrante de la “Comisión Mixta para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica”, únicamente participa en la Subcomisión Técnica. Además, no ha sido participada ni consultada oficialmente sobre los distintos documentos que a la fecha del estudio habían sido emitidos para orientar el proceso de transición hacia la TV Digital, tales como el Reglamento para la Transición a la TV digital terrestre en Costa Rica y el Plan Maestro de TV Digital, asuntos que han sido liderados en forma exclusiva por el Viceministerio de Telecomunicaciones y que han ocasionado, como ya se comentó en el caso del Reglamento, serios atrasos que pudieron haberse evitado si se hubiera considerado oportunamente el referido criterio.
- 3.113 Al respecto, la SUTEL indicó a esta Contraloría que pese a su rol de regulador del espectro radioeléctrico y su condición de regulador del mercado del sector de las telecomunicaciones, responsable de velar por el cumplimiento de los objetivos y principios de la LGT, no ha tenido participación en la formulación de las políticas públicas y el marco normativo que han sido emitidos para el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica. Por lo tanto, no existen dictámenes técnicos y jurídicos emitidos por esa Superintendencia sobre los distintos elementos normativos de política pública, ni de los procesos asociados para su implementación, que hayan sido considerados o valorados para efectos de su promulgación. Agrega que para la elaboración de dichos instrumentos se debió contar con un respaldo técnico y jurídico, tal como ha sido reconocido por la PGR en sus dictámenes, donde se califica a la SUTEL como el ente técnico del sector, esto con el objetivo de asegurar la adecuada administración y control del espectro radioeléctrico.

- 3.114 Concluye señalando que la participación de la SUTEL se ha limitado a la asistencia en reuniones de trabajo de las comisiones y subcomisiones a las cuales ha sido convocada sin ningún rol protagonista o activo, reduciendo su rol a una participación pasiva y de escucha, comentario este último que no puede ser de recibo de esta Contraloría considerando que, pudo hacer valer sus observaciones a través de su representante.
- 3.115 No obstante lo anterior sí es coincidente el criterio de esta Contraloría con el hecho de que en la formulación de los referidos instrumentos normativos y procedimentales debió considerarse la participación y el criterio de esa Superintendencia, en atención a sus competencias técnicas legalmente establecidas y principalmente en resguardo de los principios rectores consagrados en la LGT, así como lo establecido en esa misma norma referente a los objetivos de la planificación, administración y control del espectro.

### **Sobre el Modelo formal de Televisión Digital**

- 3.116 La transición hacia la TV Digital requiere que se tomen decisiones clave sobre un gran número de temas políticos, jurídicos, sociales, económicos y tecnológicos, a partir de la definición del modelo de TV digital que mejor se ajuste a los intereses y objetivos nacionales, para elaborar entonces, a partir de ese modelo, un plan de trabajo bien definido que considere todas las acciones requeridas para lograr su adecuada implementación.
- 3.117 Al respecto, procede indicar que producto del trabajo de las comisiones se emitieron el Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de TV Digital recomendable a Costa Rica, del 29 de abril 2010, y el Dictamen Final de esa misma Comisión sobre la Implementación de la TV Digital en Costa Rica, de noviembre 2010; en los cuales se desarrollan ciertos componentes del modelo de televisión digital; no obstante la importancia de tener claridad sobre dicho instrumento y la globalidad de acciones requeridas, se determinó que este carece de una serie de aspectos relevantes para asegurar la eficacia del proceso de transición.
- 3.118 Tanto es así que en los informes referidos, la representación de la Universidad de Costa Rica ante esa Comisión salvó su voto a esos informes, considerando en lo que corresponde lo siguiente

“En la definición de los objetivos nacionales que...deberían plantearse al abordar las políticas de digitalización de la televisión, el primero de ellos es el debate amplio y participativo acerca del modelo de TDT que responda a los intereses nacionales./ La definición de políticas públicas y de un marco regulatorio, más que la definición de un estándar tecnológico para la TDT es una discusión de importancia estratégica para el futuro del derecho a la comunicación de la sociedad nacional. Se trata

de escoger entre un modelo de comunicación estrictamente comercial y de libre competencia o un modelo pluralista y de acceso de todas las personas a las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías./...tampoco es conveniente orientar de manera prioritaria la discusión en el ámbito tecnológico, en demérito de una mayor reflexión sobre el modelo de TV digital para el país./ Resulta escaso además el análisis acerca de los grandes desafíos en el uso del espectro radioeléctrico. En este tema es clara la necesidad de que este país se aboque de inmediato a establecer un modelo de TV abierta que permita la existencia de nuevos actores, no sólo educativos, sino vinculados a las necesidades comunitarias y medios de servicio público no gubernamentales./ La UCR... reitera su posición de que antes de la definición de cualquier estándar tecnológico, se desarrolle un proceso de discusión nacional informado, que defina a muy corto plazo los grandes objetivos nacionales de un modelo de TV digital y proponga un conjunto de políticas públicas e instrumentos legales necesarios.”

### **Plan Maestro incompleto y atrasado**

- 3.119 De conformidad con lo establecido en los apartados 3.3.1 y 3.3.2 del denominado Plan Maestro de Televisión Digital Costa Rica, su objetivo general es: “Disponer de un instrumento de planificación que incorpore las medidas y acciones a implementar durante la transición a la Televisión Digital en áreas relacionadas con los aspectos técnicos, de solidaridad social y de aplicaciones y contenidos necesarios para garantizar el éxito del proceso y obtener su mayor provecho” y sus objetivos específicos: a) Establecer las medidas concretas que cada una de las Subcomisiones de Televisión Digital realizarán en atención a su mandato así como los plazos para su cumplimiento, b) Asegurar el suministro de la información y los estudios técnicos que permitan fundamentar las decisiones a adoptar por parte de las instituciones públicas y de los actores privados vinculados al proceso de transición, c) Asegurar un proceso de planificación anual de la transición a la Televisión Digital, hasta su adopción definitiva en el año 2017, ch) Informar a los diversos sectores de la población de los avances en el proceso de transición a la Televisión Digital y d) Responder a las necesidades particulares de cada uno de los sectores de la población, mediante el desarrollo de estudios y formulación de propuestas en los ámbitos de trabajo de la Comisión Mixta de Televisión Digital.
- 3.120 Conforme a lo anterior, y en atención a las mejores prácticas administrativas, es de esperar que el referido Plan Maestro materialice la visión estratégica de las medidas y acciones a implementar durante todo el proceso de transición, tal como se establece en el citado objetivo general, de manera que se constituya en el instrumento que orientará todo ese proceso. Paralelamente, y también conforme a esas mejores prácticas, ese Plan Estratégico debe traducirse en Planes Anuales,

oportunidad que se aprovecha para evaluar los avances alcanzados y los cambios producidos en el entorno, para con base en ello ajustar, si es necesario, la visión estratégica de todo el proceso contenido en el referido Plan Maestro.

Sobre el particular se determinó lo siguiente:

### **Es incompleto y no satisface sus objetivos**

- 3.121 No obstante lo señalado en la parte introductoria de este punto, se determinó que el Plan Maestro en cuestión es un plan incompleto, con énfasis marcadamente cortoplacista, que no considera todas las etapas, plazos, acciones y responsables relativos a todo el proceso de transición, mediante el cual se asegure el éxito de ese proceso.
- 3.122 Esta situación se comprueba también en lo expresado por la SUTEL, al señalar que el referido plan incumple su objetivo general, por no haber desarrollado todos sus planteamientos y estar focalizado en una temporalidad con vigencia al año 2012<sup>44</sup>. En ese sentido considera que a menos de un año de su publicación, el mismo requiere de frecuentes actualizaciones que reflejen el avance en la materia y que satisfagan su finalidad. Agrega que se incumplen también sus objetivos específicos, pues no se encuentra en ese plan estudio técnico alguno que facilite y permita la implementación del estándar digital adoptado y, además, que en cuanto a la necesidad de informar a los sectores de la población sobre los avances en el proceso de transición, el referido Plan debería definir un intervalo de revisión periódico, el cual no ha sido actualizado desde la fecha en que se publicó.
- 3.123 Cabe señalar que el referido Plan incluye un cronograma general<sup>45</sup> que contiene los cronogramas a seguir por cada una de las tres subcomisiones de la Comisión Mixta para la Implementación de la TV Digital, cronograma del que la SUTEL informa que nunca recibió una consulta formal en cuanto a sus alcances y disposiciones, razón por la cual no se dispone a la fecha de su criterio técnico al respecto. Señala también que dicho cronograma no es realista y que no se ha podido cumplir con la mayoría de las tareas asignadas, por lo cual concluye que tales incumplimientos de plazos y el mal seguimiento efectuado hacen necesario su replanteamiento con un proceso mucho más serio, realista y estructurado, que permita la real transición hacia la Televisión Digital Terrestre.

