



**Exp: 25-037342-0007-CO**

**Res. N° 2026013285**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas veinte minutos del veintiuno de abril de dos mil veintiseis .**

Recurso de amparo que se tramita en expediente nro. **25-037342-0007-CO**, interpuesto por, **SARAY AMADOR HERNÁNDEZ**, cédula de identidad **0103270551**, en su condición de Presidenta y Apoderada Generalísima sin límite de suma de la **ASOCIACIÓN CÁMARA CANARTEL**, contra **EL MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES (MICITT)**.

#### **Resultando:**

1.- Por escrito agregado en la Secretaría de la Sala a las 18:13 horas del 28 de noviembre de 2025, la recurrente interpone recurso de amparo. Señala que: “el Poder Ejecutivo, mediante Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, de 20 de junio de 2024, instruyó a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) a realizar un proceso concursal para adjudicar todas las frecuencias disponibles vinculadas a la explotación de: - Radiodifusión sonora en Amplitud Modulada (AM). -Radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada (FM). -Televisión abierta de acceso libre y gratuito. La decisión se planteó de manera general y abstracta, sin distinguir entre tipos de estaciones (comerciales, culturales, religiosas, comunitarias, educativas) ni entre la situación de concesiones vigentes, en trámite de prórroga o vencidas. Posteriormente, mediante oficio MICITT-DM-OF-771-2024, de 7 de agosto de 2024, se ampliaron los lineamientos dirigidos a SUTEL, instruyéndole que el procedimiento concursal para todas las frecuencias de los servicios de radiodifusión en AM, FM y televisión abierta debía asegurar, entre otros aspectos, que: *“Para el caso de la fase de selección, se deberá considerar una visión basada en eficiencia y las fuerzas del mercado para cada uno de los servicios de radiodifusión AM, FM y televisiva, que asegure una asignación del*

**EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO**

*espectro radioeléctrico objeto de ese proceso concursal de manera justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones y la Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones vigentes, considerando el valor de mercado de ese recurso escaso.”. Que en la práctica, la instrucción parte del supuesto erróneo de que todos los servicios de radiodifusión sonora y televisiva son homogéneos y que su asignación debe estar regida predominantemente por una lógica de “fuerzas del mercado” y maximización de valor económico del espectro, sin reconocer la función cultural, religiosa, comunitaria y social de un amplio número de concesionarios actuales. Agrega que “(...) El artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley N.º 8642) establece que: “El aprovechamiento de la radiodifusión sonora y televisiva, por sus aspectos informativos, culturales y recreativos, constituye una actividad privada de interés público. El otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión continuarán rigiéndose por lo dispuesto en la Ley de radio, N.º 1758, de 19 de junio de 1954, sus reformas y su Reglamento. A la Sutel le corresponderá realizar las actividades y los estudios necesarios para preparar el concurso de la concesión y recomendarle al Poder Ejecutivo el otorgamiento o no de estas concesiones. Los servicios de radiodifusión sonora o televisiva definidos en el presente artículo son los de acceso libre; estos se entienden como servicios de radiodifusión sonora o televisión convencional, de programación comercial, educativa o cultural, que pueden ser recibidos libremente por el público en general, sin pago de derechos de suscripción, y sus señales se transmiten en un solo sentido a varios puntos de recepción simultánea.” Esta disposición reconoce expresamente que la radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre puede ser de programación comercial, educativa o cultural, y que se trata de una actividad privada de interés público, no de un servicio puramente mercantil. Una interpretación compatible con la Constitución exige, por tanto, tratar diferenciadamente a las estaciones según su naturaleza y finalidad. CUARTO: La Ley de Radio N.º 1758 y el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones profundizan dicha diferenciación. A modo de ejemplo: • El artículo 20 de la Ley de Radio dispone: “Las radiodifusoras que tengan por fin exclusivamente la difusión cultural y las estaciones radiodifusoras al servicio meteorológico y de navegación aérea o marítima estarán exentas de todo impuesto, siempre y cuando no se dedique a realizar propaganda comercial ni de otra clase que sea remunerada.” • El Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, en sus artículos 97 y 98, clasifican las estaciones de radiodifusión según su naturaleza y servicio, distinguiendo entre: - Estaciones comerciales: dedicadas a la explotación lucrativa permanente de propaganda comercial. - Estaciones culturales: con*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*programación destinada exclusivamente a contenidos educativos, religiosos y/o culturales, formativos e informativos. - Además, diferencia entre servicios de radiodifusión comercial sonora y de televisión, y servicios de radiodifusión cultural sonora y de televisión. Es decir, el propio ordenamiento jurídico reconoce y exige una clasificación diferenciada de los servicios de radiodifusión, sobre la cual debe construirse cualquier proceso concursal de frecuencias. (...)*". Reclama que los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas convocadas por SUTEL (2025LY-000001-SUTEL, 2025LY-000002-SUTEL y 2025LY-000003-SUTEL) no incorporan en absoluto esta diferenciación normativa entre: "(...) • Estaciones comerciales. • Estaciones culturales. • Estaciones religiosas y otros proyectos con fines predominantemente sociales o comunitarios. Por el contrario, se impusieron tres tipos de barreras que afectan de manera desproporcionada a los actuales concesionarios, en particular a las pequeñas y medianas empresas nacionales, así como a las emisoras culturales y religiosas: 1. Barrera económica: Lesiona el principio de Eficiencia y Eficacia a) Se diseñó un esquema de asignación por subasta al alza, con precios base muy elevados, pensados desde una lógica puramente financiera sobre el "valor de mercado" del recurso, sin tomar en cuenta: • La realidad económica de los "concesionarconcios" actuales. • El carácter no lucrativo o de márgenes reducidos de muchas emisoras culturales, religiosas y comunitarias. • La función de la radiodifusión abierta como soporte del derecho de acceso a las telecomunicaciones y del derecho a la información y a la libertad de expresión. b) En las condiciones financieras se estableció la obligación de que todos los oferentes presentaran un flujo de caja proyectado a diez años que demostrara, entre otros aspectos, que: "... se debe determinar una Tasa Interna de Retorno (TIR) mayor que la tasa de descuento utilizada para el cálculo del Valor Actual Neto (VAN). La tasa de descuento utilizada debe ser justificada por el oferente.". Este requisito parte del supuesto equivocado de que toda estación de radiodifusión opera bajo una lógica de rentabilidad financiera, lo cual: - Obliga a emisoras culturales y religiosas, cuya sostenibilidad proviene de contribuciones de fieles, donaciones o mecenazgos, a simular supuestos de rentabilidad incompatibles con su naturaleza y fines. - Resulta materialmente imposible de cumplir para muchas pequeñas y medianas empresas nacionales, cuya estructura y capacidad financiera no se asemeja a la de grandes conglomerados mediáticos. c) El nuevo esquema técnico derivado de la modificación del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, sumado a las exigencias de despliegue de infraestructura, incrementó drásticamente los costos de inversión (CAPEX) necesarios para participar legítimamente en el concurso, marginando a gran parte del ecosistema actual de radiodifusores. 2. Barrera social: La combinación de lo anterior tiene efectos directos y graves en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información por parte de la

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

población: • Las personas radioyentes y televidentes que no tienen capacidad económica para pagar servicios de internet o televisión por suscripción dependen de la radiodifusión y televisión abiertas para informarse, educarse y acceder a contenidos culturales y religiosos. • La imposición de requisitos económicos y financieros desproporcionados conduce a la posible salida del aire de numerosas emisoras y canales abiertos, reduciendo el pluralismo informativo y la diversidad cultural. • Ello es incompatible con el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones y con los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones relativos a universalidad, continuidad, calidad y cobertura.

3. Barrera técnica: A nivel técnico, los pliegos de condiciones: • Adoptaron una zonificación basada en la regionalización de MIDEPLAN, exigiendo, como regla general, una red mínima de doce (12) transmisores, equivalentes a dos por cada región. • La regionalización Mideplan no está incluida en instrucción del MICITT a la SUTEL, y los doce transmisores es una decisión de la SUTEL que excede la instrucción del MICITT. • Adicionalmente, se otorgó un plazo de solo doce meses para tener la red completamente operativa, plazo que es excesivamente gravoso y de cumplimiento imposible para la mayoría de pequeños y medianos operadores, considerando trámites municipales, ambientales, de construcción, importación e instalación de equipos, así como interconexiones eléctricas y de transporte de señal. Todo lo anterior configura una barrera técnica injustificada, contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y que afecta la continuidad de los servicios.

SEXTO: Finalmente, existe un elemento adicional de gravedad: • Los concesionarios de radiodifusión de esta cámara solicitaron su prórroga desde diciembre de 2022. • Pese a que la Administración tiene el deber constitucional y legal de resolver en un plazo razonable, las solicitudes no fueron resueltas con lo cual se violentó el debido proceso y el principio de legalidad • Esta mora administrativa coloca a los concesionarios en una situación de vulnerabilidad jurídica, forzándolos a depender de ampliaciones de plazo por decreto ejecutivo de muy corto plazo, mientras en paralelo se diseñó un proceso concursal que sujetó a un proceso licitatorio las mismas frecuencias. En la práctica, esto genera un estado de incertidumbre permanente sobre la continuidad de los servicios, con impacto directo en las inversiones, la estabilidad laboral del sector y el derecho de la ciudadanía a recibir información y contenidos culturales en forma continua.

**AGRAVIOS CONSTITUCIONALES 1.** Violación al principio de igualdad y no discriminación (art. 33 CP) El diseño del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TELMICITT, de las instrucciones del MICITT y de los pliegos de condiciones de las licitaciones 2025LY-000001-SUTEL, 2025LY-000002- SUTEL y 2025LY-000003- SUTEL parte de un equívoco grave: trata como si fueran iguales a todas las estaciones de radiodifusión, sin distinguir: • Estaciones comerciales,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*orientadas al lucro. • Estaciones culturales, religiosas, educativas, comunitarias o de interés social, cuyo propósito principal no es la rentabilidad económica sino la difusión de valores, cultura, religión y servicio comunitario. Imponer a todas ellas las mismas exigencias económicas, financieras y técnicas, bajo la presunción de que su actividad es esencialmente lucrativa, resulta: • Contrario al art. 29 de la Ley General de Telecomunicaciones y a la Ley de Radio, que establecen una estructura diferenciada de servicios. • Discriminatorio en los hechos, por cuanto impacta con mucha mayor severidad a los operadores pequeños, culturales, religiosos y comunitarios. El principio de igualdad no impide el trato diferenciado, pero sí prohíbe las diferencias de trato arbitrarias y desproporcionadas. Tratar como iguales a sujetos que son claramente distintos por su naturaleza y función social es una forma de desigualdad encubierta.*

*2. Violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad Las condiciones para participar en las licitaciones no son razonables ni proporcionales, porque: • Los montos de inversión en redes, el número mínimo de transmisores y los plazos para desplegar la infraestructura exceden con mucho la realidad económica y técnica de la mayoría de los concesionarios actuales. • La exigencia de demostrar una TIR superior a la tasa de descuento supone convertir en negocio lucrativo actividades que, por su propia naturaleza (emisoras culturales, religiosas, comunitarias), no se conciben como proyectos de alta rentabilidad. • No se han contemplado mecanismos diferenciados ni regímenes especiales para emisoras culturales, religiosas o comunitarias, pese a que el ordenamiento jurídico expresamente reconoce su particularidad. De esta forma, los pliegos se convierten en instrumentos de exclusión que impiden, en los hechos, la participación de actores socialmente relevantes, lo cual choca con el principio de proporcionalidad y los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones en cuanto a universalidad, continuidad, diversidad y pluralismo.*

*3. Violación a la libertad de expresión y al pluralismo informativo (arts. 28 y 29 CP; art. 13 CADH) Las barreras económicas, sociales y técnicas descritas constituyen una restricción indirecta a la libertad de expresión, en los términos del artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al utilizar: • El control del acceso a las frecuencias radioeléctricas. • La configuración de procedimientos concursales desproporcionados, como medios que, en los hechos, limitan la comunicación y circulación de ideas, opiniones e información, sobre todo aquellas provenientes de medios locales, comunitarios, culturales y religiosos. Además: • La población con menores recursos económicos, que no puede pagar servicios de internet o televisión de pago, se ve expuesta a una eventual reducción drástica de la oferta de radio y televisión abierta, afectando la dimensión colectiva de la libertad de expresión (derecho a recibir información). • La diversidad cultural y la pluralidad*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

de voces que integran la identidad costarricense se ven amenazadas cuando el Estado diseña un modelo que privilegia exclusivamente a quienes pueden soportar exigencias financieras de gran escala. 4. Violación al deber de protección de la diversidad cultural y del patrimonio cultural inmaterial La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (Ley N.º 8560) obliga al Estado costarricense a adoptar políticas activas para: • identificar, proteger y promover las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial. • Garantizar la participación de comunidades y grupos en la vida cultural. En Costa Rica, una parte esencial de ese patrimonio se articula y transmite a través de las emisoras y canales de radiodifusión abierta, incluyendo programas religiosos, culturales y educativos, contenidos locales y regionales y expresiones de la idiosincrasia nacional. El modelo concursal impugnado desconoce por completo esta dimensión, al: • No prever regímenes diferenciados o medidas de acción afirmativa para estaciones culturales, educativas, comunitarias o religiosas. • Someterlas a la misma lógica de mercado que los grandes operadores comerciales, lo cual pone en riesgo su permanencia y afecta la preservación de la diversidad cultural. 5. Violación a la continuidad del servicio y al derecho de acceso a las telecomunicaciones (art. 24 CP; Ley General de Telecomunicaciones) La reforma constitucional introducida en el artículo 24 de la Constitución Política reconoce que el acceso a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información y comunicaciones es un derecho fundamental, que el Estado debe garantizar, proteger y preservar. La Ley General de Telecomunicaciones refuerza esta idea al establecer como objetivos: • Garantizar el derecho de los habitantes a obtener servicios de telecomunicaciones. • Velar por la universalidad, continuidad, calidad y cobertura de esos servicios. En este contexto: - La omisión de resolver diligentemente las solicitudes de prórroga presentadas desde diciembre de 2022 vulnera el derecho a justicia pronta y cumplida (art. 41 CP) y el principio de legalidad (art. 11 CP), al mantener al sector en una situación de incertidumbre prolongada. - La amenaza real de que numerosas emisoras salgan del aire por no poder competir en el esquema de subasta diseñado por las autoridades recurridas compromete la continuidad de los servicios de radiodifusión abierta, especialmente en zonas y sectores socioeconómicos que dependen de ellos para ejercer sus derechos de información, educación y participación democrática. PETITORIA Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente solicito a esta Honorable Sala: 1. Tener por interpuesto este recurso de amparo en nombre y representación de la Asociación Cámara CANARTEL, contra las autoridades indicadas. 2. Otorgar y, en su caso, mantener las medidas cautelares necesarias, en particular: - Mantener suspendida la tramitación y eventual adjudicación de las licitaciones 2025LY-000001-SUTEL, 2025LY-000002-SUTEL y 2025LY-000003-SUTEL, así como de cualquier otro

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

procedimiento concursal que implique la pérdida de continuidad de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre actualmente en operación, mientras se resuelve en definitiva este recurso. 3. Ordenar a las autoridades recurridas que se mantenga la operación ininterrumpida de todas las concesiones de radio y televisión actualmente vigentes y en explotación efectiva, por un plazo de cinco (5) años, de conformidad con la recomendación técnica formulada por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), que se aporta como prueba, en el cual dicha autoridad especializada aconseja mantener la operación de las concesiones por dicho plazo mientras se rediseña e implementa el nuevo modelo de asignación de frecuencias, todo ello sin perjuicio de que durante ese lapso se tramiten y resuelvan, con pleno respeto al debido proceso y a los derechos fundamentales involucrados, las solicitudes de prórroga de concesión y el eventual ajuste del marco regulatorio. 4. En sentencia de fondo, declarar con lugar el recurso, y en consecuencia: a) Declarar que el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, el oficio MICITT-DM-OF- 771-2024 y los pliegos de condiciones de las licitaciones 2025LY-000001-SUTEL, 2025LY- 000002-SUTEL y 2025LY-000003-SUTEL vulneran los derechos fundamentales detallados en este escrito, en la medida en que: - Desconocen la diferenciación normativa entre estaciones comerciales, culturales, religiosas y educativas, y otros proyectos de interés social o comunitario. - Imponen barreras económicas, técnicas y sociales desproporcionadas para el acceso y permanencia en el uso del espectro radioeléctrico. - Generan restricciones indirectas a la libertad de expresión y al pluralismo informativo, así como al derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información y comunicaciones. b) Ordenar al Poder Ejecutivo y a la SUTEL rediseñar el procedimiento concursal para la asignación de frecuencias de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, de forma que: - Respete la diferenciación entre estaciones comerciales, culturales, religiosas, educativas y comunitarias reconocida por la Ley de Radio, la Ley General de Telecomunicaciones y su Reglamento. - Incorporar mecanismos de protección efectiva de la diversidad cultural y del patrimonio cultural inmaterial, en cumplimiento de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (Ley N.º 8560). - Garantizar la participación real y no meramente formal de pequeñas y medianas empresas nacionales, así como de operadores sociales y comunitarios, evitando barreras económicas y técnicas desproporcionadas. c) Ordenar al Poder Ejecutivo y a la SUTEL resolver, en forma pronta, motivada y respetuosa del debido proceso, todas las solicitudes de prórroga de concesión presentadas desde diciembre de 2022, asegurando la continuidad del servicio de radiodifusión de los concesionarios afectados hasta tanto se dicten decisiones firmes y ajustadas a la Constitución, a la ley y a los instrumentos internacionales de derechos humanos. 4. Condenar a las autoridades

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*recurridas al pago de las costas, daños y perjuicios que se acrediten en la vía correspondiente. (...)*”. Pide se declare con lugar el recurso.