---

<sup>44</sup> Ver punto 3.4 del Plan.

<sup>45</sup> Ver punto 4.2 del Plan.

### **Presenta serios atrasos de cumplimiento**

- 3.124 Según establece el punto 4.2 del Plan Maestro, con el objetivo de evaluar el avance de la transición y dar seguimiento a cada uno de las acciones estipuladas en ese Plan, cada Subcomisión deberá presentar a la Comisión Mixta un informe semestral de los avances obtenidos en ese período en julio y diciembre del 2012 y, un mes después de la entrega y revisión de los insumos presentados por cada una de dichas Subcomisiones, la Comisión Mixta rendirá un informe general que dé cuenta sobre la evolución de la implementación de la TV Digital en el país. Además, producto de dicha evaluación, anualmente, la Comisión Mixta hará una actualización del Plan Maestro, fundamentado en las actividades realizadas por cada subcomisión, planteando nuevas acciones y/o realizando ajustes de ser necesario en las ya establecidas.
- 3.125 Complementariamente, el artículo 36 del Reglamento para la Transición a la TV Digital establece que a partir del año 2012, y hasta la fecha adoptada para el apagón analógico nacional, la Rectoría de Telecomunicaciones emitirá anualmente, a más tardar en el mes de julio de cada año, un informe a la Presidencia de la República, la Asamblea Legislativa y a la Comisión Mixta de Televisión Digital, sobre la evaluación del proceso de transición a la televisión digital terrestre en el país, sobre la base de la información presentada por los titulares de autorizaciones. Asimismo, a través del sitio oficial de Internet de la Rectoría de Telecomunicaciones, se publicará un extracto de dicho informe, a más tardar en el mes de julio de cada año.
- 3.126 Con respecto a los informes semestrales que debían ser emitidos en julio y diciembre 2012 por parte de las Subcomisiones, así como en agosto 2012 y enero 2013 por parte de la Comisión Mixta, el Viceministerio de Telecomunicaciones se limitó a aportar versiones preliminares en formato PPT de los avances reportados por las Subcomisiones en agosto y diciembre 2012, en las cuales se evidencia que existe un rezago en el cumplimiento de las acciones a desarrollar en ese año, rezago que ese Viceministerio justifica en el atraso que se ha presentado en el inicio de transmisiones con el estándar seleccionado y que la SUTEL complementa al indicar que el cronograma original se vio retrasado y que actualmente no existe un avance significativo en la concreción de las metas establecidas inicialmente. Sobre los informes semestrales que de conformidad con lo establecido en el Plan Maestro debe rendir la Comisión Mixta, con base en los respectivos informes de las Subcomisiones, el referido Viceministerio no brindó información, limitándose a señalar que dicha Comisión mostrará un Informe Anual de avance del Plan Maestro, aunque sin especificar la fecha prevista para ello.
- 3.127 En lo relativo al primer informe anual sobre la evaluación del proceso de transición, que de conformidad con el artículo 36 del Reglamento de repetida cita,

debía ser rendido por la rectoría en julio 2012, el MINAET informó que a la fecha está pendiente su emisión. Lo anterior, dado que el objetivo primordial de ese informe era la evaluación y monitoreo de la fase de transmisiones en señal digital y debido también a que el referido proceso de transición se entrabó a causa de las complicaciones que surgieron para aplicar el Reglamento, así como por la consulta de la SUTEL ante la PGR, la cual detuvo la aplicación de la figura que había planteado el Poder Ejecutivo para tramitar los permisos de uso temporal de canal.

- 3.128 Cabe señalar que, según informó el Viceministerio, el cumplimiento de algunas acciones estipuladas en el referido Plan Maestro se ha visto afectado, entre otras causas por el retraso en el inicio de transmisiones, lo cual ha limitado las posibilidades de avanzar con mayor celeridad en el cumplimiento de plazos en las áreas técnicas, sociales y de contenidos interactivos. Asimismo, que todos estos elementos se encuentran actualmente bajo análisis con el fin de realizar los ajustes que correspondan al trabajo de la Comisión y Subcomisiones para el 2013. También informó, que en lo relativo a Cooperación Internacional, ésta se ha visto limitada por algunos factores presentados durante la marcha, principalmente en lo correspondiente a la cooperación brindada por el Gobierno de Brasil, con quienes desde mayo del 2011 se está gestionando la firma de un Memorando de Entendimiento entre ambas naciones, que incluye la donación de un Centro Tecnológico de Generación de Contenidos en Costa Rica, no obstante lo cual se han otorgado varios cupos para funcionarios costarricenses en módulos de capacitación relativos a temas de televisión digital.
- 3.129 Tales retrasos podrían comprometer eventualmente el objetivo de la fecha prevista por el Poder Ejecutivo para el apagón analógico, situación que a su vez compromete el logro de otros objetivos de alta importancia estratégica en el desarrollo de las telecomunicaciones, como es lograr la disponibilidad de las frecuencias que se liberen con la transición a la televisión digital en servicios de alta demanda, como es el caso de los servicios IMT.

#### **SOBRE EL DIVIDENDO DIGITAL Y LA PRECISIÓN DE FECHAS PARA SU DISPOSICIÓN**

##### **Sobre el Dividendo Digital**

- 3.130 Una vez que se cumpla con el plan de transición hacia la televisión digital y se efectúe el cese de la radiodifusión televisiva analógica, se espera que gran cantidad de frecuencias sean liberadas, lo cual se conoce como el dividendo digital.
- 3.131 Este dividendo corresponde, en principio, a los 108 MHz comprendidos en el segmento del espectro radioeléctrico que va de los 698 MHz a los 806 MHz, segmento que también se conoce como la banda de 700 MHz y que se encuentra ocupado actualmente por servicios de radiodifusión de televisión analógica, con canales de cobertura nacional o regional comprendidos del 52 al 69 y referidos a

concesiones para uso de canales matriz o repetidoras. Puede ser aún mayor, considerando los efectos adicionales que se tendrán al recuperar recurso ocioso o parcialmente utilizado, así como los beneficios de la frecuencia única (que podría permitir la liberación de canales repetidores), la multiprogramación (que permite la posibilidad de que las programaciones de varios canales actuales sean transmitidas en el segmento que actualmente utiliza la programación de un único canal), así como el uso de los denominados canales adyacentes (que actualmente no se utilizan en algunas zonas para evitar interferencias pero que no tendrían ese problema con el uso de la tecnología digital).

- 3.132 Cabe señalar que de conformidad con el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, la referida banda de 700 MHz está atribuida para lograr un uso armonizado en el desarrollo de servicios IMT<sup>46</sup>, los cuales, dado el alto desarrollo y uso de las tecnologías móviles, se han constituido en servicios de alta demanda, razón por la cual, la SUTEL considera que debe promoverse la puesta a disposición de dicho recurso cuanto antes e iniciar los respectivos procesos concursales, situación que, valga decir, exige a su vez la definición de la canalización para esta banda de frecuencias mencionada en los párrafos del 3.50 al 3.53 de este informe.

#### **Falta de definición de fechas de migración para liberar la banda de 700 MHz**

- 3.133 Considerando lo señalado por la SUTEL, sobre la necesidad de disponer cuanto antes de espectro para servicios IMT, la liberación de la banda de 700 MHz cobra especial relevancia.
- 3.134 No obstante, al ser consultado el Viceministerio de Telecomunicaciones sobre las fechas previstas de migración en esa banda no comentó sobre la previsión de algún plan en ese sentido, limitándose a señalar que, conforme a lo establecido en el Reglamento para la Transición, los actuales concesionarios de televisión analógica (incluyendo los que ocupan la banda de 700 MHz) tienen como fecha máxima para apagar sus transmisiones analógicas el 15 de diciembre del 2017, fecha que se constituye en el límite para terminar con la migración a los canales habilitados para televisión digital y liberar el dividendo digital para IMT. También indicó que si durante el periodo de transición algunos de los concesionarios de los canales 52 al 69 decidieran iniciar su transmisión digital en su nuevo canal digital (conforme a un plan de canalización), cesar su transmisión analógica y renunciar a su canal actual antes del 15 de diciembre del 2017, sería posible disponer de segmentos de 6 MHz liberados antes de esta fecha.

---

<sup>46</sup> SUTEL: Atribución que también está considerada en la nota nacional CR 058 del PNAF vigente, a partir del 15 de diciembre de 2017, fecha prevista para el apagón analógico y que es coincidente con la Resolución 224 del Reglamento de Radiocomunicaciones que recomendó hacer uso de las bandas por debajo de 1 GHz para el despliegue de servicios IMT.

- 3.135 Por su parte, la SUTEL informó que no tiene conocimiento de cómo se realizará la liberación de este recurso, ni de un plan que brinde precisión en cuanto a las fechas de realización para cada fase que requeriría el proyecto, recalcando la necesidad imperativa de contar con una proyección en el tiempo y un plan formal respecto a la liberación de espectro, de forma que se tomen desde ya las acciones requeridas sobre la transición. Agregó que a raíz del apagón analógico se desprenden una serie de trámites de otorgamiento, reasignación y/o recuperación del espectro por parte del Estado, que deberán realizar en conjunto el citado Viceministerio y esa Superintendencia, con el fin de regularizar la situación de cada una de las radiodifusoras televisivas, trámites cuya resolución definirán el momento en que el recurso ya otorgado en la banda de 700 MHz se encuentre disponible para una nueva asignación (servicio IMT), pero que requieren contar a su vez con la reforma señalada en el párrafo 3.46 relativa al Plan de Canalización de esta banda así como el Plan para la Asignación de Canales durante la transición, señalado en el párrafo 3.50 de este informe.
- 3.136 Al respecto, considera esta Contraloría que con base en el nuevo informe de ocupación de frecuencias de radiodifusión de la SUTEL, comentado en los párrafos 3.82 y 3.83 de este informe, la posible disponibilidad de algunos concesionarios de migrar antes de la fecha del apagón analógico y otros aspectos que deberán ser tomados en cuenta, tales como la valoración de eventuales causales de resolución y extinción de las concesiones, de acuerdo con el artículo 22 de la LGT, es posible y necesario establecer un plan que permita determinar la liberación anticipada y debidamente programada de esta banda, así como su correspondiente disposición para servicios IMT, en procura de favorecer el uso eficiente del espectro y atender así las necesidades del mercado.

#### **SOBRE EL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA RADIO DIGITAL**

##### **Debilidades sobre la integración y el trabajo de la comisión y subcomisiones para analizar el estándar e implicaciones de la transición.**

- 3.137 Tal como ya se indicó, mediante el DE-37082-MINAET del 13 de febrero 2012<sup>47</sup> se creó la “Comisión Especial Mixta para analizar e informar al Rector del Sector Telecomunicaciones el posible estándar aplicable al país e implicaciones tecnológicas, industriales, comerciales, jurídicas y sociales de la transición de la radio analógica a digital”, además de proponer las medidas necesarias para su lanzamiento, el diseño de la estrategia para el proceso de transición y los mecanismos que permitan su seguimiento y control, quedando integrada de la siguiente manera:

---

<sup>47</sup> Publicado hasta el 10 de mayo 2012. Alcance 62 a la Gaceta N° 90.

El (la) presidente Ejecutivo (a) del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), quien preside o su suplente el Jefe del Depto. de Control Nacional de Radio del MINAET.

Un representante de la Cámara Nacional de Radio o su suplente.

Un representante del Colegio de Periodistas o su suplente.

Un representante de la Universidad de Costa Rica o su suplente.

Un representante del Grupo Columbia o su suplente.

Un representante de Central de Radios o su suplente.

Un representante del Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER) o su suplente.

3.138 Posteriormente, en la segunda sesión de esa Comisión, celebrada el 6 de agosto 2012, se decidió constituir cuatro subcomisiones de trabajo, que según informó el MINAET quedaron integradas de la siguiente manera:

**a. Subcomisión Tecnológica:**

Un representante del ICER, quien coordina

Dos representantes de CANARA

Dos representantes del SINART

Dos representantes de Grupo Columbia

**b. Subcomisión Jurídica**

Un representante del MINAET, quien coordina

Un representante del ICER

Un representante de Central de Radios

Dos representantes del SINART

Un representante de Grupo Columbia, como colaborador

**c. Subcomisión Industrial-Comercial**

Un representante de Central de Radios, quien coordina

Un representante del ICER

Dos representantes de Grupo Columbia

**d. Subcomisión Social**

Un representante de la UCR, quien coordina

Un representante de Grupo Columbia

Un representante del SINART

Un representante de Central de Radios

Un representante del ICER

- 3.139 Sobre el particular, no considerada conveniente esta Contraloría que en la conformación de la referida Comisión Mixta la participación del MINAET (actualmente MICITT) se limite a una suplencia y que, además, no se tomara en cuenta la participación de la SUTEL. Asimismo en lo que corresponde a las Subcomisiones, en las que el ente Rector tan solo participa en una de ellas y la SUTEL en ninguna, es preciso acotar, que se trata de un proceso en el que las propuestas y decisiones finales, dada su naturaleza, alcances e implicaciones, corresponde sean definidas con el concurso, según sus competencias, de los órganos del Estado en quienes recaen las facultades de rectoría y regulación del Sector de Telecomunicaciones, situación que en todo caso no obsta para que durante el proceso de elaboración de esas propuestas finales se consulte y se participe a las diferentes entidades, cámaras y sectores interesados, lo anterior conforme al principio de transparencia consagrado en el inciso d) del artículo tercero de la LGT.
- 3.140 Lo anterior plantea también la necesidad de replantear la integración de las citadas Comisión y Subcomisiones, manteniendo el liderazgo político y técnico por parte del MICITT y la SUTEL y la orientación y control de éstas, conforme a los objetivos y principios de la LGT y los mejores intereses nacionales.
- 3.141 Tomando en cuenta lo señalado por la SUTEL en el sentido de que el desarrollo internacional de la digitalización de la radio no cuenta con la madurez de la TV digital terrestre y especialmente considerando que no se dispone de la definición del modelo de referencia de radio digital que mejor se ajuste a los intereses y objetivos nacionales, no encuentra esta Contraloría razonabilidad en los objetivos que se le establecieron a la referida Comisión Mixta.
- 3.142 Lo anterior considerando que dadas esas condiciones de inmadurez, no parecen estar claras las bases para la selección de un estándar y además, que sin contar con el referido modelo, tampoco es posible determinar de manera apropiada e integral todas las implicaciones que tendría el proceso de transición, así como la definición de una estrategia y las consiguientes acciones que aseguren el éxito de ese proceso.
- 3.143 Cabe señalar que conforme al referido decreto en que se creó la Comisión Mixta, ésta debía rendir su informe seis meses posteriores a su publicación, plazo que venció el 10 de noviembre 2012. No obstante, acogiéndose a la posibilidad de prórroga hasta por un periodo igual al inicial, establecida en ese mismo decreto, la supracitada Comisión aprobó acogerse a ello en la sesión celebrada el 1° de noviembre 2012, con base en lo cual tramitó tardíamente la solicitud de prórroga hasta el cuatro de diciembre siguiente, siendo esta prórroga otorgada por el Ministro del MINAET el 10 de enero de 2013<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Oficio DM-026-2013 del 10 de enero de 2013.