2.-Mediante resolución de las 13:56 horas del 5 de diciembre de 2025 se dio curso al proceso y se solicitó informe al Ministro de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (**MICITT**), .

3.-Informa Paula Bogantes Zamora en su calidad de Ministra del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT). Expresa que: “En el presente informe se demostrará que el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TELMicirr, el oficio N.º MICHT-DM-OF-771-2024 y los pliegos de condiciones de las licitaciones mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL. N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL se ajustan plenamente al bloque de constitucionalidad, al régimen legal sectoral y a los compromisos internacionales que rigen la administración del espectro radioeléctrico en Costa Rica. Lejos de constituir un diseño excluyente o discriminatorio, los actos impugnados ejecutan el mandato del artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política. de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, de la Ley de Rado (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y de instrumentos como el CAFTA-DR y la Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Ley N.º 8100), orientados a garantizar una asignación objetiva, transparente. no discriminatoria y eficiente de un bien demanial escaso. en beneficio de las personas usuarias y del interés general.

En términos sustantivos el razonamiento que se desarrolla a continuación parte de una premisa central siendo que el ordenamiento constitucional y legal obliga a someter su acceso a procedimientos de concurrencia pública y a garantizar que ese proceso sea objetivo. Transparente, no discriminatorio y orientado al interés público. Sobre esa base, se demostrará que las medidas impugnadas no introducen un modelo de control de contenidos ni un esquema encubierto de exclusión de medios, sino que sustituyen un régimen históricamente prolongado de prórrogas sucesivas por un mecanismo de licitación abierto a todos los interesados que cumplan requisitos objetivos, preservando la continuidad de los servicios durante la transición. El hilo argumental del informe muestra, además, que las objeciones de CANATEL no describen una lesión actual y directa de derechos fundamentales, sino una discrepancia con la política pública de gestión del espectro y con decisiones técnico-económicas que ya cuentan con cauces específicos de control en la jurisdicción contencioso-administrativa y ante la Contraloría General de la República.

Para ello. en una primera parte se expondrá el marco constitucional, convencional y legal que configura la naturaleza del espectro radioeléctrico como bien de dominio público res extra commercium, cuyo aprovechamiento por particulares sólo es posible mediante concesión temporal, de conformidad con el

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política, los artículos 2, 7, 8, 10, 11, 12, 19 y 29 de la Ley N.º 8642 la Ley de Radio (Servicios inalámbricos) N.º 1758 y el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias. Sobre este sustrato se destacará, además el mandato del artículo 24 constitucional que reconoce el derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información y comunicaciones en todo el territorio nacional, imponiendo al Estado obligaciones positivas de cobertura, continuidad y calidad que solo pueden cumplirse mediante un ordenamiento activo y racional del espectro. En este marco se recordará la línea jurisprudencial de la Sala Constitucional (por ejemplo en los votos N.º 2002-06053 y N.º 2017-1 1715) y los dictámenes de la Procuraduría General de la República (principalmente el N.º C-1 1 0-2016) y la Contraloría General de la República que afirman el carácter rector de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 en la materia.

En cuanto al marco constitucional que rige la materia, es indispensable recordar que los artículos 24, 28, 29, 121 inciso 14) y 182 de la Constitución Política establecen una doble dimensión de tutela: por un lado garantizan las libertades de pensamiento, de expresión y de información, y la imposibilidad de que el Estado regule contenidos o líneas editoriales por otro, imponen al Estado el deber de planificar, administrar y controlar el espectro radioeléctrico como un bien demanial cuya titularidad ostenta la Nación asegurando su utilización eficiente, continua y orientada al interés general.

En una segunda sección se demostrará que el diseño del procedimiento concursal impugnado respeta el principio de no discriminación previsto en el artículo 3 inciso g) de la Ley N.º 8642 y no introduce distinciones basadas en el contenido de la programación, la línea editorial o la naturaleza religiosa, cultural, educativa o comercial de los concesionarios. La clasificación de estaciones de radiodifusión prevista en el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones será analizada en su verdadera dimensión: como una tipología funcional que no genera “cupos editoriales” ni otorga derechos preferentes al espectro, y que no habilita al Poder Ejecutivo ni a la SUTEL para construir regímenes económicos o técnicos diferenciados según la finalidad ideológica de cada medio. Se acreditará que el concurso se apoya en reglas generales, objetivas y neutras aplicables por igual a todas las personas físicas o jurídicas, en armonía con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 13 prohíbe la censura de contenidos, pero admite la regulación objetiva del soporte material de la libertad de expresión mediante procedimientos de asignación de frecuencias.

El análisis abordará el componente técnico-económico de las licitaciones, enfatizando que los precios base, las condiciones financieras, los requisitos de cobertura y la configuración de las redes no derivan de una decisión discrecional del Poder Ejecutivo, sino de metodologías especializadas elaboradas

exclusivamente por la SUTEL. En este sentido, resulta particularmente llamativo que el recurrente haya omitido integrar en su gestión a dicho órgano regulador, pese a que una parte sustancial de los cuestionamientos planteados versa precisamente sobre el ejercicio de potestades que, conforme al artículo 66.1 de la Ley General de la Administración Pública, son **irrenunciables, intransferibles e imprescriptibles**, y que el ordenamiento jurídico asigna de manera exclusiva a la SUTEL, en su condición de órgano técnico independiente (artículo 29 de la Ley N° 8642). Por ello, corresponde a este Órgano Colegiado disponer su incorporación al proceso, dado que muchos de los extremos controvertidos recaen en el ámbito propio del ejercicio de sus competencias regulatorias. Sin duda esta posición del recurrente procura debilitar la posición de las autoridades sectoriales en la atención del presente recurso, lo cual además debe ser valorado a la luz del principio de buena fe procesal, toda vez que es conocedor de la intervención de ambas autoridades en el proceso licitatorio.

Debe destacarse, además, que la Contraloría General de la República, en el marco de sus potestades de fiscalización superior, conoció y resolvió las objeciones formuladas contra los pliegos de condiciones de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL, concluyendo que tales instrumentos no vulneran derechos fundamentales ni los principios esenciales de la contratación pública. Este control externo previo constituye un elemento especialmente relevante para ponderar las quejas del recurso, pues evidencia que el diseño económico y técnico del proceso concursal fue sometido a un escrutinio institucional riguroso y superó los estándares de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad exigidos por el ordenamiento sectorial.

En particular, mediante la Resolución N.º R-DCP-00076-2025, relativa a la licitación mayor de FM, la Contraloría determinó que los objetantes no aportaron prueba técnica o económica idónea que acreditara que los precios base representan una barrera de entrada desproporcionada ni que, por sí mismos, afecten el pluralismo informativo o la libertad de expresión. Esta validación externa, sumada a la ausencia de peritajes independientes en el presente amparo, impide elevar simples apreciaciones subjetivas sobre “precios elevados” o supuestas “TIR incompatibles” al nivel de una lesión constitucional.

También, se abordará el alegato de un supuesto “apagón informativo, cultural y religioso” derivado del concurso. Se demostrará que, a la fecha, no existe acto administrativo alguno que ordene el apagado de frecuencias ni la terminación de servicios concretos; que las concesiones históricas han sido objeto de ampliaciones expresas precisamente para garantizar la continuidad de la radiodifusión durante la transición hacia el modelo concursal; y que todas las emisoras se mantienen operando bajo títulos habilitantes vigentes. Se destaca que

el procedimiento licitatorio se encuentra en una fase intermedia, sin resultados definitivos ni actos de adjudicación, exclusión o descalificación que permitan predicar una afectación consumada a la libertad de expresión o al derecho de acceso a las telecomunicaciones. A la luz de la jurisprudencia consolidada de esta Sala Constitucional, se sostendrá que un escenario fundado en conjeturas sobre daños futuros e inciertos no satisface el estándar de lesión real, directa e inminente exigido para la procedencia del amparo.

Por otra parte, se examinará la cuestión de las prórrogas de concesión y la alegada “mora administrativa”. Partiendo del artículo 121 inciso 14) de la Constitución y de los precedentes de esta Sala Constitucional (con especial énfasis en el voto N.º 2006-02997) y de la Procuraduría General de la República (Dictamen N.º C-110-2016), se demostrará que el régimen de prórrogas debe interpretarse de manera tal que no desvirtúe la temporalidad constitucional de las concesiones ni convierta su renovación sucesiva en un derecho indefinido o automático. En este contexto, se explicará que las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo respecto de la extensión transitoria de las concesiones y la apertura del concurso responden precisamente a la necesidad de restituir el esquema constitucional de temporalidad y de someter el acceso al espectro a procedimientos competitivos, transparentes y abiertos, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N.º 8642 y de los compromisos internacionales sobre asignación y utilización de recursos escasos. Se desarrolla en el presente informe un encuadre procesal del caso desde la perspectiva de la distribución de competencias entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa. Se pondrá de manifiesto que las controversias de legalidad sobre el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, las instrucciones dirigidas a la SUTEL, los pliegos de condiciones y la tramitación de prórrogas ya se encuentran planteadas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la cual ofrece un cauce idóneo, especializado y dotado de plena jurisdicción, conforme al artículo 49 de la Constitución Política y a la Ley N.º 8508. Se recordará, además, que el propio Tribunal Supremo de Elecciones, en resolución N.º 2267-E8-2025, reconoció la competencia del Poder Ejecutivo para desarrollar los procedimientos concursales y delimitó con claridad el ámbito de su propio control, sin cuestionar la validez estructural del modelo. Sobre esa base, se argumenta en el presente informe que el recurso de amparo interpuesto por CANARTEL pretende convertir esta vía extraordinaria en una instancia paralela de revisión de legalidad y de oportunidad regulatoria, en abierta contradicción con el carácter residual y subsidiario del amparo y con el principio de autocontención del juez constitucional.

El punto de partida ineludible es la naturaleza del espectro radioeléctrico como bien constitucional de dominio público, conforme al artículo 121 inciso 14) subinciso c) de la Constitución Política, al artículo 7 de la Ley General de

Telecomunicaciones N.º 8642 y al artículo 7 del Decreto Ejecutivo N.º 44010-MICITT. Ello implica que las frecuencias del espectro radioeléctrico son inalienables, imprescriptibles y están fuera del comercio de los hombres (*res extra commercium*), de forma que los particulares nunca adquieren un derecho de dominio sobre ellas, sino únicamente un título temporal de uso -la concesión administrativa- sometido al interés público, a la temporalidad constitucionalmente exigida a los objetivos sectoriales de optimización, eficiencia, transparencia, competencia efectiva y beneficio del usuario. La propia Sala Constitucional, verbigracia, en **Resoluciones N.º 2007-02408** y la **N.º 2002-06053**, ha reiterado que los servicios inalámbricos no constituyen un bien sobre el que el particular tenga un derecho innato de uso, sino un bien perteneciente a la Nación cuyo aprovechamiento sólo es posible mediante concesión temporal.

Sobre este sustrato demanial se injerta hoy un elemento adicional de máxima jerarquía: la reforma constitucional del año 2023 al artículo 24 de la Carta Magna, el cual reconoce que toda persona tiene el derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información y comunicaciones en todo el territorio nacional, y que el Estado debe garantizar, proteger y preservar este derecho. No se trata únicamente de evitar restricciones ilegítimas a la libertad de pensamiento, expresión e información, sino de cumplir obligaciones positivas de cobertura, acceso y calidad en materia de servicios de telecomunicaciones, que incluyen a la radiodifusión<sup>1</sup>, obligaciones que -a la luz de los propios indicadores técnicos de la SUTEL sobre ocupación, cobertura y frecuencias sin uso efectivo- todavía no se satisfacen plenamente en todo el territorio nacional. En este contexto, la política pública que deriva del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) de ordenar el espectro y someterlo a concurso público responde tanto al régimen demanial del artículo 121 inciso 14), como al nuevo mandato del artículo 24 constitucional, y sin perjuicio del modelo social de competencia contemplado en el artículo 46 y el principio licitatorio establecido en el artículo 182 todos de la misma Constitución Política.

En el plano supra-legal, se ubican los tratados internacionales de los que se deriva un mandato específico en materia de asignación del espectro radioeléctrico. El CAFTA-DR, aprobado mediante Ley N.º 8622, en su Anexo 13 “Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Servicios de Telecomunicaciones”, apartado IV “Principios Regulatorios”, numeral 4 “Asignación y Utilización de Recursos Escasos”, dispone que:

*“Costa Rica asegurará que los procedimientos para la asignación y utilización de recursos escasos, **incluyendo frecuencias, números y los derechos de vía, sean administrados de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria, por una autoridad doméstica competente. La República de Costa Rica emitirá licencias directamente a los proveedores del servicio para el uso del***

**espectro, de conformidad con el artículo 121, inciso 14 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.**” (Énfasis añadido).

De manera convergente, la Ley N.º 8100, que aprueba la Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el Instrumento de Enmienda (Kyoto 1994), impone al Sector de Radiocomunicaciones el objetivo de “*garantizar la utilización racional, equitativa, eficaz y económica del espectro de frecuencias radioeléctricas por todos los servicios de radiocomunicaciones*”, teniendo presente las preocupaciones particulares de los países en desarrollo. Es decir, el mandato internacional no se reduce a “no interferir” con la libertad de expresión; exige activamente que el Estado administre el espectro en forma racional, equitativa y eficiente, justamente para que puedan coexistir múltiples servicios y operadores.

***“V.- DEL ESPECTRO ELECTROMAGNÉTICO O RADIOELÉCTRICO.***

***Dentro del dominio público, entendido como el conjunto de bienes de titularidad de los entes públicos y destinados al uso y aprovechamiento común o a la prestación de servicios públicos, es posible distinguir entre el dominio público constitucional y el dominio público infraconstitucional. El dominio público constitucional está conformado por aquellos bienes que el constituyente dispone que le pertenecen a la Nación y que no pueden salir definitivamente del dominio del Estado (artículo 121, inciso 14, de la Constitución Política). Dentro de los bienes que la Constitución Política califica como “propios de la Nación”, figuran los denominados “servicios inalámbricos”, expresión comprensiva del denominado espectro electromagnético o radioeléctrico. El espectro electromagnético o radioeléctrico, de conformidad con el párrafo 2º del artículo 121, inciso 14, inciso c), de la Constitución Política, puede ser explotado por las administraciones públicas o por los particulares mediante una concesión administrativa otorgada de conformidad con una ley general o en virtud de una concesión especial otorgada por tiempo limitado por la Asamblea Legislativa...***

***Por lo que es la propia norma constitucional la que califica como un bien de la Nación el espectro electromagnético o radioeléctrico y dispone que este solo puede ser explotado por los particulares en virtud de una concesión administrativa otorgada de conformidad a una ley formal o de una concesión legislativa especial. Por lo demás, el uso, aprovechamiento y explotación del referido espectro electromagnético o radioeléctrico se rige por el ordenamiento jurídico sobre telecomunicaciones, que está conformado por la propia Constitución Política, los tratados y convenios internacionales vigentes en Costa Rica, la Ley General de Telecomunicaciones, la Ley de Radio, el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones y otras normas” (voto N.º2017-11715 de las 15:05 horas del 26 de julio de 2017; (...)).*** (Énfasis propio).