### **Ausencia de un modelo formal de radiodifusión sonora digital**

- 3.144 De igual modo que para la TV Digital, la transición hacia la radio Digital requiere que se tomen decisiones clave sobre un gran número de temas políticos, jurídicos, sociales, económicos y tecnológicos, a partir de la definición del modelo de radio digital que mejor se ajuste a los intereses y objetivos nacionales, para elaborar entonces, a partir de ese modelo, un plan de trabajo bien definido que considere todas las acciones requeridas para lograr su adecuada implementación.
- 3.145 No obstante la importancia de tener claridad sobre ese modelo, no se aportó evidencia de que se haya definido formalmente el modelo de radio digital que requiere el país, en el cual se incluya la globalidad de aspectos que deben ser considerados y que sirva como referencia para orientar el proceso integral de transición de la radio analógica a la radio digital.
- 3.146 Sobre el particular, la SUTEL es del criterio que la definición de un modelo de referencia para la implementación de la radio digital no se debe considerar aún como una prioridad respecto a la planificación del espectro radioeléctrico, por cuanto el desarrollo internacional de esta fase de digitalización no cuenta con la madurez de la TV digital terrestre y porque la digitalización de la radio no genera un dividendo digital. Por tal motivo considera mucho más importante llevar a buen curso la transición a TV digital que el inicio de estos estudios y, conforme a ello, considerar la posibilidad de finalizar esa transición y, a partir de la experiencia en dicho proceso, potencializar la migración de radio analógica a tecnología digital, concentrando de esta forma los esfuerzos en una meta común en lugar de diversificarlos. Lo anterior, dada la determinación del Poder Ejecutivo de haber creado la Comisión Especial Mixta para analizar el posible estándar aplicable al país y las implicaciones de la transición de la radio analógica a digital, situación que pone en evidencia los distintos puntos de vista de los órganos rector y regulador sobre la oportunidad de comprometer recursos públicos en el análisis y definiciones que giren en torno a este asunto.
- 3.147 Al respecto, luego de investigar la situación de los procesos de transición hacia la radio digital seguidos en otros países, esta Contraloría es coincidente con la falta de madurez que a nivel internacional tiene el desarrollo de esta digitalización, razón por la cual estima necesario que con el objeto de salvaguardar el mejor uso de los recursos públicos comprometidos en este proceso, el MICITT revise todas las acciones llevadas a cabo hasta la fecha sobre este particular, con el fin de determinar la mejor oportunidad de dedicarse a este proyecto y tomar en consecuencia las medidas correctivas y preventivas pertinentes.

## 4 CONCLUSIONES

- 4.1. De lo señalado en este informe se concluye, en lo relativo al proceso de transición a la radiodifusión digital en general, la existencia de un marco normativo omiso, evidenciado especialmente en una Ley de Radio obsoleta. Asimismo, que no obstante la estrecha relación que tiene este proceso con la necesidad de disponer en el muy corto plazo de frecuencias para servicios IMT, subsisten limitaciones, así como falta de acciones y definiciones que eventualmente pueden afectar el desarrollo del mercado de Telecomunicaciones y que conducen incluso a la necesidad de revisar la efectividad de la Estrategia Nacional de Banda Ancha, especialmente en lo que a banda ancha móvil se refiere. Además de lo anterior, existen asuntos por resolver en lo que respecta a la ocupación de las frecuencias de radiodifusión que exigen acciones y toma de decisiones oportunas y eficaces por parte del MICITT con el apoyo técnico de la SUTEL, con el fin de que se recupere todo espectro concesionado que esté siendo subutilizado o que no se encuentre del todo en uso, así como la revisión de los títulos habilitantes otorgados para adecuarlos a la legislación vigente.
- 4.2. Con respecto al proceso de transición a la televisión digital abierta (TDA), se evidencia un proceso estancado y atrasado, fundamentado en un Reglamento de Transición que por desconocer el principio de jerarquía normativa y el de reserva de ley sobre el uso del espectro radioeléctrico y presentar serias omisiones, defectos y contradicciones, necesita ser replanteado; además de un Plan Nacional de Atribución de Frecuencias que no ha sido objeto de las modificaciones requeridas para aligerar ese proceso. Se advierte también la falta de participación de la SUTEL, evidenciada principalmente en la no consideración de su criterio para la emisión de normativa (una de las cuales originó la figura de “permisos precarios”, que por no tomar en cuenta el parecer técnico de esa Superintendencia y no estar ajustada a la legislación vigente ocasionó un serio atraso); asimismo, en su limitada participación en la Comisión Mixta para la implementación de la TVDA y por ende, en la elaboración de las propuestas que ésta emite sobre el referido proceso de transición. También existen debilidades en el trabajo de dicha Comisión y sus correspondientes Subcomisiones, además, el modelo de referencia de televisión digital no contempla la globalidad de acciones requeridas que mejor se ajusten a los intereses y objetivos nacionales durante el proceso de transición, situación que afecta tener claridad sobre el proceso y que compromete a su vez la adecuada planificación. Aunado a lo anterior se evidencia una deficiente planificación, materializada en un Plan Maestro para el referido proceso de transición que además de no satisfacer sus objetivos, es incompleto, tiene un énfasis marcadamente cortoplacista, y no considera todas las etapas, plazos, acciones y responsables de todo el proceso. A ello se agrega que no se tienen aún definidas las fechas de

migración para liberar las frecuencias de radiodifusión que constituyen el dividendo digital que sería aprovechado para la prestación de servicios IMT.

- 4.3. En lo relativo al proceso de transición a la radio digital no parece razonable que se haya conformado una Comisión Mixta con el fin de analizar e informar al Rector del Sector Telecomunicaciones el posible estándar aplicable al país e implicaciones tecnológicas, industriales, comerciales, jurídicas y sociales de la transición de la radio analógica a digital, cuando el desarrollo internacional de la digitalización de la radio no cuenta aún con la misma madurez de la TDA y sin que se disponga aún de la definición del modelo de referencia de radio digital que mejor se ajuste a los intereses y objetivos nacionales. Lo anterior considerando que dadas esas condiciones de inmadurez, no parecen estar claras las bases para la selección de un estándar y además, que sin contar con el referido modelo, tampoco es posible determinar de manera apropiada e integral todas las implicaciones que tendría el proceso de transición, así como la definición de una estrategia y las consiguientes acciones que aseguren el éxito de ese proceso. Aunado a ello, se determinó la total falta de participación de la SUTEL, que no fue considerada como integrante de la Comisión y Subcomisiones creadas para orientar el referido proceso, ni en las demás acciones llevadas a cabo sobre ese particular.
- 4.4. Por otra parte se observan serias debilidades en la Estrategia Nacional de Banda Ancha, que además de comprometer su enfoque y alcance, comprometen también la planificación de aspectos relacionados con la radiodifusión digital y afectan también la necesaria articulación que debe tener con otros instrumentos de planificación y política pública que inciden directamente en el desarrollo del mercado de las Telecomunicaciones.
- 4.5. Todo lo anterior conlleva la necesidad de que el MICITT con el apoyo Técnico de la SUTEL, conforme a sus competencias y tomando en cuenta las debilidades señaladas en este informe, realicen conjuntamente una evaluación que cuestione y muy posiblemente reformule los planteamientos, marco jurídico y demás asuntos relativos a los procesos de transición a la televisión y a la radio digital, lo mismo que de los demás instrumentos de planificación y política pública que, además de incidir en aspectos de radiodifusión, puedan afectar la gestión del espectro radioeléctrico, así como el desarrollo de las telecomunicaciones en general.

## **5 DISPOSICIONES**

- 5.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término)

conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 5.2 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

**AL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES:**

- 5.3 Definir y comunicar al MICITT, en el transcurso de los próximos dos meses, los parámetros técnicos que determinen a partir de qué situaciones (cantidad de frecuencias o condiciones) se puede considerar que exista concentración de espectro que afecte la competencia efectiva en los actuales concesionarios de radiodifusión televisiva y sonora. (Ver párrafos del 3.85 al 3.90 de este informe). Deberá remitir a esta Contraloría General el respectivo acuerdo del Consejo de esa Superintendencia en donde se plasme dicha definición, así como el oficio de la comunicación de dichos parámetros al MICITT.

**AL MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES Y AL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES:**

- 5.4 Revisar conjuntamente con base en sus competencias, todas las concesiones de radiodifusión televisiva y sonora otorgadas, con el fin de determinar los concesionarios en los que exista concentración de espectro que afecte la competencia efectiva y, conforme a ello, elaborar un plan de acción en el que se incluyan todas las acciones que corresponda, con sus respectivos plazos y responsables, para corregir tales situaciones. Lo anterior, con base en la definición de los parámetros técnicos (según se indica en la disposición anterior), y en los insumos técnicos que han sido emitidos por la SUTEL. Para hacer efectiva esta disposición, se señala como fecha límite el plazo establecido en la disposición 5.1.C. del informe DFOE-IFR-IF-6 del 30 de julio de 2012. (Ver párrafos del 3.85 al 3.96 de este informe).

**AL MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES**

- 5.5 Elaborar en un plazo de 6 meses, un proyecto de ley orientado a actualizar y solventar todas las debilidades de la Ley de Radio vigente, entre ellas, las comentadas en los párrafos 3.10 al 3.20 de este informe. Para la elaboración del referido proyecto podrá contar con el apoyo técnico de la SUTEL. Su presentación ante la Asamblea Legislativa deberá ser gestionada por ese Ministerio a más tardar al 31 de julio del 2014, de acuerdo con lo indicado mediante oficio DM-754-2012 del 24 de octubre del 2012.

- 5.6 Ajustar, en el transcurso de los próximos dos meses, el Reglamento para la Transición a la TV digital terrestre en Costa Rica, de manera que se corrijan todas las debilidades, omisiones, defectos y contradicciones señaladas en el presente informe y se ajuste al bloque de legalidad vigente, particularmente en lo que corresponde a lo expresado en el Dictamen C-003-2013 del quince de enero de 2013 de la Procuraduría General de la República. Identificar e incluir dentro de ese mismo plazo, las disposiciones complementarias que consideren necesarias para la mejor implementación del referido Reglamento. Para ello, podrá contar con el apoyo técnico de la SUTEL. (Ver párrafos del 3.23 al 3.36 de este informe). Una vez realizada esta gestión, el MICITT deberá proceder con la publicación respectiva del citado reglamento.

Deberá informar a esta Contraloría, una vez publicado el respectivo reglamento, que el mismo solventó todos los señalamientos y debilidades apuntados en el presente informe, todo ello en un plazo de dos meses.

- 5.7 Reformular, el modelo de referencia para la TV digital que requiere el país, junto con el detalle de todas las acciones que sean necesarias para implementar ese modelo, las cuales deben considerar, entre otros aspectos, lo establecido en el Anexo Nro. 1 de este informe. (Ver párrafos del 3.116 al 3.118)

Deberá remitir a esta Contraloría General en un plazo máximo de 9 meses un documento en donde conste el resultado del análisis realizado así como el respectivo cronograma que identifique el plan de implementación y los responsables para hacer efectiva dicha reformulación. Dicho cronograma y plan de implementación, debe considerar el criterio técnico de la SUTEL.

- 5.8 Ajustar en lo que corresponda, en el transcurso de los 2 meses siguientes, el Plan Maestro de TV digital, asegurándose que incluya todas las etapas que comprende el proceso de transición, las acciones que sean necesarias para asegurar el éxito de ese proceso y la satisfacción de sus objetivos, junto con la clara determinación de los responsables, entregables y plazos de cada una de esas acciones, de manera que se corrijan las debilidades señaladas en los párrafos del 3.119 al 3.129 de este informe. Para el cumplimiento de esta disposición, el MICITT podrá solicitar y considerar el criterio técnico de la SUTEL.

- 5.9 Iniciar de forma inmediata, los procedimientos para la revocación, extinción y ajustes de títulos habilitantes de radiodifusión televisiva en los casos de uso no óptimo de estas frecuencias. Para tal efecto, deberá atender las recomendaciones contenidas en los insumos técnicos elaborados por la SUTEL y que han sido remitidos y puestos en conocimiento de ese Ministerio, asimismo, deberá valorar lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Telecomunicaciones. (Véanse los párrafos 3.82, 3.83, 3.84 de este informe). Lo anterior, con el propósito de recuperar de forma inmediata, todo aquel espectro concesionado que no se

encuentre en uso o esté siendo subutilizado, tal como fue acordado por el Rector y el Regulador del sector mediante oficio DVT-2012-187 del 8 de noviembre 2012.

Sobre este particular, deberá informar semestralmente y hasta que este órgano indique lo contrario (a partir de la fecha de recibido de este informe) el estado de los procedimientos iniciados. En un plazo de 10 días hábiles a partir de la recepción del presente informe deberá remitir un oficio mediante el cual se comunique a esta Contraloría General que se iniciaron los procedimientos antes indicados.

- 5.10 Implementar, en un plazo máximo de cuatro meses, las reformas al PNAF señaladas en este informe y otras que eventualmente se consideren necesarias sobre el tema de radiodifusión, independiente de las que se tramitan en cumplimiento del informe de esta Contraloría N° DFOE-IFR-IF-6-2012 del 30 de julio 2012. (Ver párrafos 3.37 al 3.49 de este informe). Deberá remitir a esta Contraloría General la publicación del Decreto mediante el cual se hagan efectivas las citadas reformas
- 5.11 Realizar y documentar las gestiones necesarias con el propósito de establecer los acuerdos transfronterizos con los países vecinos en requisitos técnicos como potencias máximas y áreas de cobertura. Deberá informar a esta CGR sobre las gestiones realizadas en un plazo de 6 meses. (Ver párrafo 3.55 de este informe).
- 5.12 Definir las fechas de migración para liberar la banda de 700 MHz, de acuerdo a la fecha establecida para el apagón analógico, así como los parámetros técnicos mínimos para la transmisión de emisiones digitales, todo ello en un plazo máximo de 6 meses. Para el cumplimiento de esta disposición podrá considerar el apoyo técnico de la SUTEL.
- 5.13 Determinar, en el transcurso de los próximos tres meses, si conviene seguir con las acciones emprendidas hasta el momento para el proceso de digitalización de la radio, asimismo, tomar las medidas correctivas y preventivas que se deriven de tales decisiones. (véanse los párrafos 3.137 al 3.147 de este informe).
- 5.14 Revisar, en el transcurso de los próximos seis meses, la Estrategia Nacional de Banda Ancha, con el fin de identificar lo siguiente:
  - Todas las limitaciones que tiene esa estrategia específicamente relacionadas con las frecuencias de radiodifusión televisiva y sonora, así como las correspondientes a servicios IMT.
  - Debilidades de alineamiento y articulación de metas entre esta Estrategia, el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones y el Acuerdo Social Digital.
  - Todos los ajustes que sean requeridos para superar las limitaciones y debilidades que se determinen en los apartes anteriores.

(Véanse los párrafos del 3.57 al 3.75).

- 5.15 Establecer, dentro de ese mismo plazo de seis meses, un plan de acción en el que se calendarice y priorice la realización de los ajustes referidos en el inciso anterior.
- 5.16 Establecer en un plazo de 4 meses, un plan de canalización que facilite la transición a la televisión digital, dicho plan deberá considerar las recomendaciones emitidas por la SUTEL. (ver párrafos del 3.50 al 3.53 de este informe).
- 5.17 Emitir en el transcurso de los próximos 6 meses, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 del Reglamento para la Transición a la TV digital terrestre en Costa Rica, la siguiente normativa:
- Características mínimas que deben poseer los receptores para el estándar ISDB-Tb, así como las antenas respectivas para que puedan operar en Costa Rica.
  - Reglamento sobre los canales virtuales que se utilizarán durante la transición.
- En ambas normativas podrá considerarse la participación y criterios técnicos de la SUTEL.
- (Ver los párrafos del 3.30 al 3.33 de este informe)
- 5.18 Tomar las acciones que correspondan, en el transcurso de los próximos 2 meses, con el objeto de asegurar que se subsanen las debilidades comentadas en este informe sobre el trabajo de las Comisiones y Subcomisiones. Dichas debilidades se refieren a lo siguiente:
- Exigir la participación equitativa de los miembros que integran las Subcomisiones, de manera que se permita avanzar en el trabajo en forma coordinada.
  - Exigir la presentación formal de los informes de avance en las fechas que se establezcan en el Plan Maestro para el caso de la televisión digital.
  - Exigir planes de trabajo con sus correspondientes cronogramas, en que detallen las acciones a realizar, plazos y responsables.
- (Ver párrafos del 3.105 al 3.111)
- 5.19 Emitir en un plazo no mayor a tres meses, el informe anual que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 36 del Reglamento para la Transición a la TV Digital, correspondía elaborar a esa Rectoría en julio 2012 y remitirlo, de conformidad con ese mismo artículo, a la Presidencia de la República, Asamblea Legislativa y a la Comisión Mixta de Televisión Digital, señalando las causas del retraso en el proceso. (Ver párrafos 3.125, 3.126, 3.127 de este informe). Al respecto, deberá informar a este órgano contralor en ese mismo plazo, la indicación expresa que se dio cumplimiento a la emisión del referido informe anual conforme a lo establecido en el artículo 36 del Reglamento para la Transición a la TV Digital.
- 5.20 Se advierte que en caso de incumplir injustificadamente con esas disposiciones se le reiterará por una única vez y se fijará plazo para su cumplimiento, pero de

mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, dicha conducta se reputará como falta grave y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 69 de la citada Ley No. 7428, con garantía del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de incurrir en otras causales de responsabilidad.