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Por debajo de la Constitución Política y de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos -pero con una jerarquía superior a la normativa reglamentaria- se ubica la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, la cual constituye el marco sectorial rector. Su artículo 4 es categórico al establecer que:

*“Esta Ley es de orden público; sus disposiciones son irrenunciables y de aplicación obligatoria sobre cualesquiera otras leyes, reglamentos, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario. Para lo no previsto en esta Ley, regirá supletoriamente la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, de 2 de mayo de 1978, en lo que resulte aplicable.”*

En consonancia con lo expuesto, la Ley General de Telecomunicaciones constituye el marco jurídico que regula en Costa Rica la competencia del Poder Ejecutivo para otorgar concesiones relativas al uso y explotación del espectro radioeléctrico, así como las condiciones bajo las cuales se utilizarán las frecuencias y se prestarán los servicios correspondientes. Este régimen comprende, entre otros aspectos, los requisitos y procedimientos de otorgamiento, las obligaciones y derechos de los concesionarios, las potestades de la Administración concedente y las reglas aplicables a la transmisión de los títulos habilitantes (véase pronunciamiento N.º PGR-C-177-2023, de 18 de septiembre de 2023).

En consecuencia, ni los particulares ni la propia Administración pueden explotar el espectro radioeléctrico sin contar con la concesión respectiva otorgada por el Poder Ejecutivo, requisito indispensable que ha sido reiterado por la Procuraduría General de la República (N.º PGR-OJ-059-2023, de 23 de mayo de 2023).

La figura de la concesión, en su sentido jurídico estricto, implica la atribución de un uso exclusivo sobre un bien de dominio público, regla que la Ley General de Telecomunicaciones reafirma cuando prevé la *reserva* de determinadas frecuencias en favor del titular concesionario. Esta característica se aprecia también en el artículo 19 de la propia Ley, que -como excepción al procedimiento concursal- autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar concesiones de manera directa y según el orden de presentación de la solicitud, únicamente en los casos de frecuencias destinadas a redes privadas o aquellas que no requieren asignación exclusiva para su óptima utilización. Así lo ha reconocido la Procuraduría General de la República en el dictamen N.º PGR-C-177-2023, de 18 de septiembre de 2023.

En consecuencia, tanto la Procuraduría General de la República (Dictamen N.º C-110-2016) como la Contraloría General de la República (Informe N.º DFOE-IFR-IF-05-2013) han sido contundentes al señalar que, más allá de las disposiciones puntuales contenidas en la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, es la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 el cuerpo normativo que regula integralmente el uso y explotación del espectro radioeléctrico -incluida

la radiodifusión- y que esta actividad debe someterse a sus principios rectores: asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria; uso eficiente de recursos escasos; promoción de la competencia efectiva; beneficio al usuario; universalidad y solidaridad (arts. 2, 7, 8, 10, 11, 12 y 29 de la Ley N.º 8642).

La Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 coexiste con este régimen jurídico y fija, en su artículo 11, deberes generales de los concesionarios (“elevar el nivel cultural de la Nación”, ceder espacios gratuitos para fines educativos y cívico-culturales), pero no introduce categorías de concesiones fundadas en el contenido del mensaje. El Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 34765-MINAET, en su artículo 97, únicamente prevé una clasificación según la naturaleza de las estaciones de radiodifusión: **a) Estaciones comerciales**, dedicadas a la explotación lucrativa permanente de propaganda comercial mediante programas de interés general; **b) Estaciones culturales**, calificadas como tales por el Ministerio de Cultura, y Juventud, con programación destinada a difundir contenidos educativos, religiosos y/o culturales de carácter formativo e informativo, las cuales también pueden tener una actividad lucrativa; y **c) Estaciones internacionales de onda corta**, comerciales o culturales, que operan para audiencias en el extranjero. Como se observa, esta clasificación no se traduce en cupos por línea editorial, ni autoriza al Poder Ejecutivo a segmentar el espectro en “medios afines” o “medios críticos” según su criterio. Esto por cuanto **la regulación que realiza el Poder Ejecutivo está enfocada en la operación de redes y la prestación de servicios desde el parámetro de uso óptimo y eficiente del espectro radioeléctrico como bien demanial constitucional y no en la regulación del contenido relativo a la programación de cada estación radiodifusora.**

En este contexto normativo, las actuaciones del Poder Ejecutivo que el recurrente cuestiona no son medidas dirigidas a silenciar medios de comunicación, ni a discriminar contenidos, sino **decisiones de planificación sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico como bien demanial constitucional y de ejecución de la política pública sectorial**, encaminadas a: **i)** Adecuar las concesiones históricas (sujetas a un plazo de veinte años a partir del 28 de junio de 2004, según el Decreto Ejecutivo N.º 31608-G) a la exigencia constitucional de temporalidad, evitando su perpetuación. **ii)** Democratizar el acceso a un bien escaso mediante el primer concurso público de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito en la historia del país, en cumplimiento de los principios de licitación, libre concurrencia y no discriminación. **iii)** Garantizar, durante la transición de este proceso, la continuidad de los servicios a favor de las personas usuarias, dada la naturaleza de la radiodifusión como actividad privada de interés público, lo que se ha hecho mediante el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT, que

extiende la vigencia de las concesiones hasta después de las elecciones 2025-2026, respetando sus condiciones originales y reforzada por la medida cautelar de alcance general dictada por el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda en el expediente N.º 25-001640-1027-CA (Voto N.º 378-2025-I de las 14:40 horas del 24 de septiembre de 2025).

Todo ello se ejecuta bajo la cobertura de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 13 prohíbe la censura previa y exige responsabilidad ulterior, pero no prohíbe que los Estados regulen, mediante concursos objetivos, el acceso al espectro como recurso escaso. El procedimiento concursal instruido por el Poder Ejecutivo y ejecutado por la SUTEL -como órgano independiente y técnico, conforme al artículo 29 de la Ley N.º 8642 y al Anexo 13 del CAFTA-DR y lo dispuesto a partir del artículo 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) N.º 7593- no examina ni autoriza contenidos, sino que regula el acceso al soporte material de la libertad de expresión con base en reglas generales, transparentes y no discriminatorias. Antes que un mecanismo de concentración, el concurso público, bien diseñado, es precisamente la herramienta para evitar capturas, privilegios históricos y exclusiones arbitrarias.

A lo anterior se suma que los estudios técnicos elaborados por la SUTEL - como se detalla en el presente informe- para los años 2024 y 2025 han evidenciado brechas significativas de cobertura en los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre utilizados por los usuarios finales, así como la existencia de frecuencias apagadas y un aprovechamiento desigual del espectro bajo el régimen de concesiones prorrogadas. En un contexto en el que el artículo 24 constitucional impone al Estado un deber positivo de garantizar el acceso a las telecomunicaciones en todo el territorio nacional, esta situación podría, en efecto, comprometer derechos fundamentales de las personas usuarias.

Precisamente ante esta evidencia técnica y objetiva, el concurso público de radiodifusión constituye el instrumento idóneo y jurídicamente previsto para procurar un uso más eficiente del espectro y un mejor servicio a la población, en consonancia con el mandato de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (uso racional, equitativo, eficaz y económico del espectro) y con el principio de “asignación y utilización de recursos escasos” previsto en el CAFTA-DR. Esta interpretación ha sido, incluso, respaldada por la propia Sala Constitucional, que en la Resolución N.º 11715-2017 de las 15:05 horas del 26 de julio de 2017, sostuvo que en materia de telecomunicaciones:

*El que se imponga el concurso **como medio para otorgar la concesión de radiodifusión resulta trascendental**, en tanto implica una garantía institucional para asegurar ciertos fines y valores, también, de rango constitucional, en el*

*otorgamiento de las concesiones, **tales como la transparencia, rendición de cuentas, la publicidad, la libre concurrencia y la igualdad**". (Énfasis propio).*

Esta Sala Constitucional, sin embargo, ha dejado claro (véase Resolución N.º 2006-02997) que el único requisito impuesto por el artículo 121 inciso 14) de la Constitución es que la concesión sea por tiempo limitado; la prórroga no puede convertir ese límite en un derecho indefinido y la Administración debe velar porque la suma de prórrogas no desvirtúe el mandato constitucional y los parámetros de razonabilidad técnica y jurídica. La Procuraduría General de la República, en el Dictamen N.º C-110-2016, ha armonizado el artículo 25 de la Ley de Radio N.º 1758 con el artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, precisamente para garantizar esa temporalidad. En este contexto, la decisión del Poder Ejecutivo de no seguir prorrogando automáticamente las concesiones y optar por el concurso público como mecanismo de garantía para la libre concurrencia y asegurar la calidad del servicio y el uso óptimo del bien demanial constitucional (espectro radioeléctrico), no suprime un derecho adquirido legítimo, sino que restituye el esquema constitucional de temporalidad y abre el espacio a la libre participación y concurrencia, en beneficio del interés público y de las personas usuarias.

Desde la óptica procesal y de distribución de competencias, lo que el recurrente pretende es trasladar a la vía del amparo un debate que ya se encuentra formalmente planteado ante la jurisdicción contencioso-administrativa: la legalidad de las decisiones del Poder Ejecutivo y de la SUTEL sobre el vencimiento y extensión transitoria de las concesiones, el contenido del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, la metodología de los concursos N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL, así como las medidas cautelares dictadas en esos procesos. Esta Sala ha sido consistente bajo el principio de autocontención del juez constitucional en señalar que el control de legalidad de la función administrativa corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 49 constitucional); que el amparo no es una tercera instancia ni un sustituto de esa jurisdicción; y que las situaciones jurídicas sustanciales de base legal cuentan hoy con un cauce idóneo, célere y especializado en el proceso contencioso-administrativo regulado por la Ley N.º 8508.

Por lo anterior, la teoría del caso que aquí se plantea es la siguiente:

a) El Poder Ejecutivo y la SUTEL han actuado dentro del marco de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad que rige la administración

del espectro radioeléctrico como bien demanial constitucional sujeto al interés público. No obstante, resulta particularmente relevante que CANARTEL, en su condición de recurrente, haya decidido no integrar en su gestión a la SUTEL,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

pese a conocer que las potestades técnicas y regulatorias cuya legalidad cuestiona son exclusivas, irrenunciables e intransferibles del órgano regulador, conforme al artículo 66.1 de la Ley General de la Administración Pública y al artículo 29 de la Ley N° 8642. Esta omisión procesal es significativa y debe ser valorada por este Órgano Colegiado, pues el recurso pretende impugnar actuaciones que corresponden al ejercicio de competencias que únicamente la SUTEL está habilitada para ejercer y explicar en sede constitucional.

b) Se ha preservado la continuidad de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito mediante ampliaciones expresas de las concesiones, precisamente para evitar cualquier “*apagón*” durante la transición al modelo concursal.

c) No se ha intervenido en los contenidos ni se han creado categorías ideológicas de concesionarios; por el contrario, se han aplicado criterios objetivos de licitación relativos a niveles de cobertura nacional o regional, en cumplimiento del artículo 182 de la Constitución Política, los objetivos del CAFTA-DR, el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y acorde a los parámetros objetivos del **artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones** (pudiendo **abreviarse** LGT) en la cual se dispone que “*La concesión se otorgará para un área de cobertura determinada, regional o nacional, de tal manera que se garantice la utilización eficiente del espectro radioeléctrico.*”

d) El modelo económico del concurso y los precios base fijados por la SUTEL han sido sometidos a control técnico-jurídico por parte de la Contraloría General de la República, sin que se haya acreditado que constituyan barreras

desproporcionadas de entrada ni que generen, por sí mismos, afectaciones a la libertad de expresión o al pluralismo informativo.

e) Se ha dado respuesta a las obligaciones positivas del Estado costarricense derivadas del artículo 24 párrafo segundo de la Constitución Política y de los compromisos internacionales de uso racional, equitativo y eficiente del espectro radioeléctrico.

f) La discusión sobre la legalidad y oportunidad del nuevo modelo concursal ya está siendo ventilada en la jurisdicción contencioso-administrativa, con participación de los concesionarios y posibilidad plena de prueba y contradicción en un tema de alta complejidad técnica.

g) El recurrente actúa como usuario final, no como concesionario, y no ha demostrado una lesión actual, directa e inmediata a sus derechos fundamentales derivada de los actos que impugna; sus alegaciones se apoyan en temores futuros de desaparición de ciertos medios y en apreciaciones subjetivas sobre el impacto del concurso, sin respaldo probatorio objetivo.

Además, el concurso público impugnado no ha concluido: no existen resultados, exclusiones, descalificaciones ni actos de adjudicación que permitan sostener que existe una afectación consumada al derecho a la libertad de expresión o a cualquier otra libertad constitucional. El procedimiento se encuentra en una fase intermedia y, conforme al marco sectorial vigente, los actos finales que deba adoptar el Poder Ejecutivo sólo pueden dictarse válidamente una vez emitido el dictamen técnico de la SUTEL, requisito esencial para asegurar la legalidad, razonabilidad y suficiencia técnica de la decisión administrativa. Pretender que este Órgano Colegiado acredite

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

una lesión antes de que exista un acto final, cuando no se ha verificado exclusión alguna y todas las radiodifusoras continúan operando con normalidad, implicaría adelantar los efectos de un resultado hipotético cuya realización no está demostrada ni puede presumirse. En estas circunstancias, los perjuicios alegados se sustentan en escenarios eventuales y no materializados, por lo que no cumplen el estándar constitucional de una afectación real, directa e inmediata que habilite el resguardo extraordinario de la vía del amparo.

A lo anterior se suma, como se ha manifestado, que el propio Tribunal Supremo de Elecciones, mediante la Resolución N.º 2267-E8-2025 de 2 de abril de 2025, reconoció expresamente que la discusión sobre la “legalidad, pertinencia u oportunidad” del nuevo modelo de asignación de frecuencias de radiodifusión no pertenece al ámbito electoral. En consecuencia, se abstuvo de valorar el concurso público instaurado y dispuso que el MICITT debía adoptar medidas técnicamente oportunas y jurídicamente viables para evitar que, durante el período electoral, se implementara el nuevo esquema. No obstante, enfatizó que dicha limitación ***“no implica que deba suspender el proceso iniciado por la citada cartera ministerial; de cumplirse las exigencias jurídicas respectivas, podrían darse las prórrogas, renovaciones o adjudicaciones que corresponda”*** (énfasis propio).

En suma, el propio Tribunal Supremo de Elecciones ha reconocido la competencia del Poder Ejecutivo para desarrollar los procedimientos concursales en materia de radiodifusión y ha confirmado que el proceso puede continuar, incluso con los actos de adjudicación correspondientes, siempre que estos se emitan con efectos diferidos durante el proceso electoral en curso. Esto reafirma que cualquier eventual controversia debe ventilarse en sede de pleno conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativo, vía jurisdiccional idónea para

examinar disputas que requieren un análisis integral de legalidad, razonabilidad y prueba técnica.

De igual manera, la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y de **control de legalidad contractual y de refrendo** dentro de los procedimientos licitatorios en materia de telecomunicaciones, ha intervenido conforme a lo dispuesto en los artículos 14 y 18 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642.

En este contexto, la teoría del caso que se plantea como marco introductorio es la siguiente: a lo largo del presente informe se acreditará que el Poder Ejecutivo y la SUTEL han actuado dentro del marco de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad que gobierna la administración del espectro radioeléctrico; que el modelo concursal impugnado materializa los principios de licitación, libre concurrencia, transparencia, no discriminación y uso eficiente de un bien demanial escaso; que se ha preservado la continuidad de los servicios de radiodifusión de acceso libre; y que las afirmaciones de CANARTEL no demuestran una lesión actual, directa e individualizada de derechos fundamentales, sino una discrepancia con una política pública y un diseño técnico-económico sometidos ya al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y de la Contraloría General de la República. Sobre esta base, se concluirá que el recurso de amparo debe ser declarado sin lugar, que corresponde revocar la medida cautelar que mantiene suspendida la tramitación de las licitaciones mayores de radiodifusión y que las controversias de legalidad y oportunidad regulatoria deben seguir ventilándose por los cauces ordinarios constitucionalmente previstos.

## **II.- SOBRE LA EXISTENCIA DE PROCESOS EN CURSO ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**

Sin perjuicio de las consideraciones de fondo que se expondrán, resulta necesario dejar constancia de que las cuestiones medulares planteadas por el recurrente ya se encuentran siendo conocidas, de manera amplia y especializada, por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tanto en procesos de conocimiento como en procesos cautelares.

En efecto, ante el Tribunal Contencioso Administrativo y el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda se tramitan en los que se solicita: **i)** el reconocimiento de un supuesto silencio positivo en las solicitudes de prórroga, **ii)** la declaración de nulidad de los Acuerdos Ejecutivos que denegaron tales prórrogas, **iii)** la nulidad del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT en cuanto instruye el concurso público de radiodifusión -o, subsidiariamente, la exclusión de frecuencias específicas- y **iv)** el reconocimiento de una prórroga automática por veinte años adicionales de los contratos de concesión existentes, con efectos prácticamente indefinidos. De manera paralela, se han promovido medidas cautelares en los que se ha solicitado la suspensión de los efectos de Acuerdos Ejecutivos y de las licitaciones mayores de radiodifusión N.º 2025LY-000001-SUTEL (AM), N.º 2025LY-000002-SUTEL (FM) y N.º 2025LY-000003-SUTEL (TV), así como el mantenimiento de la vigencia de los títulos habilitantes actuales mientras se resuelven las demandas de fondo. Los procesos judiciales en curso relacionados con las actuaciones del Poder Ejecutivo que han sido objeto del presente recurso de amparo son:

### **PROCESOS DE MEDIDA CAUTELAR**

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
N.º 25-001640-1027-CA	CANARA y otros	Que se ordene el mantenimiento de las cosas en su estado actual y que, en consecuencia, sigan las concesionarias operando las frecuencias de radio y la televisión que a la fecha ostentan.	Voto N.º 378-2025-1 mediante la cual se resuelve: <i>“Se otorga la medida cautelar solicitada en los siguientes términos: Se dispone mantener la vigencia de los títulos habilitantes de concesión administrativa de frecuencias para la operación de redes y la prestación de servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito, hasta tanto ocurra alguna de las siguientes condiciones: 1) Se decida en firme el futuro concurso para la asignación de frecuencias de radio y televisión abierta, promovida por el Poder Ejecutivo. 2) O bien, se dicte sentencia firme en el presente proceso. 3) Varién [sic] las circunstancias de hecho, de conformidad con el artículo 29, inciso primero del Código Procesal Contencioso Administrativo. Se deja claro que</i>

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
N.º 25-002650-1027-CA	Grupo Radiofónico TBC S.A.	<p>Que se suspenda el proceso de concurso público anunciado por el Poder Ejecutivo para la atribución de frecuencias o, en su defecto, que cuando menos se excluya de éste la frecuencia 95.9 MHz y sus enlaces, hasta que se resuelva definitivamente, con sentencia firme, la demanda.</p> <p>Que se mantenga a Grupo Radiofónico TBC Sociedad Anónima como operador de radiodifusión libre de la frecuencia 95.9 MHz y sus enlaces, hasta que se resuelva definitivamente, con sentencia firme, la demanda.</p>	<p>Voto N.º 379-2025-I mediante la cual se resuelve: "1) Se declara la falta de interés sobreviniente respecto de la medida cautelar tendiente a que se ordene la continuidad en la operación radiodifusora del Grupo Radiofónico TBC Sociedad Anónima en la frecuencia 95.9 MHz y sus enlaces, hasta que se resuelva definitivamente, con sentencia firme, la demanda. Ello por estar cobijada la empresa actora por la medida cautelar adoptada en la resolución N.º 378-2025-I de este mismo Tribunal, de las catorce horas cuarenta minutos del veinticuatro de setiembre del dos mil veinticinco. 2) En cuanto a la solicitud de suspensión del concurso público para la asignación de frecuencias de radiodifusión o, en su caso, la exclusión de la radio emisora 95.9 de este, por existir un cambio de circunstancias, se omite pronunciamiento en cuanto al fondo del recurso y, en su lugar, se ordena integrar al proceso como litis consortes pasivos necesarios a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos"</p> <p>Las codemandadas ARESEP Y SUTEL contestan la demanda de medida cautelar. El Tribunal Contencioso concede audiencia a la parte actora sobre excepción de falta de interés actual.</p>

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
			<i>la presente medida cautelar no suspende la introducción y definición del proceso licitatorio iniciado por la Superintendencia de Telecomunicaciones por instrucción del Poder Ejecutivo. Todo lo anterior sin perjuicio a la sujeción en lo expuesto en el Decreto Ejecutivo 45195-MICITT publicado en el Alcance 122 de la Gaceta 177 del veintitrés de setiembre de dos mil veinticinco”.</i>

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
N.º 25-006374-1024-CA	Sonido Latino FM S.A.	Que se suspenda el proceso de concurso público anunciado por el P.E. para la atribución de frecuencias o, en su defecto, que cuando menos se excluya de éste la frecuencia 93.9 MHz y sus enlaces, hasta que se resuelva definitivamente, con sentencia firme, la demanda.  Que se mantenga a SONIDO LATINO F.M. S.A. como operador de radiodifusión de la frecuencia 93.9 MHz y sus enlaces, hasta que se resuelva definitivamente, con sentencia firme, la demanda.	Se encuentra en poder del técnico judicial, en estado de notificándose, la resolución de las 14:54 horas del 5 de noviembre de 2025, mediante la cual se confirió audiencia respecto del memorial presentado por la representación de la parte accionada, relativo a la alegada pérdida de interés actual en el presente proceso.
N.º 25-006375-1027-CA	Super Radio FM S.A.	Que se suspenda el proceso de concurso público anunciado por el P.E. para la atribución de frecuencias o, en su defecto, que cuando menos se excluya de éste la frecuencia 102.3 MHz y sus enlaces, hasta que se resuelva definitivamente, con sentencia firme, la demanda.  Que se mantenga a SUPER RADIO FM. S.A. como operador de radiodifusión de la frecuencia 102.3 MHz y sus enlaces, hasta que se resuelva definitivamente, con sentencia firme, la demanda.	La Procuraduría General de la República se opuso a la medida cautelar solicitada y la causa se encuentra actualmente en estado de resolución.

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

Pid

EXP.	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
		<p>suspenda el proceso de público anunciado por para la atribución de s o, en su defecto, que menos se excluya de frecuencia 88,7 MHz y sus hasta que se resuelva mente, con sentencia la demanda.</p>	<p>La PGR se opuso a la Medida Cautelar e interpuso excepción de falta de interés actual por existir la Medida Cautelar otorgada mediante voto N.º 378-2025-I de las 14:40 horas del 24 de septiembre de 2025 y falta de integración de la litis de la SUTEL y CGR.</p>
N.º 25-007887-1027-CA	CANARTEL	<p>Que se mantenga a JUAN VEGA QUIRÓS. como operador de radiodifusión de la frecuencia 88,7 MHz y sus enlaces, hasta que se resuelva definitivamente, con sentencia firme, la demanda.</p> <p>Se declare la suspensión de los efectos de los Acuerdos Ejecutivos:            N.º 021-2025-TEL-MICITT, N.º 088-2025-TEL-MICITT, N.º 041-2025-TEL-MICITT, N.º 026-2025-TEL-MICITT, N.º 225-2025-TEL-MICITT, N.º 211-2025-TEL-MICITT, N.º 197-2025-TEL-MICITT, N.º 206-2025-TEL-MICITT, N.º 189-2025-TEL-MICITT, N.º 212-2025-TEL-MICITT, N.º 104-2025-TEL-MICITT.</p> <p>Mantener a los concesionarios en explotación de la concesión.</p> <p>La suspensión de los efectos de la licitación incluyendo los actos preparatorios.</p> <p>Se abstengan de adjudicar los concursos.</p>	<p>El Tribunal Contencioso Administrativo rechazó la solicitud de medida cautelar provisionalísima por cumplir los presupuestos para su otorgamiento, mediante resolución de las 20:42 horas del 25 de noviembre de 2025 y otorga audiencia al Estado por 3 días para referirse a la solicitud cautelar.</p>

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

**PROCESOS DE CONOCIMIENTO**

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
N.º 25-001640-1027-CA	CANARA y otros	<p>Que se reconozca la aplicación del silencio positivo a las solicitudes de prórroga automática de las concesiones de radiodifusión.</p> <p>Que en sentencia se declare la prórroga automática por veinte años adicionales a las concesiones.</p> <p>Anular la modificación al PNAF mediante Decreto Ejecutivo N.º 44789-MICITT del 5/12/2024.</p> <p>Que se condene al Estado al pago de daños y perjuicios.</p>	<p>En fecha 24 de noviembre de 2025, la parte actora formula nuevos hechos, pruebas y pretensiones sin detrimento de ampliar en audiencia preliminar.</p> <p>Mediante resolución de las 15:23 horas del 25 de noviembre de 2025, el Tribunal Contencioso previene a la parte indicar si existen más hechos adicionales a los indicados, concediendo el plazo de 3 días y suspendiendo la audiencia preliminar inicialmente programada para las 13:30 horas del 27 de noviembre de 2025, a fin de valorar según lo que indique la parte si se requiere integrar a más partes al proceso.</p>

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
N.º 25-002650-1027-CA	Grupo Radiofónico TBC S.A.	<p>Que se declare disconforme con el ordenamiento jurídico y se declare nulo el Acuerdo Ejecutivo N.º 126-2024-TEL-MICITT del 12/09/2024.</p> <p>Que se declare prorrogada automáticamente y por 20 años más, la concesión otorgada a Grupo Radiofónico TBC S.A. mediante el contrato N.º 027-2004-CNR y se ordene al Poder Ejecutivo dictar prórroga automática de dicha concesión por el plazo de 20 años.</p> <p>Que se declare que la concesión del contrato N.º 027-2004-CNR se seguirá prorrogando automáticamente por plazos de 20 años, de manera indefinida, siempre que la concesionaria cumpla con los requisitos para operar y mientras no se dé la caducidad de la concesión.</p> <p>Que se declare disconforme con el ordenamiento jurídico y se declare nulo el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT del 20/06/2024, en cuanto dispone realizar un concurso público.</p> <p>Que se declare parcialmente disconforme con el ordenamiento jurídico y se declare parcialmente nulo el procedimiento concursal de radiodifusión identificado como Licitación Mayor N.º 2025LY-000002-SUTEL, para la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión sonora FM en el segmento de frecuencias de 88 MHz a 108 MHz, por cuanto incluye en el mismo la frecuencia 95.9 MHz y</p>	<p>En fecha 07 de noviembre de 2024, la parte actora ajusta pretensiones y aporta prueba nueva.</p> <p>Mediante resolución de las 10:17 horas del 21 de noviembre de 2025, se concede audiencia al Estado de la ampliación presentada por la actora.</p>

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
		<p>sus enlaces, la cual ya está concesionada y en uso. Que se excluya la frecuencia 95.9 MHz y sus enlaces, del procedimiento concursal de radiodifusión identificado como Licitación Mayor N.º 2025LY-000002-SUTEL, para la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión sonora FM en el segmento de frecuencias de 88 MHz a 108 MHz, por haber operado de manera automática la prórroga de la concesión conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley N.º 1758, vigente a la fecha de la interposición de la demanda.</p> <p>Que se condene solidariamente al Estado, a la SUTEL y al ente al que esta última se encuentra adscrita, la ARESEP, al pago de ambas costas, así como al pago de los intereses legales sobre la suma de la condena, desde la firmeza de la sentencia hasta su efectivo pago.</p>	

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
N.º 25-006374-1027-CA	Sonido Latino FM S.A.	<p>Que se declare disconforme con el ordenamiento jurídico y se declare nulo el Acuerdo Ejecutivo N.º 104-2024-TEL-MICITT del 08/08/2024.</p> <p>Que se declare prorrogada automáticamente y por 20 años más, la concesión otorgada a Sonido Latino FM S.A. mediante el contrato N.º 030-2005-CNR y se ordene al Poder Ejecutivo dictar prórroga automática de dicha concesión por el plazo de 20 años.</p> <p>Que se declare que la concesión del contrato de uso de frecuencia radioeléctrica N.º 030-2005-CNR se seguirá prorrogando automáticamente por plazos de 20 años, de manera indefinida, siempre que la concesionaria cumpla con los requisitos para operar y mientras no se dé la caducidad de la concesión.</p> <p>Que se declare disconforme con el ordenamiento jurídico y se declare nulo el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, en cuanto dispone realizar un concurso público, o cuando menos respecto de la decisión de incluir en tal concurso al frecuencia 93.9 MHz y sus enlaces.</p> <p>Que se condene al Estado al pago de ambas costas de la acción.</p>	<p>El 31 de octubre de 2025, la Procuraduría General de la República contestó negativamente la demanda y aportó como prueba los expedientes administrativos debidamente certificados por el MICITT.</p> <p>Mediante resolución de las 17:41 horas del 26 de noviembre de 2025, se tuvo por contestada la demanda en tiempo y forma e interpuestas las excepciones de falta de integración de la litis consorcio pasivo necesaria y falta de derecho. De la oposición formulada se le concede a la actora audiencia por un plazo de TRES DÍAS HÁBILES.</p>

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
N.º 25-006586-1027-CA	Juan Vega Quirós	<p>Que se declare disconforme con el ordenamiento jurídico y se declare nulo el Acuerdo Ejecutivo N.º 102-2024-TEL-MICITT del 06/09/2024.</p> <p>Que se declare prorrogada automáticamente y por 20 años más contados a partir de su vencimiento, la concesión otorgada a Juan Vega Quirós mediante el contrato N.º 003-2005-CNR y se ordene al Poder Ejecutivo dictar prórroga automática de dicha concesión por el plazo de 20 años.</p> <p>Que se declare que la concesión del contrato de uso de frecuencia radioeléctrica N.º 003-2005-CNR se seguirá prorrogando automáticamente por plazos de 20 años, de manera indefinida, siempre que la concesionaria cumpla con los requisitos para operar y mientras no se dé la caducidad de la concesión.</p> <p>Que se declare disconforme con el ordenamiento jurídico y se declare nulo el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, en cuanto dispone realizar un concurso público, o cuando menos respecto de la decisión de incluir en tal concurso al frecuencia 88,7 MHz y sus enlaces.</p> <p>Que se condene al Estado al pago de ambas costas de la acción.</p>	En espera de la contestación de la demanda por parte del Estado, el cual en fecha 28 de noviembre solicitó ampliación del plazo.

EXP. JUDICIAL	PARTES	PRETENSIÓN	ESTADO
N.º 25-007887-1027-CA	CANARTEL	<p>Se declare la suspensión de los efectos de los Acuerdos Ejecutivos: N.º 021-2025-TEL-MICITT, N.º 088-2025-TEL-MICITT, N.º 041-2025-TEL-MICITT, N.º 026-2025-TEL-MICITT, N.º 225-2025-TEL-MICITT, N.º 211-2025-TEL-MICITT, N.º 197-2025-TEL-MICITT, N.º 206-2025-TEL-MICITT, N.º 189-2025-TEL-MICITT, N.º 212-2025-TEL-MICITT, N.º 104-2025-TEL-MICITT</p> <p>Mantener a los concesionarios en explotación de la concesión.</p> <p>La suspensión de los efectos de la licitación incluyendo los actos preparatorios.</p> <p>Se abstengan de adjudicar los concursos.</p>	<p>El Tribunal Contencioso Administrativo rechazó la solicitud de medida cautelar provisionalísima por cumplir los presupuestos para su otorgamiento, mediante resolución de las 20:42 horas del 25 de noviembre de 2025 y otorga audiencia al Estado por 3 días para referirse a la solicitud cautelar.</p>

Fuente: Elaboración MICITT.

En lo que atañe específicamente a la recurrente **CANARTEL**, resulta evidente que **ha optado por accionar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, solicitando la suspensión de los Acuerdos Ejecutivos que deniegan prórrogas, la suspensión de las licitaciones mayores de radiodifusión e, incluso, la prohibición de adjudicar los concursos.** La denegatoria de la medida cautelar provisionalísima en el expediente N.º 25-007887-1027-CA demuestra que el Tribunal Contencioso Administrativo ya ha valorado, aunque sea en sede cautelar la ausencia de un *fumus boni iuris* y de un *periculum in mora* tal que justifique paralizar el modelo concursal sin antes escuchar los argumentos del Estado y la SUTEL sobre el particular. Pretender ahora que la Sala Constitucional otorgue por la vía del amparo lo que ya fue rechazado cautelarmente por el juez de legalidad ordinaria (el juez natural en estos temas) equivaldría a instaurar una doble instancia paralela sobre el mismo objeto litigioso.

Esta realidad procesal debe analizarse a la luz de la distribución constitucional de competencias entre el juez constitucional y el juez contralor de

legalidad. La Sala Constitucional ha delimitado expresamente el reparto de funciones entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa. (...).

Precisamente este es el escenario del caso en examen. **Las objeciones a los pliegos de condiciones, la alegada afectación por la metodología de precios, los cuestionamientos sobre el Acuerdo Ejecutivo de instrucción y las licitaciones mayores en sí, ya se están ventilando en al menos seis procesos judiciales cautelares y de conocimiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa,** debidamente identificados en las tablas que se han mostrado *ut supra*. En uno de esos procesos, el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda ha dictado una medida cautelar de alcance general, que precisamente regula el régimen de vigencia de los títulos habilitantes y asegura la continuidad del servicio mientras se desarrolla el concurso público y se resuelve el litigio principal. Es decir, la jurisdicción especializada ya está operando, con plenas facultades de decretar y modular medidas cautelares específicas.