- 5.21 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse a la Gerencia del Área de Seguimiento de las Disposiciones del órgano contralor. Además, se requiere que esa Administración le comunique a esa misma Gerencia, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área de Seguimiento con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.
- 5.22 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente acto caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor la apelación.
- 5.23 De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.
- 5.24 Asimismo, una vez firme este acto, cabe el recurso extraordinario de revisión ante la Contralora General de la República, de acuerdo con las condiciones y plazos que señalan los artículos 353 y 354 de la indicada Ley General de la Administración Pública.

#### **RECOMENDACIONES A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:**

- 5.25 Considerando que el marco normativo en materia de radiodifusión sonora y televisiva resulta obsoleto, así como las eventuales implicaciones y el desaprovechamiento de beneficios oportunos para el Estado que podrían derivarse de mantener sin resolver por mucho tiempo esa condición, se recomienda a la Presidencia de la República, realizar, a partir del recibo de este informe, las acciones necesarias con el fin de presentar para su trámite ante la Asamblea Legislativa, el proyecto de Ley que elaborará el MICITT referido en la disposición contenida en el párrafo 5.5 así como lo indicado en el párrafo 3.18 de este informe, orientado a actualizar y solventar todas las debilidades de la Ley de Radio.

## ANEXO N° 1

### **Aspectos a considerar para el cumplimiento de la disposición contenida en el párrafo 5.7**

Considerando que la tecnología digital permite la facilidad de la multiprogramación y la interactividad, así como la prestación de otro tipo de servicios como televisión digital móvil, servicios de datos, entre otros, además que mejora los parámetros de calidad, cobertura y acceso, debe definirse la mejor forma de aprovechar esas mejoras en favor de todos los interesados, la cual debe abarcar al menos lo siguiente

- Uso y ocupación actual de las bandas designadas a radiodifusión.
- Necesidades de reformas al marco jurídico y de política pública vigente en materia de radiodifusión, considerando para ello, entre otros aspectos que se estimen necesarios, los siguientes:
  - ✓ Facilidades tecnológicas que brinda la televisión digital y sus implicaciones en el régimen concesional, especificando la conveniencia de que la concesión no sea por frecuencia sino por programación y su incidencia en el marco regulatorio en general.
  - ✓ Estudio de derecho comparado a nivel internacional sobre los cambios normativos adoptados por otras naciones ante las nuevas facilidades de la televisión digital. (Considerar al efecto el estudio que sobre este particular se encuentra laborando la representación de la Universidad de Costa Rica en la Comisión Mixta)
  - ✓ Evaluación y replanteamiento del modelo de concesión vigente, dadas las facilidades de la nueva tecnología digital y de los referidos principios de la LGT, con el fin de que se analice, entre otros aspectos, lo siguiente:
    - i. Criterios, procedimientos y plazos de asignación de espectro
    - ii. Parámetros para evitar la concentración del espectro.
    - iii. Derechos y deberes de los concesionarios, en cuanto al uso de la frecuencia considerando para ello las facilidades que permite la multiprogramación.
    - iv. Valorar la conveniencia de establecer cuotas de programación (por ejemplo para fines sociales, educativos, culturales, difundir propaganda de partidos políticos en las campañas electorales<sup>49</sup>, sí como publicidad de instituciones de bienestar social y seguridad pública, entre otras)
- Inclusión de personas con discapacidad visual y auditiva para que puedan beneficiarse la tecnología digital

---

<sup>49</sup> Dado el fin público de este bien demanial y con lo cual se contribuye también a reducir la deuda política del Estado.

- Conveniencia del desarrollo de la televisión regional, local y comunitaria.
- Oportunidades de reducir la brecha digital.
- Análisis de las barreras que impiden mayor pluralidad de actores del mercado así como una mayor diversidad de contenidos, considerando para ellos aspectos tecnológicos, espacio en el espectro, condicionantes económicas y de financiamiento, entre otros, así como de las condiciones que podrían favorecer la reducción de esas barreras y con ello el ingreso de nuevos actores y mayor diversidad de contenidos.
- Identificación y evaluación de los distintos modelos de negocio asociados a la transmisión televisiva digital, como es el caso de los operadores MUX en sus tres posibilidades (operadores que transmitan sus propios contenidos, operadores que arrienda infraestructura para que terceros transmitan contenidos y operadores que combinen los dos esquemas anteriores).
- Suficiencia de las políticas públicas emitidas en materia de contenidos, interactividad, y estímulo al desarrollo de una industria audiovisual nacional.
- Plan de canalización (Durante la transición y después del apagón analógico) y plan de armonización fronteriza.
- Plan de solidaridad.
- Cooperación internacional.
- Plan de apoyo para el desarrollo del sector audiovisual nacional.
- Mecanismos de financiamiento para el proceso de transición.
- Establecimiento de cánones
- La apropiada valoración de todos los aspectos contenidos en el “Dictamen para la implementación de la TV digital en Costa Rica”, lo mismo que de las razonamientos de la representación de la Universidad de Costa Rica para salvar su voto, tanto en el “Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de Televisión Digital recomendable a Costa Rica”, como en el citado dictamen.
- Previsión de canales que se podrían utilizar para satisfacer intereses nacionales específicos (para fines regionales, locales, comunitarios, educación, salud y gobierno digital, entre otros).

**Anexo Nro 2**  
**OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA SOBRE EL PROYECTO DE TRANSICIÓN A LA RADIODIFUSIÓN DIGITAL PRESENTADAS POR EL MICITT**

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.15 y 5.16 del borrador del informe</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>Señala el Viceministerio de Telecomunicaciones que la CGR identifica como urgente la liberación del espectro de la banda de 700 MHz como una prioridad. Sin embargo, esta prioridad no corresponde con lo analizado y recomendado por la SUTEL y por el Viceministerio de Telecomunicaciones, según los acuerdos de la reunión del 27 de agosto del 2012, documentada en la minuta MI-DER-2012-038. En esa reunión, según se indicó con anterioridad, se propuso de manera preliminar, una lista de prioridades para trabajar la implementación de sistemas IMT: Se propone la siguiente lista de prioridades para trabajar.</p> <p>a. Inmediata: 1800/1900/2100 MHz  b. Corto plazo: 900 MHz  c. Mediano plazo: 2300/2600 MHz  d. Largo plazo: 700/450 MHz”</p> <p>Agrega además que es importante rescatar que actualmente el Viceministerio de Telecomunicaciones se encuentra realizando el análisis técnico de la recomendación del cronograma de asignación de espectro IMT por parte de la SUTEL, que permita hacer una recomendación al Poder Ejecutivo sobre los tiempos adecuados para instruir el inicio de procedimientos para recuperar espectro e implementar sistemas IMT.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge la observación planteada por el Viceministerio de Telecomunicaciones y se eliminan las disposiciones correspondientes que se incluyeron en el borrador del informe.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.18</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>Señala el Viceministerio de Telecomunicaciones que al iniciar el año 2013, ese Viceministerio evaluó nuevamente el trabajo desarrollado por la Comisión Mixta y las subcomisiones durante el primer año, para determinar si era necesario realizar ajustes para el periodo 2013. Dicha evaluación, arrojó la necesidad de efectuar nuevos ajustes al marco de la Comisión, con el fin de avanzar de forma más ágil durante este 2013. Para ello, se realizó una modificación al Decreto N° 36775, “Creación de la Comisión Mixta para la Implementación de la TV Digital”, la cual, entre otros aspectos, incluye una ampliación en la Integración de la Comisión y subcomisiones, y asigna la coordinación de las tres subcomisiones que conforman la Comisión, en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), a fin de lograr un mayor seguimiento al trabajo de cada grupo.</p> <p>La modificación a ese decreto se encuentra en fase de publicación y regirá una vez esté publicado en el Diario Oficial la Gaceta.</p> <p>Con base en lo señalado, se sugiere reconsiderar la disposición en cuanto a las medidas a tomar relativas a la Comisión Mixta o redefinir su contenido.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Lo argumentado por la Administración no varía la posición de la CGR, dado que más bien fortalece los hallazgos evidenciados en el informe respecto a las debilidades en el trabajo de las Comisiones.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.7</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>Señala el Viceministerio de Telecomunicaciones que es importante que en cuanto a la disposición (...), que prescribe “Reformular conjuntamente según sus competencias, en el transcurso de los próximos 3 meses, el modelo de referencia para la TV digital que requiere el país...”, se entienda que existe un Plan de Maestro de Televisión Digital, para guiar el proceso anualmente. Por ello, la consideración de otros factores como los planteados en el Anexo 1, están supeditados precisamente a fases del proceso de transición que es necesario superar, a fin de tener un panorama más claro desde el punto de vista técnico y legal de los pasos a seguir.</p> <p>Desde esa perspectiva, los planteamientos para un modelo de Televisión Digital, tal cual lo plantea el Informe en comentario, tendría que circunscribirse, en algunos casos, a enunciados de lo que podría hacerse, sí y solo sí, se cumplen determinados supuestos.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge parcialmente, simplificando lo dispuesto en el anexo Nro. 1 así como el plazo de la disposición originalmente dada.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>3.99</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>Señala el Viceministerio de Telecomunicaciones que con respecto a la mención de que existe una ausencia de valoración hacia los cuestionamientos de la Universidad de Costa Rica, se debe aclarar que se cuenta con las actas de la Comisión de Televisión Digital, en las que se constata que hubo gran riqueza en la discusión del tema. Estas se escucharon y discutieron al igual que las del resto de los miembros de la Comisión, por lo que se recomienda precisar la afirmación, además de señalar los argumentos que estima la Contraloría, de los mencionados por la Universidad de Costa Rica, que debe atender específicamente el MICITT.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>No se aporta la evidencia que demuestre la debida valoración de los cuestionamiento realizados por la representación de la Universidad de Costa Rica en cuanto al Dictamen para la implementación de la TV digital en Costa Rica”, lo mismo que de las razonamientos para salvar su voto, tanto en el “Informe Final de la Comisión Mixta de TV Digital sobre el estándar de Televisión Digital recomendable a Costa Rica”, así como en el citado dictamen.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>3.5.5 – 5.11 del borrador del informe</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	Señala el Viceministerio que técnicamente la disposición es imposible de cumplir.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>En el borrador del informe se indicó:</p> <p>Sobre el particular, esta Contraloría considera que aún y cuando se tenga ya definido el dividendo digital comprendido en el referido segmento de 698 MHz a los 806 MHz, es conveniente promover, cuanto antes las acciones, definiciones y reformas que corresponda, a efecto de determinar cuál será el mayor dividendo digital aprovechable y definir, a partir de ello, el uso más eficiente de lo que exceda al referido segmento. (dicho párrafo fue eliminado del presente Informe)</p> <p>En la disposición contenida en el borrador del informe se indicó:</p>		