Esta conclusión se ve reforzada por lo resuelto por el propio Tribunal Contencioso Administrativo en el expediente N.º **25-001640-1027-CA** (CANARA y otros contra el Estado), al analizar la solicitud de trámite preferente. En esa oportunidad, la Sección Segunda **concluyó que el objeto del proceso no supone “un asunto de gran trascendencia para el interés público, sino para quienes accionan, que en su condición actual de concesionarios solicitan la prórroga automática (...) y se oponen al procedimiento licitatorio que está en curso para la asignación del espectro radioeléctrico” (Resolución de las 07:47 horas del 09 de octubre de 2025) destacando que el interés en juego es esencialmente particular y patrimonial, no uno de alcance general para la colectividad.**

Esa caracterización se proyecta, *mutatis mutandis*, sobre la situación de la recurrente CANARTEL: lo que se discute en su demanda contenciosa y en este

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

amparo no es la existencia de una censura estructural o un apagón informativo impuesto por el Estado, sino la oposición de un grupo específico de concesionarios a la sustitución del régimen de prórrogas automáticas por un modelo de concurso público, y su aspiración a preservar, por la vía judicial, títulos habilitantes que la Constitución ha previsto siempre como temporales.

El propio **Tribunal Supremo de Elecciones** en la Resolución N.º **2267-E8-2025** del 2 de abril de 2025 delimitó además el riesgo electoral ligado al nuevo esquema de asignación, ordenando diferir su implementación material durante el período electoral 2025-2026, pero sin suspender la tramitación de los concursos ni cuestionar la competencia del Poder Ejecutivo para diseñarlos. En ese pronunciamiento, la jurisdicción electoral dejó expresamente sentado que carece de competencia para revisar la “legalidad, pertinencia u oportunidad” del modelo concursal de frecuencias impulsado por el Poder Ejecutivo, de manera que cualquier controversia sobre dicho régimen debe ventilarse en la jurisdicción contencioso-administrativa. Más aún, en su “Por tanto C”, el propio TSE ordenó que, durante el lapso electoral, *“no se implemente el nuevo esquema, lo cual no implica que se deba suspender el proceso iniciado por la citada cartera ministerial; de cumplirse con las exigencias jurídicas respectivas, podrían darse las prórrogas, renovaciones o adjudicaciones que corresponda”*, (folio 606 del expediente administrativo N.º UCNR-EA-2022-002, énfasis añadido).

Es decir, el órgano jurisdiccional constitucionalmente competente en materia electoral ha delimitado el riesgo y ha autorizado expresamente la continuación del proceso, condicionando únicamente la implementación material del nuevo esquema durante el período electoral. La suspensión integral del concurso acordada en la resolución de las diez horas once minutos del veintiséis de noviembre de dos mil veinticinco desborda ese estándar y termina produciendo un efecto más restrictivo que el fijado por el propio juez electoral.

En estrecha relación con lo anterior, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT del 18 de septiembre de 2025, publicado en el Alcance N.º 122 al Diario Oficial La Gaceta N.º 177 del 23 de septiembre de 2025, el Poder Ejecutivo extendió la vigencia de las concesiones administrativas de radiodifusión que han venido operando desde el 28 de junio de 2004 hasta el día hábil siguiente a que se declaren en forma definitiva por el Tribunal Supremo de Elecciones las nuevas autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, manteniendo incólumes las condiciones originales de los títulos para los administrados. Con ello se ha asegurado normativamente que, durante todo el proceso electoral 2025-2026, la oferta radiofónica y televisiva se mantenga en los términos actuales, sin reducción abrupta de opciones para la ciudadanía.

Adicionalmente, esta Sala Constitucional ha reconocido en su propia jurisprudencia que el concurso público es la vía institucional idónea para garantizar la transparencia, la igualdad de trato y la rendición de cuentas en la asignación de frecuencias de radiodifusión. La Resolución N.º **2017-011715** de las quince horas cinco minutos del veintiséis de julio de dos mil diecisiete fue clara al señalar que el artículo 29 de la Ley N.º 8642 confirma que el título habilitante para que los particulares puedan hacer uso y explotar el espectro radioeléctrico es la concesión y establece, además, el procedimiento para otorgarlo, en el sentido que debe ser mediante concurso público, que debe ser preparado e instruido por la SUTEL, destacando que esta modalidad es la que asegura “una asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria” del espectro. De igual forma, no puede soslayarse la intervención constitucionalmente relevante de la Contraloría General de la República. En ejercicio de las competencias que le reconoce la Constitución Política -control de la Hacienda Pública, fiscalización de la contratación administrativa y tutela del principio de legalidad- la Contraloría conoció y resolvió los recursos de objeción presentados contra los pliegos de

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

condiciones de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL, concluyendo que las cláusulas impugnadas se ajustan a los principios de transparencia, libre concurrencia e igualdad entre oferentes, y que no se vulneran derechos fundamentales ni se generan barreras ilegítimas de acceso al concurso. Es decir, un órgano constitucionalmente especializado en el control previo y concurrente de la contratación pública ha avalado, tras un examen técnico-jurídico detallado, la estructura de los pliegos y la compatibilidad del modelo concursal con el bloque de legalidad ordinaria.

Entre los recurrentes que acudieron a esa vía de objeción **se encontraba la propia CANARTEL, en representación de sus asociados, por lo que la recurrente no solo ha tenido acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino también al control administrativo previo especializado de los pliegos licitatorios, en ambos casos sin éxito en sus pretensiones.**

Además, la Contraloría General concluyó que los alegatos sobre vulneración a la libertad de expresión son genéricos y sin sustento técnico. En su Resolución N.º R-DCP-00077-2025, que resolvió los recursos de objeción interpuestos contra la Licitación Mayor N.º 2025LY-000001-SUTEL (radiodifusión sonora AM), la Contraloría señaló que los recurrentes afirmaron, de manera abstracta, que el esquema económico del pliego de condiciones podría afectar el pluralismo informativo o excluir a operadores culturales o religiosos. **En el caso de las objeciones formuladas por CANARTEL, la Contraloría reiteró esta misma línea argumental, señalando que las críticas al modelo económico y a los requisitos financieros se presentaban de manera abstracta, sin identificar cláusulas concretas, sin respaldo técnico-económico verificable y sin una propuesta de rediseño normativo que permitiera evaluar la supuesta lesión de derechos fundamentales.**

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Sin embargo, el Órgano Contralor fue categórico en destacar que:  
Los alegatos no identifican las cláusulas específicas que producirían la supuesta afectación.

No cuantifican ni demuestran el impacto económico alegado

No aportan estudios técnicos, económicos o de mercado que acrediten una barrera real y no hipotética.

No formulan una pretensión concreta de modificación o ajuste que permita evaluar el eventual riesgo.

Por ello, la Contraloría concluyó que se trata de *“afirmaciones genéricas, insuficientes para acreditar una lesión a la libertad de expresión (...) y por ende, procede su rechazo por falta de fundamentación”*, manteniendo el pliego incólume en todos sus extremos relacionados con libertad de pensamiento y expresión.

La Contraloría determinó que los precios base y el mecanismo de subasta no afectan la libertad de expresión ni el acceso a contenidos culturales. De forma concordante, la Resolución N.º R-DCP-00078-2025, relativa al concurso de televisión de acceso abierto y gratuito (Licitación Mayor N.º 2025LY-000003-SUTEL), refuerza esa línea de resolución administrativa al confirmar que no se demuestra que los precios definidos en el pliego lesionen la libertad de pensamiento y expresión, ni que limiten el acceso a contenidos culturales.

El Órgano Contralor indicó que:

- No se acredita que los precios base o la subasta constituyan una barrera injustificada para la participación.
- No existe evidencia de que la estructura económica del concurso restrinja derechos fundamentales.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

- Los recurrentes incumplieron su carga probatoria al no aportar elementos técnicos ni jurídicos que sustenten sus afirmaciones.
- Corresponde rechazar la objeción de plano, por incumplimiento del estándar de fundamentación exigido por la Ley General de Contratación Pública N.º 9986 y su Reglamento.

Este conjunto de pronunciamientos administrativos y jurisdiccionales pone de relieve dos elementos esenciales para la resolución del presente amparo:

- a) Las controversias sobre el modelo concursal, sus precios, requisitos técnicos y efectos patrimoniales ya cuentan con vías de legalidad ordinaria abiertas, activas y eficaces ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que dispone de todas las herramientas necesarias -incluidas las medidas
  - 
  - lesionados sus intereses jurídico-subjetivos.
  -
- No existe, ni siquiera en sede de control administrativo previo, un *fumus boni iuris* respecto de una eventual afectación a la libertad de expresión o al pluralismo informativo derivada de los pliegos de condiciones, pues la Contraloría General de la República ha determinado expresamente que los alegatos en ese sentido son genéricos, no identifican cláusulas concretas, carecen de sustento técnico y no revelan barreras injustificadas de acceso al concurso.
- En tales condiciones, pretender que la Sala Constitucional abandone el **principio de autocontención del juez constitucional** para reabrir, por la vía del amparo, un debate que ya se ventila en procesos contencioso-administrativos de

conocimiento y en procedimientos de objeción resueltos por la Contraloría, implicaría utilizar el amparo como una instancia paralela de revisión de legalidad ordinaria, en abierta contradicción con lo dispuesto por los artículos 10 y 49 de la Constitución Política y con la jurisprudencia constante de este Tribunal.

Por ello, desde una perspectiva estrictamente procesal, el presente recurso se inserta en un contexto en el que:

- existen procesos contencioso-administrativos en curso que discuten de manera directa el Acuerdo Ejecutivo impugnado, el modelo de concurso y las consecuencias sobre títulos habilitantes concretos;
- se han activado los mecanismos ordinarios de control previo y concurrente de la contratación pública, con pronunciamientos firmes de la Contraloría General de la República; y
- no se ha acreditado una lesión actual, directa e individualizada de derechos fundamentales, sino una discrepancia general y abstracta con una política pública de ordenamiento del espectro y modernización del régimen concesional.

Desde esta óptica, **la vía adecuada para discutir la corrección jurídica, técnica y económica del concurso público de radiodifusión continúa siendo, como ya lo ha reconocido la propia Sala en su jurisprudencia reciente, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El recurso de amparo no puede convertirse en un cauce alternativo para replantear esas controversias, ni para desplegar un control de legalidad que corresponde, de manera exclusiva, a los tribunales especializados.**

En síntesis, tratándose de la recurrente CANARTEL, **concurren tres elementos que refuerzan la improcedencia del amparo como vía principal: i) las mismas**

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

decisiones administrativas que impugna ya son objeto de un proceso contencioso-administrativo de conocimiento (exp. N.º 25-007887-1027-CA), **en el cual se ha rechazado la medida cautelar provisionalísima solicitada;** **ii)** la jurisdicción contencioso-administrativa ha calificado, en un proceso estrechamente ligado (CANARA y otros), que la controversia sobre prórrogas y concurso de frecuencias responde a un interés particular de concesionarios y no a un asunto de gran trascendencia para el interés público; y **iii)** la Contraloría General de la República ha desestimado las objeciones de CANARTEL contra los pliegos de condiciones de las tres licitaciones, por falta de fundamentación técnica y ausencia de evidencia sobre una afectación real a la libertad de expresión o al pluralismo informativo. En estas circunstancias, el recurso de amparo se convierte en un intento de reabrir, por una vía extraordinaria, discusiones que ya cuentan con cauces ordinarios activos y eficaces, lo cual desborda la función de este Tribunal como garante de derechos fundamentales y vulnera el principio de autocontención del juez constitucional.

### **III.- SOBRE LOS HECHOS Y ALEGATOS EXPUESTOS POR EL RECURRENTE**

Sobre los hechos y alegatos, planteados en el escrito del RECURSO DE AMPARO, procedo a indicar lo siguiente:

#### **1.- SOBRE LA INSTRUCCIÓN REALIZADA POR EL PODER EJECUTIVO A LA SUTEL Y LOS ALEGATOS SOBRE EL DISEÑO GENERAL DEL CONCURSO PÚBLICO**

La recurrente sostiene, en este primer bloque argumental, que el origen mismo del concurso de radiodifusión es inconstitucional por la forma en que el Poder Ejecutivo instruyó a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y por la filosofía general que habría inspirado el diseño del procedimiento concursal.

En concreto, indica *“que el Poder Ejecutivo, mediante Acuerdo Ejecutivo N.º063-2024-TEL-MICITT, de 20 de junio de 2024, instruyó a la Superintendencia de*

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

*Telecomunicaciones (SUTEL) a realizar un proceso concursal para adjudicar todas las frecuencias disponibles vinculadas a la explotación de: - Radiodifusión sonora en Amplitud Modulada (AM). -Radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada (FM). -Televisión abierta de acceso libre y gratuito.”*

*Añade, acto seguido, que “La decisión se planteó de manera general y abstracta, sin distinguir entre tipos de estaciones (comerciales, culturales, religiosas, comunitarias, educativas) ni entre la situación de concesiones vigentes, en trámite de prórroga o vencidas.”*

*Más adelante, sostiene que “Posteriormente, mediante oficio MICITT-DM-OF-771-2024, de 7 de agosto de 2024, se ampliaron los lineamientos dirigidos a SUTEL, instruyéndole que el procedimiento concursal para todas las frecuencias de los servicios de radiodifusión en AM, FM y televisión abierta debía asegurar, entre otros aspectos, que: ‘Para el caso de la fase de selección, se deberá considerar una visión basada en eficiencia y las fuerzas del mercado para cada uno de los servicios de radiodifusión AM, FM y televisiva, que asegure una asignación del espectro radioeléctrico objeto de ese proceso concursal de manera Justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones y la Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones vigentes, considerando el valor de mercado de ese recurso escaso.’”*

*Finalmente, concluye que “Que en la práctica, la instrucción parte del supuesto erróneo de que todos los servicios de radiodifusión sonora y televisiva son homogéneos y que su asignación debe estar regida predominantemente por una lógica de ‘fuerzas del mercado’ y maximización de valor económico del espectro, sin reconocer la función cultural, religiosa, comunitaria y social de un amplio número de concesionarios actuales.”*

Sobre estas premisas, corresponde precisar el verdadero alcance del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT y del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024, así como su inserción en el marco constitucional, legal y de política pública que rige el espectro radioeléctrico.

### **Alcance real del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT**

Partiendo de lo alegado por la recurrente acerca de que el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT habría instruido genéricamente a SUTEL a convocar un concurso para adjudicar todas las frecuencias disponibles de AM, FM y televisión abierta, es indispensable recordar que dicho Acuerdo no aparece en el vacío, ni responde a una voluntad discrecional de “mercantilizar” la radiodifusión, sino que se inserta en un entramado normativo claro.

En coherencia con este marco constitucional, legal y convencional, el Poder Ejecutivo dictó el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT del 20 de junio de 2024, publicado en el Alcance N.º 117 al Diario Oficial La Gaceta N.º 116 del 26 de junio de 2024, el cual, además de surgir del acatamiento constitucional y legal, se apoya en dictámenes técnicos elaborados por la Superintendencia de Telecomunicaciones (lo ya mencionados oficios N.º 09904-SUTEL-DGC-2023 y N.º 04180-SUTEL-DGC-2024, aprobados mediante los Acuerdos N.º 029-070-2023 y N.º 004-013-2024 de su Consejo Directivo) que justifican a través de estudios previos y previstos por el ordenamiento jurídico sectorial, la necesidad y factibilidad de un concurso público para los servicios de radiodifusión en AM, FM y TV.

Esos estudios valoran cobertura, ocupación del espectro, situación de las concesiones vigentes, demanda potencial y condiciones del mercado, de manera que los precios base, las obligaciones técnicas y los requisitos de cobertura no son excluyentes, sino resultados de una valoración técnico-económica del recurso

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

escaso, en línea con el artículo 8 de la Ley N.º 8642 (objetivos de la planificación del espectro) y con el Anexo 13 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR), Ley N.º 8622, que obliga a Costa Rica a asignar y utilizar los recursos escasos (incluidas las frecuencias) mediante procedimientos objetivos, transparentes y no discriminatorios, es decir; a través de estos dictámenes la SUTEL concluyó que existía la necesidad y factibilidad de abrir el concurso público, es decir; el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT se limita a ordenar la preparación de concursos futuros, bajo reglas de transparencia y libre concurrencia, para un bien demanial cuya explotación siempre ha sido temporal.

Así, cuando la recurrente afirma que el Poder Ejecutivo, mediante dicho Acuerdo, “instruyó” a la SUTEL a realizar un proceso concursal para adjudicar frecuencias de radiodifusión, describe una consecuencia formal correcta, pero omite que el Acuerdo es un acto de planificación demanial general y abstracta, como corresponde al tratamiento del espectro radioeléctrico como bien de dominio público; que su finalidad es ejecutar los mandatos del artículo 121 inciso 14) y 182 de la Constitución Política, de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2022-2027; y que el propio diseño del concurso se construye sobre estudios técnicos especializados de la SUTEL, no sobre una simple intuición política ni sobre una lógica reductiva de maximización económica.

La calificación de que *“la decisión se planteó de manera general y abstracta”* que hace la recurrente, lejos de evidenciar un defecto, refleja precisamente el carácter que debe tener un acto de esta naturaleza: el Acuerdo no puede ni debe resolver, en ese nivel, cuestiones particulares sobre concesionarios específicos, estados de trámite o prórrogas individuales, porque esas materias se ventilan en otros

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

instrumentos y procedimientos (incluidos los procesos contencioso-administrativos ya en curso).

**B. Naturaleza y contenido real del oficio de Lineamientos de Política Pública emitidos por esta Rectoría de las Telecomunicaciones, N.º MICITT-DM-OF-771-2024**

Sobre el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024, la recurrente destaca únicamente la frase referida a “una visión basada en eficiencia y las fuerzas del mercado (...) considerando el valor de mercado de ese recurso escaso” y, a partir de esa cita parcial, infiere que esta Rectoría habría “homogeneizado” todos los servicios de radiodifusión y subordinado su asignación a una lógica predominantemente economicista.

Sin embargo, lo anterior se ve complementado -y matizado de manera decisiva- con el propio contenido del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 de fecha 07 de agosto de 2024, denominado “Lineamientos técnicos adicionales de la Ministra Rectora en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 2 y 9 del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT de fecha 20 de junio de 2024, publicado en el Alcance N.º 117 al Diario Oficial La Gaceta N.º 116, de fecha 26 de junio de 2024”, en el cual se indica, lo siguiente:

*“Dado lo anterior, y en razón de lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo Ejecutivo 063-2024-TEL-MICITT de fecha 20 de junio de 2024, publicado en el Alcance No 117 al Diario Oficial La Gaceta No 116 del 26 de junio de 2024, relacionado con el procedimiento de instrucción del concurso público para la prestación del servicio de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito para los servicios de Radiodifusión sonora AM, Radiodifusión sonora FM y Radiodifusión televisiva, correspondiente a los segmentos de frecuencias de 525 kHz a 1705 kHz para el servicio de*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*radiodifusión en amplitud modulada, de 88 MHz a 108 MHz para el servicio de radiodifusión sonora en frecuencia modulada, y de 174 MHz a 216 MHz y de 470 MHz a 608 MHz para el servicio de radiodifusión televisiva, es que el Poder Ejecutivo, con fundamento en lo establecido en el inciso 1) del artículo 89 de la Ley No 6227, Ley General de la Administración Pública, y sus reformas, le encomendó al Viceministerio de Telecomunicaciones, debido a la naturaleza de sus funciones como ente especializado del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) en el área de las telecomunicaciones, el velar por una adecuada aplicación en el proceso concursal de los fines, objetivos y políticas del Sector. De tal manera que, en el proceso concursal por iniciar, la Rectoría de Telecomunicaciones cumpla con el deber dispuesto en el inciso c) del artículo 39 de la Ley N.º 8660, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.”*

En ese sentido, los lineamientos simplemente se ajustan a disposiciones legales con el fin y único propósito de que un bien demanial sea aprovechado eficientemente en favor del interés general, en absoluto respeto de los principios que rigen la materia de telecomunicaciones, en ese sentido, los lineamientos se limitan a establecer objetivos generales del concurso, que se pueden precisar mejor en el punto 3. del oficio N.º **MICITT-DM-OF-771-2024**, del 07 de agosto de 2024, visible a folios 469 a 477 del expediente N.º UCNR-EA-2022-002 se señala:

- **En relación con el derecho fundamental de acceso a los servicios de telecomunicaciones:** Establecer las garantías necesarias para resguardar el régimen jurídico de derechos e intereses de los usuarios finales, a fin de asegurar la continuidad del servicio de radiodifusión

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

sonora y televisiva, mediante los mecanismos idóneos que permitan el acceso efectivo a este servicio de telecomunicaciones, a favor de la libertad de pensamiento, de expresión y la libre información conforme con los objetivos estratégicos en el PNDDT; así como que la asignación del espectro para la prestación de servicios de radiodifusión resulten accesibles en todo el territorio nacional o en la zona de cobertura definida, alcanzando zonas rurales, lo cual supone la existencia de condiciones de acceso al menos similares en todo el territorio, de forma que los usuarios finales en zonas desfavorecidas no se vean discriminados con condiciones de calidad desventajosas.

- **En materia de concentración de espectro:** Considerar la inclusión de mecanismos específicos que prevengan que la licitación genere una situación de concentración de espectro en materia de los servicios de radiodifusión sonora o televisiva, con orientación hacia los usuarios, una competencia efectiva en el Sector de Radiodifusión, transparencia en las estipulaciones definidas en el pliego de condiciones y la optimización del recurso escaso, garantizando una asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria.
- **En materia de coordinación fronteriza:** Se debe considerar, según sea aplicable, la coordinación fronteriza previamente establecida para garantizar que los segmentos de frecuencias asignados se encuentren libres de interferencias perjudiciales. Además, se deberá procurar que las nuevas asignaciones no generen interferencias hacia la operación de estaciones de países vecinos con los cuales se hayan establecido acuerdos de coordinación fronteriza de frecuencias.
- **En cuanto a la definición de las zonas de cobertura (zonas de acción):** Considerar que las zonas de cobertura que se asignen a cada

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

oferente declarado elegible en el proceso concursal se realicen de acuerdo con condiciones de operación alineadas a los principios de la ciencia y la técnica, procurando la eficiencia en el uso de los recursos escasos, y brindando la posibilidad a los adjudicatarios de un desarrollo progresivo de la infraestructura de su red de radiodifusión.

- **En materia de enlaces accesorios:** Se debe garantizar el acceso al recurso radioeléctrico para el establecimiento de radioenlaces del Servicio Fijo que sirven de soporte de esas redes, de conformidad con las condiciones técnicas que se establecen en el “Plan Nacional de Atribución de Frecuencias” y el diseño de red del potencial adjudicatario.
- **En materia del uso óptimo del espectro radioeléctrico:** Garantizar el otorgamiento del espectro radioeléctrico de forma que asegure su uso óptimo, al considerar las obligaciones de cobertura nacional y/o regional, acorde a las zonas de cobertura definidas por la Superintendencia de Telecomunicaciones para cada concesionario, de acuerdo con el diseño de red propuesto.
- **En relación con la reserva de 24 MHz para radiodifusión televisiva que se establece en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones:** Considerar que como parte de las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2022-2027 “Costa Rica: Hacia la disrupción digital inclusiva”, en el “Área Estratégica 2: Espectro Radioeléctrico para la competitividad”, se establece en la Meta 9: “Ejecutar el proceso para contar con 24 MHz reservados por el Estado para servicios de radiodifusión televisiva con fines de atención a necesidades locales y nacionales, al 2025”, siempre

que exista la demanda para este recurso, en atención al principio rector de optimización de los recursos escasos.

- **En relación con el concurso público a realizar:** Garantizar que no se establezcan barreras de entrada que impidan a los interesados presentar sus ofertas sino promover la competencia efectiva; además apuntar al máximo de eficiencia económica a fin de evitar un gasto excesivo por parte de los licitantes en relación con las gestiones administrativas necesarias para concurrir y participar del concurso; garantizar la publicidad y transparencia en las disposiciones que se establezcan en el pliego de condiciones de los concursos a promover; considerar los principios que orientan los procesos de simplificación de trámites administrativos para definir reglas claras y objetivas, promover la cooperación interinstitucional, así como los principios de buena fe, de transparencia, de economía procesal, de legalidad, de publicidad, de celeridad, de eficiencia y de eficacia de la actividad administrativa.
- **En relación con el principio rector de sostenibilidad ambiental:** El concurso público debe considerar la armonización del uso y la explotación de las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva a favor de la sostenibilidad ambiental y de un medio ambiente sano, de manera que las nuevas tecnologías promuevan un uso más eficiente de los recursos energéticos. El adecuado manejo de desechos de índole tecnológica, resulta ser una necesidad y obligación para procurar la disminución del impacto de estos en el medio ambiente. Por lo anterior, se deberá cumplir en todo momento con lo establecido en la Ley N.º 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Es su conjunto, la Política Pública emitida por esta Rectoría muestra que la referencia a “*eficiencia*” y “*fuerzas del mercado*” que cita la recurrente es solo un elemento dentro de un haz de objetivos que incluyen continuidad del servicio, acceso territorial, prevención de concentración, ausencia de barreras de entrada, protección de usuarios y sostenibilidad ambiental.

Lejos de “homogeneizar” los servicios de radiodifusión o de ignorar su función cultural, religiosa o comunitaria, los lineamientos parten de la lógica de que el espectro debe asignarse de forma justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria, con especial atención a usuarios en zonas rurales y sectores desfavorecidos. El énfasis en evitar barreras de entrada y promover la competencia efectiva es incompatible con la tesis de la recurrente de que el diseño responde a una voluntad de exclusión estructural.

### **C. Sobre la supuesta homogeneización de servicios**

Sobre la base de las citas anteriores, la recurrente concluye que en la práctica la instrucción del Poder Ejecutivo y los lineamientos de esta Rectoría “*parten del supuesto erróneo de que todos los servicios de radiodifusión sonora y televisiva son homogéneos y que su asignación debe estar regida predominantemente por una lógica de ‘fuerzas del mercado’ y maximización de valor económico del espectro*”. Sin embargo ni el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, ni el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024, introducen afirmación alguna en el sentido de que todas las estaciones sean “homogéneas” en cuanto a su programación o función social.

Lo que sí establecen es que, al ser el espectro un bien de dominio público constitucional cuya titularidad es de la Nación, su asignación debe realizarse mediante concurso público con criterios objetivos, transparentes y no

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

discriminatorios, sin seleccionar concesionarios con base en su contenido editorial, religioso o cultural; y que, además, el diseño del concurso debe evitar la concentración de espectro, asegurar la continuidad del servicio, garantizar acceso en todo el territorio, especialmente zonas rurales, y prevenir barreras de entrada. En otras palabras, la recurrente convierte en “homogeneización” lo que en realidad es neutralidad del Estado frente a los contenidos y modelos de gestión de los concesionarios. El ordenamiento jurídico -constitucional, legal e internacional- impide al Poder Ejecutivo establecer ventajas, cupos o tarifas diferenciadas según se trate de un medio cultural, religioso, comunitario o comercial, sin incurrir en discriminaciones indirectas y sin comprometer la libertad de expresión.

Que el concurso no distinga en sus reglas económicas entre emisoras según su línea editorial no significa negar la función cultural o religiosa de muchos operadores; significa reconocer que el Estado no puede asignar espectro bajo criterios ideológicos o confesionales. Esta diferencia es clave: lo que la recurrente presenta como un supuesto vicio (“tratar a todos iguales”) es, en realidad, el reflejo del principio de igualdad y de no discriminación que vincula al Estado en materia de telecomunicaciones.

De lo expuesto se evidencia que la construcción argumental de la recurrente parte de una lectura fragmentaria de los instrumentos que cuestiona. Las citas que realiza del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT y del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 son parciales y no reflejan el contenido integral de dichos actos, ni el contexto técnico-jurídico en que se insertan. Lejos de configurar un supuesto “modelo mercantilista” de la radiodifusión, el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT se limita a cumplir el mandato constitucional y legal de ordenar la preparación de concursos públicos para la asignación de un bien de dominio público, en consonancia con el régimen demanial del espectro radioeléctrico y con los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica en materia de

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

administración de recursos escasos. Debe recordarse además su base técnica conforme al ordenamiento sectorial en el cual se dispone a tenor del artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones la aprobación de los estudios previos de necesidad y factibilidad rendidos por la SUTEL, el al respecto se dispone:

*“ARTÍCULO 1.- APROBAR los dictámenes técnicos remitidos mediante oficio N.º 10091-SUTEL-SCS-2023 de fecha 29 de noviembre de 2023, con el cual la Superintendencia de Telecomunicaciones, remitió el dictamen técnico emitido mediante oficio N.º 09904-SUTEL-DGC-2023 de fecha 21 de noviembre de 2023, aprobado mediante Acuerdo de su Consejo N.º 029-070-2023, adoptado en la sesión ordinaria N.º 070-2023, celebrada en fecha 23 de noviembre de 2023, y el oficio N.º 04542-SUTEL-SCS-2024 de fecha 31 de mayo de 2024, con el cual la Superintendencia de Telecomunicaciones, remitió el dictamen técnico emitido mediante oficio N.º 04180-SUTEL-DGC-2024 de fecha 21 de mayo de 2024, aprobado mediante Acuerdo de su Consejo N.º 004-013-2024, adoptado en la sesión extraordinaria N.º 013-2024, celebrada en fecha 31 de mayo de 2024, en cuanto a los elementos propios de cara a la decisión de inicio del concurso público, en virtud de la ausencia de razones de orden público o interés nacional que sustenten apartarse de dicha recomendación del Órgano técnico, y de esta forma promover la realización del proceso concursal que se indica a continuación, dado que existe la necesidad de éste, determinada por la Superintendencia de Telecomunicaciones en los dictámenes técnicos de marras, así como la factibilidad técnica, legal y de mercado analizada en el presente informe.”*

Por su parte, el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 no homogeneiza los servicios de radiodifusión ni los subordina exclusivamente a las “fuerzas del mercado”, sino que articula la dimensión económica del uso eficiente del espectro

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

con objetivos claros de continuidad del servicio, acceso efectivo en todo el territorio nacional -incluidas zonas rurales-, prevención de la concentración, eliminación de barreras de entrada injustificadas, protección de las personas usuarias y sostenibilidad ambiental.

Por ello, la afirmación de CANARTEL en el sentido de que la instrucción del Poder Ejecutivo “desconoce” la función cultural, religiosa, comunitaria y social de numerosos concesionarios no encuentra sustento objetivo en los textos impugnados. Se trata, más bien, de una lectura fragmentada que omite los lineamientos expresamente dirigidos a resguardar el pluralismo, el acceso y la no discriminación en la prestación del servicio de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito. Asimismo, pasa por alto el **Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2022-2027**, instrumento de política pública por excelencia que define la hoja de ruta sectorial y que desarrolla los mandatos del artículo 2 de la Ley N.º 8642 en materia de gestión eficiente del espectro y promoción de la competencia.

fija como objetivo central **fortalecer los servicios de radiodifusión sonora y televisiva** como vehículos para garantizar el pluralismo, promover la diversidad cultural y asegurar el acceso libre y gratuito a la información. A ello se suma una línea específica de acción orientada a **“reforzar los beneficios que brindan al país los servicios de radiodifusión abierta y gratuita (...) habilitando una operación que permita su aprovechamiento por la mayor cantidad de población posible, así como creando los mecanismos para que los actuales concesionarios puedan cumplir con la prestación del servicio conforme a sus títulos habilitantes”**. Esta directriz evidencia que la radiodifusión abierta no se concibe como un beneficio reservado a un grupo específico de operadores, sino como un servicio privado de interés público cuyo alcance, eficiencia y diversidad deben ampliarse.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

En ese contexto, la decisión del Poder Ejecutivo y de la SUTEL de convocar concursos públicos para la asignación de frecuencias de radiodifusión no constituye un acto aislado ni carente de programación, sino la implementación directa de las metas y estrategias trazadas en el PNDDT. Lejos de desconocer el rol social de los concesionarios, esta planificación sectorial reafirma que una gestión moderna y competitiva del espectro —mediante procesos objetivos, transparentes y abiertos— es la vía idónea para asegurar que la radiodifusión abierta y gratuita siga cumpliendo su función constitucional de promover la cultura, la información y la participación democrática.

Este primer alegato, por tanto, no demuestra una lesión actual, directa e individualizada de derechos fundamentales, sino una discrepancia con la política pública de ordenamiento del espectro mediante concurso público objetivo, transparente y no discriminatorio, mecanismo que el ordenamiento constitucional y legal no solo habilita, sino que impone como cauce ordinario para la asignación de frecuencias de radiodifusión.