	Identificar conjuntamente, en el transcurso de los próximos seis meses, el dividendo digital total que será posible disponer, por encima de los 108 MHz que se han definido como base de dicho dividendo. (esta disposición fue eliminada del presente informe)
--	---

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.3</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	Señala el Viceministerio de Telecomunicaciones que por su parte, con respecto a la disposición (...) en la que se establece “Definir conjuntamente, en el transcurso de los próximos dos meses, los parámetros técnicos que determinen a partir de qué situaciones (cantidad de frecuencias o condiciones) se puede considerar que exista concentración de espectro en los actuales concesionarios de radiodifusión televisiva y sonora...”, cabe indicar que a partir de lo que se establece en la Ley General de Telecomunicaciones, en su artículo 52, sobre el régimen sectorial de competencia, cabe cuestionarse sobre las competencias que el Rector posee para fijar los parámetros técnicos solicitados por el ente Contralor. Adicionalmente, conviene valorar las facultades que en ese sentido podría tener la Comisión de la Promoción de la Competencia.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge la observación del Viceministerio de Telecomunicaciones y se reformula la disposición, la cual, deberá ser cumplida por la SUTEL de acuerdo a sus competencias descritas en el capítulo II de la LGT.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.4 al 5.23</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	El Viceministerio de Telecomunicaciones argumenta que considerando las disposiciones conjuntas con la Superintendencia de Telecomunicaciones y las disposiciones individuales, se propone realizar un ajuste de los plazos con el objetivo de poder cumplir en tiempo con las tareas asignadas		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se consideró lo planteado por el Viceministerio de Telecomunicaciones y se ajustaron los plazos de determinadas disposiciones según era procedente.		

**Anexo Nro 3**  
**OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA SOBRE EL PROYECTO**  
**DE TRANSICIÓN A LA RADIODIFUSIÓN DIGITAL PRESENTADAS POR LA SUTEL**

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>3.60 – 5.16</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	SUTEL indica que considerando que esa Superintendencia ya ha suministrado los insumos técnicos requeridos por parte del Poder Ejecutivo, se solicita muy respetuosamente reformular en estas secciones y demás, donde se cita “la coordinación entre la SUTEL y el Poder Ejecutivo” para que se entienda que el Poder Ejecutivo debe iniciar la ejecución de las acciones necesarias para la puesta a disposición de nuevo espectro IMT, con el apoyo de esta Superintendencia.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge la observación planteada por la SUTEL y se dirige la disposición correspondiente al MICITT el cual deberá contar con el apoyo técnico de la SUTEL en lo que corresponde.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>3.62</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	SUTEL señala que, se difiere de la posición descrita por el estimable ente Contralor respecto a que las debilidades en materia de política pública se deban a problemas de coordinación de este ente regulador con el rector de sector de telecomunicaciones, dado que esta Superintendencia no es competente respecto a la emisión de política pública y como es de conocimiento de la misma Contraloría, la SUTEL siempre ha estado dispuesta a aportar el criterio técnico y apoyo requerido por las diferentes instituciones del Estado que así lo requieran. Por lo anterior, se solicita reformular dichos puntos con el fin de que se sienten las responsabilidades respectivas sobre las entidades competentes.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge la argumentación presentada por la SUTEL, dado que la generación de política pública es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>3.90</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	SUTEL indica que, respecto a lo externado por el Viceministerio de Telecomunicaciones, debe informarse a la CGR que este punto fue ampliamente discutido para obtener la respuesta conjunta incluida en el oficio DVT-2012-187 del 8 de noviembre del 2012. A partir de lo anterior, se acordó lo siguiente “[q]ue un concesionario (o permisionario) cuente, de manera exclusiva, con una proporción elevada de espectro en una determinada banda de frecuencias o grupo de éstas, de acuerdo con los estudios técnicos que efectúe la SUTEL”, por lo tanto no es necesario “establecerse los parámetros técnicos para determinar a partir de qué cantidad de frecuencias o condición se puede considerar que existe la referida concentración de espectro”, sino que esta Superintendencia casuísticamente valorará “las condiciones que podrían considerarse como indicios de una concentración de espectro” contenidas en el oficio DVT-2012-187 del 8 de noviembre del 2012. De detectarse la presencia de algunos de estos indicios para un concesionario en específico, la SUTEL recomendaría el inicio del respectivo procedimiento administrativo a la luz de los artículos 21 y 22 de la LGT.		