## **2.- SOBRE LOS ALEGATOS RELACIONADOS A LA NATURALEZA JURÍDICA DIFERENCIADA DE LA RADIODIFUSIÓN**

La recurrente parte del artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 para afirmar, en primer término, que “(...) establece que: “*El aprovechamiento de la radiodifusión sonora y televisiva, por sus aspectos informativos, culturales y recreativos, constituye una actividad privada de interés público. El otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión continuarán rigiéndose por lo dispuesto en la Ley de radio, N.º 1758, de 19 de junio de 1954, sus reformas y su Reglamento. A la Sutel le corresponderá realizar las actividades y los estudios necesarios para preparar el concurso de la concesión y recomendarle al Poder Ejecutivo el otorgamiento o no de estas concesiones. Los servicios de radiodifusión sonora o televisiva definidos*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*en el presente artículo son los de acceso libre; estos se entienden como servicios de radiodifusión sonora o televisión convencional, de programación comercial, educativa o cultural, que pueden ser recibidos libremente por el público en general, sin pago de derechos de suscripción, y sus señales se transmiten en un solo sentido a varios puntos de recepción simultánea.”’.*

Sobre esa base sostiene que “Esta disposición reconoce expresamente que la radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre puede ser de programación comercial, educativa o cultural, y que se trata de una actividad privada de interés público, no de un servicio puramente mercantil” y concluye que “Una interpretación compatible con la Constitución exige, por tanto, tratar diferenciadamente a las estaciones según su naturaleza y finalidad.”

Este razonamiento, sin embargo, lleva más lejos al artículo 29 de lo que su texto -y el bloque de constitucionalidad y convencionalidad aplicable- realmente permiten. Es cierto que la norma califica la radiodifusión sonora y televisiva como “actividad privada de interés público” y remite a la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 para el régimen específico de prestación del servicio; pero **de ello no se desprende, ni expresa ni implícitamente, un mandato constitucional o legal de diseñar concursos públicos con condiciones económicas, técnicas o jurídicas diferenciadas según el contenido** (comercial, educativo, cultural, religioso) **o la finalidad subjetiva de quien explota la frecuencia.**

En el marco inicial de este informe ya se ha expuesto que la radiodifusión forma parte del Sector Telecomunicaciones y se apoya, como cualquier otro servicio inalámbrico, en un bien constitucional de dominio público: el espectro radioeléctrico. Conforme lo ha señalado la Procuraduría General de la República (dictámenes C-89-2010, C-280-2011 y C-110-2016), la radiodifusión es una especie de telecomunicación, en tanto constituye una radiocomunicación transmitida por ondas radioeléctricas, y así se desprende también de las

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

definiciones de “telecomunicaciones”, “red de telecomunicaciones” y “servicios de telecomunicaciones” previstas en el artículo 6 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, que expresamente incluyen las redes y servicios utilizados para la radiodifusión sonora y televisiva.

Que la radiodifusión se califique legalmente como “actividad privada de interés público” implica, por un lado, que su prestación corresponde en principio a operadores privados; y, por otro, que el Estado no puede desentenderse de su regulación, dada su incidencia directa en derechos fundamentales como la libertad de expresión, el acceso a la información y el acceso a las telecomunicaciones. Sin embargo, esa calificación no desvirtúa su naturaleza como servicio de telecomunicaciones ni altera el régimen demanial del espectro radioeléctrico, ni mucho menos desplaza los principios rectores del sector establecidos en la Constitución, en los instrumentos internacionales y en la Ley N.º 8642, entre ellos **el uso eficiente del espectro, la transparencia, la libre competencia y, de forma destacada, el principio de no discriminación.** En consecuencia, el marco jurídico de las telecomunicaciones impide diseñar condiciones regulatorias o económicas que favorezcan a un operador o grupo de operadores en detrimento de otros potencialmente interesados, lo que resulta plenamente aplicable a los servicios de radiodifusión.

De todo lo anterior se desprende que la radiodifusión se encuentra sujeta a un **régimen jurídico mixto**, deliberadamente configurado por el legislador. Por una parte, la Ley de Radio N.º 1758 continúa regulando aspectos propios del otorgamiento de concesiones y de la prestación del servicio de radiodifusión de acceso libre; pero, por otra, el artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 somete expresamente las **redes que sirven de soporte** a dichos servicios a sus disposiciones en materia de **planificación, administración y control del espectro radioeléctrico, acceso, interconexión y**

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

**régimen sectorial de competencia.** En estos ámbitos, por tanto, no puede hablarse de laguna normativa ni de necesidad de “integrar” el ordenamiento: el propio legislador decidió sustraer estas materias de la Ley de Radio y sujetarlas directamente al régimen sectorial moderno de telecomunicaciones, de modo que lo jurídicamente correcto es aplicar sin más las normas de la Ley N.º 8642.

Esta configuración, tal y como lo ha reconocido reiteradamente la Procuraduría General de la República, confirma que la radiodifusión no constituye un subsistema aislado ni ajeno a los principios rectores del sector, sino una modalidad de servicio que debe ajustarse —al menos en lo relativo a espectro, redes y competencia— a los objetivos y principios de la Ley General de Telecomunicaciones: **optimización de los recursos escasos, asignación objetiva y transparente, libre concurrencia, eficiencia y no discriminación.** En consecuencia, el uso y la reasignación de frecuencias, la organización del mercado y el control de eventuales concentraciones en radiodifusión deben apreciarse bajo este marco normativo, lo que excluye la tesis de un supuesto “vacío legal” que habilite tratamientos privilegiados o excepciones en favor de un determinado grupo de operadores.

Este entendimiento ha sido expresamente confirmado por la Procuraduría General de la República en su dictamen vinculante N.º C-110-2016, al señalar que *“no queda duda de que, a nivel internacional, la radiodifusión por ser radiocomunicación es telecomunicación. (...) Las redes de radiodifusión sonora y televisiva (...) son redes de telecomunicaciones y el servicio de radiodifusión es un servicio de telecomunicación en tanto se preste por esas redes”,* criterio que *enlaza con dictámenes anteriores en los que ya se había afirmado que “dada la amplitud de la definición del término telecomunicaciones, no puede existir duda en cuanto que la radiodifusión es una especie de telecomunicaciones”. A partir de ello, la propia Procuraduría concluye que, aunque el servicio de radiodifusión se*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*mantiene sometido a la Ley de Radio, “el legislador dispuso mantener la vigencia de la Ley de Radio [...], por lo que el **régimen jurídico es mixto**”.* (Énfasis agregado).

Ese régimen mixto tiene consecuencias jurídicas muy claras: por un lado, la radiodifusión mantiene ciertas reglas históricas propias (como las categorías programáticas, algunos aspectos de la explotación del servicio y referencias a exenciones específicas); pero, por otro lado -y esto es determinante para el caso-, **la gestión del espectro radioeléctrico, la naturaleza concesional de su uso, la temporalidad de las concesiones, la necesidad de concurso público y los objetivos de eficiencia, transparencia, uso racional y no discriminatorio se rigen por la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642.** Así lo sintetiza el dictamen N.º C-110-2016 cuando concluye “que las redes de radiodifusión se regulan por la Ley General de Telecomunicaciones y deben sujetarse a los objetivos y principios que rigen las telecomunicaciones”, de modo que “el uso de una frecuencia para radiodifusión no podría otorgarse si ese uso no satisface el objetivo de optimizar el espectro radioeléctrico y su explotación racional, eficiente, transparente y no discriminatoria”.

Desde esta perspectiva, la remisión del artículo 29 a la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 no puede leerse -como lo hace la recurrente- como un blindaje frente al régimen demanial moderno del espectro radioeléctrico, ni como una autorización para perpetuar concesiones o para sustraer la radiodifusión del régimen general de concursos públicos. Por el contrario, la Procuraduría parte de la premisa de que la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 opera en defecto de regulación específica y en lo que no resulte incompatible con los objetivos y principios de la Ley N.º 8642. Cuando existe una norma sectorial posterior que fija plazos máximos, impone el concurso como regla para la explotación de bienes demaniales y define objetivos de planificación del espectro, esa norma -por su

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

carácter especial y posterior- enmarca la interpretación del régimen histórico sin desnaturalizarlo, pero sí poniéndole límites compatibles con la Constitución Política (artículo 46, artículo 121 inciso 14 sub inciso c. y artículo 182).

La evolución normativa que siguió al dictado de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 confirma este entendimiento. El Reglamento de Radiocomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 31608-G, del 28 de junio de 2004, introdujo de forma generalizada la figura de la concesión para la explotación de servicios de radiocomunicación, fijó plazos máximos de vigencia -incluidos veinte años para los servicios de radiodifusión sonora o televisiva abierta o por suscripción- y sujetó su otorgamiento al concurso público. La Sala Constitucional, en las resoluciones N.º **02997-2006** y N.º **04569-2008**, avaló expresamente ese giro, recordando que el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política sólo exige que la explotación de bienes demaniales sea “por tiempo limitado” y que el Reglamento de Radiocomunicaciones, al fijar plazos y prever la prórroga bajo límites razonables, hace efectivo ese mandato sin violentar derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas.

A través del Transitorio IV del Reglamento de Radiocomunicaciones N.º 31608-G, esos plazos se aplicaron también a las licencias de radiodifusión preexistentes, disponiéndose que los plazos del artículo 30 empezaban a regir “*a partir de la vigencia de este Reglamento*”. Ello implicó que las concesiones de radiodifusión abierta vigentes al 28 de junio de 2004 quedaban sujetas a un plazo máximo de veinte años contados desde esa fecha, es decir, hasta el 28 de junio de 2024. La Sala Constitucional calificó esta adecuación como una forma de proteger derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, no como una vulneración de ellos, porque precisamente dotó de certeza temporal a concesiones que hasta entonces se proyectaban como prácticamente perpetuas.

En esa misma línea, el dictamen N.º C-110-2016 retoma el artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, que fija un plazo general de quince años, prorrogable hasta veinticinco, para concesiones de redes públicas, como “*índice de cuál debería ser la norma en tratándose de la concesión de una red de radiodifusión*”, concluyendo que cuando se saca a concurso una concesión para radiodifusión “*el plazo no debería exceder de quince años, prorrogable hasta veinticinco*”. Con ello, la Procuraduría General de la República no solo reconoce la plena aplicabilidad de la Ley N.º 8642 al uso del espectro para radiodifusión, sino que refuerza la idea de que la prórroga automática del artículo 25 de la Ley de Radio debe interpretarse hoy de manera compatible con la naturaleza demanial, los límites temporales y el principio de no perpetuidad de las concesiones.

En consecuencia, sostener que la naturaleza de *actividad privada de interés público* implicaría un derecho a prórrogas prácticamente indefinidas o a la exclusión de la radiodifusión del régimen general de concursos resulta frontalmente incompatible con la jurisprudencia consolidada de la Sala Constitucional y con el criterio vinculante de la Procuraduría. El *régimen mixto* del que habla el dictamen N.º C-110-2016 no es una vía para debilitar la sujeción al régimen demanial, sino un mecanismo de articulación entre una ley histórica (Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758) y una ley sectorial moderna (Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642), en el sentido de que esta última fija los parámetros de planificación, asignación y control del espectro a los que debe ajustarse cualquier concesión de radiodifusión, sea cual sea su contenido programático.

La propia redacción del artículo 29 de la Ley N.º 8642 es reveladora: al tiempo que reconoce los aspectos “informativos, culturales y recreativos” de la radiodifusión, mantiene incólume la regla según la cual la SUTEL “realizará las actividades y los estudios necesarios para preparar el concurso de la concesión y recomendarle al

Poder Ejecutivo el otorgamiento o no de estas concesiones”. Es decir, el legislador reafirma que el título habilitante para explotar el espectro sigue siendo la concesión administrativa otorgada mediante concurso público, sometida al interés general y a los principios rectores de la Ley N.º 8642, y no una categoría privilegiada de explotación diferenciada por contenidos o por modelo de negocio.

En ese contexto, resulta especialmente llamativo que **CANARTEL**, plenamente conocedora de que las potestades técnicas y regulatorias ejercidas en el diseño de los concursos son **exclusivas, irrenunciables e intransferibles** de la SUTEL (artículo 66.1 de la Ley General de la Administración Pública, en relación con el artículo 29 de la Ley N.º 8642), haya decidido no integrar a dicho órgano regulador como autoridad recurrida. Esta omisión procesal no es neutra: desplaza artificialmente el foco del debate hacia el Poder Ejecutivo y pretende debilitar la defensa integral del esquema regulatorio sectorial, en un procedimiento en el que, por mandato normativo, la Rectoría del Sector y la SUTEL intervienen en **fases distintas y complementarias** del proceso licitatorio para la gestión del espectro de radiodifusión.

Tampoco la remisión a la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 ni al Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 habilita la consecuencia que pretende la recurrente. Es cierto que el ordenamiento distingue, a efectos descriptivos y regulatorios, entre estaciones comerciales y estaciones culturales (estas últimas con programación destinada a contenidos educativos, religiosos y/o culturales), e incluso prevé beneficios concretos como exenciones tributarias para radiodifusoras que tengan por fin exclusivamente la difusión cultural y no realicen propaganda remunerada. Pero esa diferenciación opera en planos específicos (fiscales, programáticos, de clasificación de servicios), no en la configuración del régimen demanial del espectro ni en la obligación estatal

deasignar frecuencias mediante procedimientos objetivos, transparentes y no discriminatorios.

La tesis de la recurrente implica, en los hechos, convertir una clasificación programática en un criterio estructural para diseñar concursos y fijar requisitos de participación, de forma tal que la Administración tendría que establecer tarifas, obligaciones técnicas y condiciones de acceso distintas según si el concesionario se autodefine como “cultural”, “religioso”, “educativo”, “comunitario” o “comercial”. Un esquema de esa naturaleza no solo carece de respaldo expreso en el artículo 29 de la Ley N.º 8642, sino que plantearía problemas serios frente al principio de igualdad y no discriminación del artículo 33 constitucional y al principio de no discriminación sectorial recogido en el artículo 3 inciso g) de la propia Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, lo que el bloque de constitucionalidad exige es que el Estado organice el acceso al espectro con reglas generales, objetivas y neutrales, que no discriminen por motivos ideológicos, religiosos, culturales o económicos y que eviten, tanto la exclusión arbitraria como la captura del recurso en manos de unos pocos operadores. El mandato *no es proteger económicamente* a determinados tipos de concesionarios, sino garantizar que puedan competir en igualdad de condiciones, con plena libertad de línea editorial y sin interferencias en sus contenidos. La protección del pluralismo, de la diversidad cultural y de la libertad de culto se satisface mediante concursos transparentes, reglas uniformes de acceso, mecanismos anti concentración, continuidad del servicio y obligaciones positivas de cobertura, no a través de regímenes económicos diferenciados que privilegien a unos operadores sobre otros por la naturaleza de su programación.

Además, identificar la radiodifusión como *actividad privada de interés público* no convierte al espectro radioeléctrico en un bien disponible a medida de los modelos

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

de negocio o de financiamiento particulares (publicidad, donaciones, mecenazgo, aportes de fieles, etc.). El espectro radioeléctrico sigue siendo un bien constitucional de la Nación, inalienable e imprescriptible; y la Administración, al fijar precios base, obligaciones de cobertura y requisitos mínimos, debe atender al valor económico del recurso, a su uso eficiente, a la estructura del mercado y a la maximización del bienestar de las personas usuarias, no a asegurar la viabilidad financiera de cada operador en concreto. Pretender que el artículo 29 de la Ley N.º 8642 obligue a modular los precios o las exigencias técnicas en función de la finalidad subjetiva de cada estación significaría, en la práctica, constitucionalizar un régimen de privilegios sectoriales que el propio texto legal no contiene. En esa línea, el argumento de que *“Una interpretación compatible con la Constitución exige, por tanto, tratar diferenciadamente a las estaciones según su naturaleza y finalidad”* traslada al plano constitucional una opción de política pública que, en todo caso, correspondería al legislador y al Órgano Regulador definir, dentro de los márgenes del principio de igualdad. La Sala Constitucional no puede, a través de un recurso de amparo, reescribir el artículo 29 de la Ley N.º 8642 ni la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 para imponer un sistema de concursos segmentados por tipo de programación, ni mucho menos ordenar un rediseño del modelo económico y técnico de las licitaciones sobre la base de una preferencia sectorial.

Por lo demás, como ya se ha detallado al analizar el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT y el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024, la política pública adoptada no desconoce en absoluto la dimensión cultural, social o religiosa de la radiodifusión. Al contrario, esta Rectoría ha incorporado lineamientos específicos para garantizar continuidad del servicio, acceso efectivo en todo el territorio - incluidas zonas rurales-, prevención de la concentración del espectro, ausencia de barreras de entrada injustificadas, publicidad y transparencia de los concursos,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

coordinación técnica internacional y sostenibilidad ambiental. Todo ello se orienta a que más personas, en más lugares, puedan acceder a servicios de radiodifusión abiertos, gratuitos y de calidad, independientemente de si la programación es comercial, cultural, educativa o religiosa.