	<p>Al respecto, el establecer una cantidad de espectro determinada para considerar una eventual concentración, no es factible técnicamente, por cuanto las condiciones del espectro varían significativamente entre bandas bajas de alta cobertura y bandas altas con menor propagación para las cuales una misma cantidad de espectro no es comparable. Con base en lo anterior, es que se recomienda el análisis casuístico por parte de la SUTEL.</p> <p>En este sentido, el mismo Viceministerio de Telecomunicaciones acordó incluir dentro de la solicitud de criterio técnico a este órgano regulador lo siguiente: "(...) se solicita a esa Superintendencia, indicar en dicha recomendación si puede existir o no una concentración de frecuencias que pueda afectar la eficiente y efectiva asignación, uso, explotación, administración y control del espectro radioeléctrico, así como la competencia efectiva".</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	No se acoge la observación presentada por la SUTEL, dado que lo dispuesto es competencia de ese órgano regulador, conforme lo establecido en los artículos 21, 52 y siguientes y concordantes de la LGT.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>3.5.5 – 5.11 del borrador del informe</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	Señala la SUTEL que el dividendo digital corresponde al espectro para utilización de servicios IMT que será liberado con la digitalización de la televisión, el cual comprende los canales del 51 al 69, sobre los cuales ya ésta Superintendencia ha remitido en varias ocasiones al MICITT, la recomendación de la canalización óptima y se encuentra a la espera de su respectiva publicación en el PNAF. A pesar de que internacionalmente se habla de un segundo dividendo digital, este a la fecha no se ha definido.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>En el borrador del informe se indicó:</p> <p>Sobre el particular, esta Contraloría considera que aún y cuando se tenga ya definido el dividendo digital comprendido en el referido segmento de 698 MHz a los 806 MHz, es conveniente promover, cuanto antes las acciones, definiciones y reformas que corresponda, a efecto de determinar cuál será el mayor dividendo digital aprovechable y definir, a partir de ello, el uso más eficiente de lo que exceda al referido segmento. (dicho párrafo fue eliminado del presente Informe)</p> <p>En la disposición contenida en el borrador del informe se indicó: Identificar conjuntamente, en el transcurso de los próximos seis meses, el dividendo digital total que será posible disponer, por encima de los 108 MHz que se han definido como base de dicho dividendo. (esta disposición fue eliminada del presente informe)</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>3.147 – 5.13</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	La SUTEL indica que coincide con lo señalado por la Contraloría al respecto de la falta de madurez a nivel internacional del desarrollo de la digitalización de radio, por lo tanto reitera que se deben de enfocar los esfuerzos para lograr una adecuada digitalización de la televisión y solicita reconsiderar este punto, con el fin de que sea el MICITT el encargado de revalorar las acciones realizadas unilateralmente por este propio Ministerio respecto a la radiodifusión sonora digital y el criterio de oportunidad para el inicio de las acciones respectivas.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>

<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge la observación de SUTEL y se dirige la disposición al MICITT que dadas sus competencias es el encargado de determinar si conviene seguir con las acciones emprendidas para el proceso de digitalización de la Radio.
-----------------------	---

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>4.1 al 4.5</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	Dadas las observaciones presentadas por la SUTEL en cuanto a las labores que le corresponde emprender al MICITT, plantea ajustar las conclusiones del informe en el sentido de que se indique que lo dispuesto sea entendido como “el MICITT con el apoyo técnico de la SUTEL” en lugar de “la SUTEL y el MICITT”.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge parcialmente las pretensiones de la SUTEL, y se reformulan las conclusiones especificando las labores que le corresponde emprender a cada uno.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.7</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	SUTEL señala que tomando en cuenta el retraso que existe en el proceso de la digitalización de la televisión, se considera conveniente dar prioridad a la ejecución de las acciones necesarias para la recuperación del espectro y a partir de estas y de los canales hoy disponibles, hacer factible el otorgamiento de permisos experimentales; por lo que, la formulación del citado modelo de referencia de televisión digital, no se identifica como una herramienta trascendental, cuya elaboración genere un aporte significativo para el citado proceso en su estado actual. Por lo tanto, se solicita valorar el orden de las disposiciones indicadas, ponderando la prioridad absoluta para la toma de las citadas acciones de recuperación del espectro, aspecto que podría ser incluido en el citado modelo.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se acoge parcialmente, simplificando lo dispuesto en el anexo Nro. 1 así como el plazo de la disposición originalmente dada y el destinatario para el cumplimiento de dicha disposición.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.8</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	Señala la SUTEL, que si bien es cierto, reconoce que el Plan Maestro de Televisión Digital debe ser reformulado en su totalidad, ya que a la fecha no corresponde a un plan como tal, para efectos de no postergar más el proceso tendiente a la digitalización de la televisión, se recomienda a la CGR que dicho plan maestro sea únicamente planteado como un cronograma de las actividades que se deberán realizar durante el proceso de transición. Por lo tanto, se solicita replantear esta disposición para que se requiera el citado cronograma.		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	Se modifica el destinatario para el cumplimiento de la disposición, no así el planteamiento presentado por la SUTEL.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.6</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	Señala la SUTEL que mediante oficio 1637-SUTEL-SCS-2013 del 4 de abril de 2013, remitió formalmente la propuesta de modificación al Reglamento para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica contenida en el oficio 1472-SUTEL-DGC-2013, la cual ya había sido		

	<p>compartida con funcionarios del Viceministerio de Telecomunicaciones.</p> <p>En este sentido, el día 2 de abril de 2013 se realizó una reunión conjunta en donde se acordó que el Viceministerio remitiría el trabajo realizado en la sesión, para que esta Superintendencia continuara realizando observaciones sobre el particular. Asimismo, el día 29 de abril de 2013 se realizó una nueva reunión respecto al tema en cuestión.</p> <p>Después del trabajo realizado, y luego de la valoración de los aspectos tratados en las citadas reuniones con el Viceministerio de Telecomunicaciones, el Consejo de la SUTEL mediante Acuerdo 034-023-2013 de la sesión ordinaria N° 023-2013, dio por recibida la nueva propuesta del Reglamento para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica y autorizó a la señora Maryleana Méndez Jiménez para que remitiera dicha propuesta al MICITT, cuestión que fue efectuada mediante oficio 2356-SUTEL-2013 del 13 de mayo de 2013.</p> <p>Dicho lo anterior, se concluye que lo relativo al Reglamento ya fue atendido (...) En todo caso, se recomienda establecer un plazo para que dicho reglamento sea emitido y publicado por parte del MICITT.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>Se acoge parcialmente la observación a la disposición, dado que el Reglamento a la fecha no ha sido publicado con sus respectivas correcciones.</p> <p>Se adiciona la obligación del MICITT para proceder con la publicación respectiva del Reglamento.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.10</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>Señala la SUTEL, que a la fecha esa Superintendencia ha emitido todos los dictámenes técnicos relacionados con las reformas al PNAF sobre el tema de radiodifusión y dividendo digital, asimismo, considera que todo lo necesario sobre el particular, ya ha sido remitido al MICITT.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>Se acoge la observación planteada por la SUTEL y se dirige la disposición al MICITT para su cumplimiento acorde con sus competencias.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.11 - 5.12</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>SUTEL recomienda reformular esta disposición con base en los comentarios aportados, o en su defecto eliminarla. Dado que es se ha avanzado en estos aspectos, además es al Poder Ejecutivo quien le corresponde realizar estas tareas.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>Se acoge parcialmente y se dirige la disposición al MICITT con el apoyo técnico de la SUTEL.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.14 – 5.15</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>Debe indicarse que la SUTEL considera muy atinente lo pretendido a través de esta disposición, sin embargo, es el Poder Ejecutivo dentro de su marco de acción el responsable de realizar esta revisión e identificación, solicitándole, de ser requerido, su aporte al ente regulador</p>		

¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acoge la observación y se modifica la disposición para que sea el MICITT el responsable de dar cumplimiento.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.16 del borrador del estudio.</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>SUTEL indica que respecto a la fecha de disposición de la banda de 700 MHz para el desarrollo del servicio IMT, esa Superintendencia tomó la fecha establecida por el Poder Ejecutivo en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias. En este sentido, tanto el Viceministerio de Telecomunicaciones como la SUTEL, concuerdan en la oportunidad de licitación anticipada de la banda de 700 MHz.</p> <p>Por lo anterior, existe consistencia en señalar la posibilidad de poner a disposición del mercado este recurso de forma previa a la fecha dispuesta para el apagón analógico, por lo que no se considera necesario modificar el cronograma de asignación referido.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Considerando los argumentos presentados por la SUTEL, además de lo señalado por el Viceministerio de Telecomunicaciones sobre este tema, se eliminó la disposición correspondiente del presente informe.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>5.20 del borrador del informe</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	SUTEL solicita aclarar esta disposición pues, se interpreta que lo que busca la CGR es que antes de que el Poder Ejecutivo dicte alguna normativa de política pública y procesos asociados a su implementación, se solicite el criterio técnico de la SUTEL.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Considerando los argumentos presentados por la SUTEL, además de las atribuciones y competencias del MICITT, del presente informe fue eliminada la siguiente disposición:</p> <p>Ordenar, en un plazo de 15 días hábiles, que previamente a la emisión de los distintos elementos normativos, de política pública y procesos asociados a su implementación (incluidos los documentos elaborados por la Comisión Mixta), relativos a los procesos de transición a la radiodifusión televisiva y sonora digital, se considere pertinente solicitar el correspondiente criterio técnico de la SUTEL. Sobre el particular, deberá informar en un plazo de un mes a partir de la orden girada, a esta Contraloría General, sobre el cumplimiento de la misma.</p>		