Por ello, el que la radiodifusión sea una *actividad privada de interés público* y que el ordenamiento reconozca categorías programáticas como *comercial* o *cultural* no implica, ni puede interpretarse razonablemente, como un mandato constitucional de establecer concursos con condiciones de participación diferenciadas por naturaleza o finalidad de la estación. Lo que el bloque normativo exige es que el acceso al espectro se organice mediante concursos objetivos, no discriminatorios y transparentes, que respeten el pluralismo y la diversidad, pero sin crear privilegios o regímenes de excepción en función del contenido del mensaje. Los alegatos de la recurrente, en este punto, no acreditan una violación actual y directa a la libertad de expresión, al pluralismo informativo o a la igualdad, sino expresan una discrepancia con la opción legítima del legislador y del regulador de sujetar a todos los operadores de radiodifusión -comerciales, culturales o religiosos- a un mismo régimen demanial y a unas mismas reglas generales de acceso al espectro.

### **3.- SOBRE LOS ALEGATOS DE DIFERENCIACIÓN NORMATIVA EN LA LEY DE RADIO (SERVICIOS INALÁMBRICOS) N.º 1758 Y EL REGLAMENTO A LA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES N.º 8642**

Primero, es importante ordenar lo que realmente dicen las normas que cita la recurrente. El artículo 20 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 establece un supuesto de exención tributaria para *“las radiodifusoras que tengan por fin exclusivamente la difusión cultural”* y para ciertas estaciones al servicio meteorológico y de navegación, condicionada a que *“no se dedique a realizar propaganda comercial ni de otra clase que sea remunerada”*. Es decir, regula el

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

impuesto anual de radiodifusión (IAR), no el régimen de acceso al espectro radioeléctrico, ni la forma de asignación de las concesiones, ni las condiciones económicas del concurso. Que una emisora cultural pueda quedar exenta del IAR establecido no equivale, en absoluto, a que deba tener un régimen privilegiado de acceso al bien demanial o a precios diferenciados en un concurso público.

En consecuencia, la lectura que hace la recurrente es extensiva porque parte de una norma fiscal específica (exención de impuestos a ciertas emisoras culturales) para pretender derivar un mandato general de diseño de concursos segmentados por tipo de programación. Esa extrapolación no tiene sustento normativo. La propia Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 no establece categorías de concesiones con plazos, condiciones de acceso o esquemas de competencia diferenciados según si el proyecto es comercial o cultural; lo único que hace en el ejemplo citado es la dispensa de impuesto bajo condiciones estrictas de no explotación publicitaria.

Del mismo modo, los artículos 97 y 98 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, que clasifican las estaciones de radiodifusión en “comerciales” (dedicadas a explotación lucrativa de propaganda comercial) y “culturales” (con programación destinada exclusivamente a contenidos educativos, religiosos y/o culturales), cumplen una función descriptiva y organizativa del servicio, no de diseño del régimen demanial constitucional. Esos preceptos sirven para delimitar obligaciones de programación, ciertos efectos regulatorios y, llegado el caso, la procedencia de beneficios como los previstos en el artículo 20 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, pero no contienen reglas sobre cómo debe estructurarse un concurso público de frecuencias, ni sobre precios base, ni sobre requisitos técnicos o financieros.

Por eso es incorrecto afirmar que *“el propio ordenamiento jurídico reconoce y exige una clasificación diferenciada de los servicios de radiodifusión, sobre la cual debe construirse cualquier proceso concursal de frecuencias”*. El

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

ordenamiento ciertamente reconoce una clasificación programática (comercial/cultural), pero en ninguna parte dice que los concursos públicos deban segmentarse por tipo de contenido, ni que se deban crear pistas económicas o técnicas paralelas para emisoras culturales o religiosas. Lo que sí exige -a través de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642- es que la asignación del espectro sea objetiva, transparente, eficiente y no discriminatoria para todos los interesados. Además, como ya ha señalado la Procuraduría General de la República en el dictamen vinculante N.º C-110-2016, la radiodifusión se somete a un **régimen jurídico mixto**: la explotación del servicio se vincula a la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, pero la planificación, administración y control del espectro, así como el régimen de redes y de competencia, se rigen por la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642. En esa lógica, la clasificación entre estaciones comerciales y culturales no sustituye ni desvirtúa los objetivos de optimizar el espectro, garantizar su explotación racional, eficiente, transparente y no discriminatoria, que son los que enmarcan el diseño de los concursos públicos. Si se siguiera la tesis de la recurrente, la Administración estaría prácticamente obligada a diseñar perfiles regulatorios paralelos con precios, requisitos técnicos y condiciones de competencia distintas para cada categoría de estación, de conformidad con el contenido que brindan. Ello no sólo no está previsto en la Ley, sino que podría tensionar el propio principio de igualdad del artículo 33 de la Constitución Política, y el principio rector de no discriminación, al introducir tratamientos preferentes sin habilitación legal expresa y sin un mecanismo objetivo y verificable para determinar quién es realmente “cultural”, “religioso” o “comunitario” a efectos de acceso al espectro.

Hay además un problema serio desde la perspectiva de la libertad de expresión. Construir concursos con reglas diferenciadas por tipo de contenido (comercial, cultural, religioso) implicaría que la Administración tenga que pronunciarse de

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

previo sobre la naturaleza de la programación, para decidir a qué categoría normativa pertenece cada proyecto y qué trato económico o técnico recibe. Ello abre un espacio de discrecionalidad intensa sobre contenidos ideológicos, religiosos o culturales que el propio artículo 28 de la Constitución Política y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos buscan precisamente sustraer del control estatal. El modelo concursal seguido -neutral respecto del contenido, con criterios objetivos y no discriminatorios- es, en cambio, más compatible con la libertad de expresión y el pluralismo.

Tampoco es cierto que la ausencia de un diseño especial para estaciones culturales o religiosas suponga desconocer su función social. El diseño del concurso parte de criterios neutrales respecto al contenido: cualquiera que sea la programación (comercial, cultural, religiosa, mixta), el interesado debe demostrar capacidad técnica para prestar el servicio con la cobertura y calidad requeridas, y capacidad económica para sostenerlo en el tiempo con un proyecto financieramente viable. Esa exigencia es coherente con el carácter de *actividad privada de interés público* que la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 atribuye a la radiodifusión: el hecho de que el contenido sea cultural o religioso no la exonera del deber de garantizar continuidad, calidad y cobertura, ni de respetar el carácter temporal, competitivo y demanial de la concesión.

Por otra parte, el ordenamiento sí ha previsto, cuando lo ha considerado necesario, mecanismos específicos para atender finalidades culturales o de interés público, pero lo ha hecho mediante mandatos claros y específicos, no mediante una lectura expansiva de normas sobre una clasificación programática. Un ejemplo es la Meta 9 del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2022–2027, que ordena reservar 24 MHz para radiodifusión televisiva con fines de atención a necesidades locales y nacionales. Ahí el trato diferenciado se expresa como *reserva de espectro*, no como una derogación implícita de los principios de

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

concurso, eficiencia y no discriminación. Pretender extraer de los artículos 20 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 así como el artículo 97 y 98 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 un mandato similar, cuando lo único que regulan es exención de impuestos y clasificación descriptiva, supone *forzar* el texto normativo mucho más allá de su sentido.

Incluso desde la óptica de la igualdad material, el modelo propuesto por la recurrente resulta problemático. Si se diseñaran concursos con condiciones económicas más blandas para quienes se encasillen como “culturales” o “religiosos”, se crearía un incentivo perverso para simular ese tipo de programación, además de obligar a la Administración a fiscalizar contenidos para verificar el cumplimiento de la etiqueta, con el riesgo de sancionar o excluir a quienes varíen su programación. El esquema vigente, en cambio, permite que proyectos genuinamente culturales o comunitarios compitan en igualdad de condiciones, sin que el Estado tenga que escrutar sus líneas editoriales o su orientación religiosa para determinar su elegibilidad.

La función diferenciadora de las normas citadas por la recurrente opera, sobre todo, después de asignada la concesión: determina qué obligaciones programáticas asume cada tipo de estación, qué beneficios fiscales podrían corresponderle, y cómo se evalúa el cumplimiento de sus compromisos. Pero no convierte esa clasificación en una regla de diseño del concurso ni en un derecho a condiciones económicas o técnicas privilegiadas. El núcleo duro del acceso al espectro (concurso público, temporalidad de la concesión, uso racional y no discriminatorio) sigue estando dado por la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, tal y como lo ha reconocido la Procuraduría General de la República.

Así, la diferenciación normativa que invoca la recurrente existe, pero en un plano específico (fiscal y programático), no en el plano del régimen demanial ni del diseño de los concursos. Transformar esa diferenciación en una obligación de

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

construir procesos licitatorios segmentados por tipo de contenido, con condiciones sustantivamente distintas, no se desprende del texto de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, ni del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, ni de la jurisprudencia constitucional o de los dictámenes de la Procuraduría. Lo que exige el bloque de legalidad y constitucionalidad es otra cosa: que todo concurso sea objetivo, transparente, eficiente, competitivo y no discriminatorio, precisamente para garantizar que distintos proyectos (comerciales, culturales, religiosos, comunitarios) puedan acceder al espectro en condiciones de igualdad regulatoria, sin privilegios ni exclusiones encubiertas.

#### **4.- SOBRE LOS ALEGATOS DE CRÍTICA A LOS PLIEGOS DE CONDICIONES DE LAS LICITACIONES MAYORES POR NO DIFERENCIAR TIPOS DE ESTACIONES.**

La recurrente parte de una premisa fáctica y jurídica incorrecta: que los pliegos de las licitaciones mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, 2025LY-000002-SUTEL y 2025LY-000003-SUTEL “no incorporan en absoluto” la diferenciación normativa entre estaciones comerciales, culturales, religiosas o comunitarias, y que, en su lugar, habrían erigido barreras desproporcionadas contra estos últimos. Ninguna de esas afirmaciones resiste el contraste con el bloque normativo aplicable ni con el control previo ejercido por la Contraloría General de la República sobre esos mismos pliegos.

Resulta además particularmente llamativo -y difícil de conciliar con la buena fe procesal- que CANARTEL, pese a conocer plenamente que el diseño de los pliegos de condiciones es una competencia exclusiva, irrenunciable e intransferible de la SUTEL (art. 66.1 de la Ley General de la Administración Pública y art. 29 de la Ley N.º 8642), haya decidido no integrar al órgano regulador en su escrito de amparo. La inconsistencia es aún más evidente si se considera que la propia

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Cámara aquí recurrente, acudió previamente ante la Contraloría General de la República para presentar recursos de objeción contra esos mismos pliegos, reconociendo de hecho que su elaboración corresponde exclusivamente a la SUTEL. Esta omisión deliberada parece orientada a debilitar la posición de las autoridades sectoriales y a fragmentar artificialmente un proceso regulatorio que, por diseño legal, se ejecuta de manera coordinada y en distintas fases entre la Rectoría y la Superintendencia.

En propio ordenamiento delimita con precisión cuál es la única clasificación legalmente relevante para efectos de otorgar y administrar títulos habilitantes en radiodifusión de acceso libre. El artículo 97 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, Decreto Ejecutivo N.º 34765-MINAET), distingue entre estaciones comerciales, estaciones culturales (inclusive con fines lucrativos) y estaciones internacionales de onda corta; no crea categorías autónomas de “estaciones religiosas” ni un régimen concesional separado para organizaciones confesionales. Literalmente indica dicho numeral del Decreto Ejecutivo N.º 34765-MINAET):

*“Artículo 97.-Clasificación según su naturaleza. Las disposiciones de este capítulo son para todos los servicios de radiodifusión en general de conformidad con la siguiente clasificación de estaciones:*

**a. Estaciones comerciales:** *Son aquellas que se dedican a la explotación lucrativa permanente de propaganda comercial, por medio de programas musicales, literarios, científicos, deportivos, noticiosos, de entretenimiento o de otro género que revista un interés general para el público.*

**b. Estaciones culturales:** *Son aquellas que el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes califique como tales, cuya programación está destinada a difundir únicamente contenidos educativos, religiosos y /o culturales, que sean formativos e*

*informativos de la persona humana, así como tecnológicos, transmitiendo conocimientos y conductas que promuevan los valores sociales y personales.*

*c. Estaciones internacionales de onda corta: Son aquellas radioemisoras comerciales o culturales que operan en las bandas internacionales de onda corta, siendo sus programas especialmente para la audición en el extranjero.*

Esa clasificación, además, se apoya en criterios técnicos y funcionales ligados al uso del espectro y a la naturaleza del servicio, no en la línea editorial o en la fe que profesen los operadores. Pretender que el Estado diseñe concursos diferenciados para medios religiosos u otras etiquetas ideológicas supone agregar al texto de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 distinciones que el legislador deliberadamente no introdujo. Además debe considerarse que en el ordenamiento sectorial no existe una disposición normativa que les ordene a los operadores de radiodifusión presentar sus ingresos económicos derivados de dicha actividad, únicamente el pago de un impuesto de radiodifusión que ha quedado desfasado en el tiempo.

Por otra parte, la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 sí contempla tratamientos específicos, pero éstos son de carácter objetivo y sectorial, no reservas de espectro por contenido. El ejemplo insistentemente citado por la recurrente (el artículo 20, que exonera de impuestos a las radiodifusoras con fin exclusivamente cultural que no realicen propaganda remunerada) configura un beneficio fiscal condicionado al tipo de financiamiento y a la ausencia de pauta paga; no es una categoría concesional que obligue a segmentar concursos por línea de programación ni a crear cupos separados para determinadas corrientes religiosas o culturales. Que el pliego no reproduzca palabra por palabra ese beneficio no significa que lo desconozca: la exoneración sigue rigiendo para quienes cumplan sus presupuestos, cualquiera que sea el mecanismo objetivo mediante el cual hayan obtenido la concesión.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Lejos de ignorar la diversidad de usos culturales, educativos y religiosos, el diseño regulatorio vigente canaliza esa preocupación exclusivamente a través de los instrumentos que el propio legislador y el Derecho internacional han previsto, y en un nivel distinto al del pliego: la planificación y reserva del recurso demanial. Así, el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, en sus artículos 3 y 4, se limita a ejecutar mandatos legales preexistentes, al excluir expresamente de los concursos las frecuencias asignadas por ley a la Universidad de Costa Rica (Ley N.º 8806), la Universidad Estatal a Distancia (UNED) (Ley N.º 8684) y el Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (Ley N.º 8346), y al ordenar reservar frecuencias adicionales en FM a favor de la Asociación Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER) y de la propia UNED. Asimismo, la reserva de frecuencia para el proyecto de pequeñas radioemisoras culturales responde a la ejecución del Convenio de Cooperación Cultural con el Principado de Liechtenstein (Ley N.º 6606) y del Convenio de Cooperación Educativa entre los Gobiernos de la República de Costa Rica y del Principado de Liechtenstein (Ley N.º 7299), cuya operativización corresponde precisamente al ICER. Se trata, por tanto, de reservas tasadas y de fuente normativa específica, orientadas principalmente a operadores públicos o a compromisos internacionales puntuales, no de un régimen de cupos generales para concesionarios privados según el tipo de contenido que difundan.

A partir de estas disposiciones, tanto el Poder Ejecutivo como la Superintendencia de Telecomunicaciones han acreditado que cumplen con las diferenciaciones expresamente previstas por el ordenamiento, las cuales se manifiestan en la reserva de determinadas frecuencias y en el reconocimiento de títulos especiales cuando así lo ordenan leyes específicas o compromisos internacionales. Fuera de esos supuestos tasados, la regla es la neutralidad: todas las personas interesadas en explotar frecuencias de radiodifusión de acceso libre participan en igualdad de condiciones, sin privilegios por su línea editorial, orientación religiosa o perfil

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

ideológico. La crítica de la recurrente, según la cual la diferenciación normativa “*no se incorpora en absoluto*”, desconoce este entramado de reservas legales y reglamentarias, de carácter excepcional, y pretende convertirlo en un mandato de crear, por vía de pliego, cupos y ventajas particulares en favor de ciertas categorías de operadores privados, sin respaldo legal para ello. Este entendimiento fue confirmado, además, por la Contraloría General de la República en el marco de los recursos de objeción presentados, entre otros, por la propia Cámara Nacional de Radio y Televisión (CANARTEL) contra los pliegos de las licitaciones N.º 2025LY-000001-SUTEL (AM) N.º 2025LY-000002-SUTEL (FM) y N.º 2025LY-000003-SUTEL (TV). En la resolución N.º **R-DCP-00078-2025**, al abordar la queja relativa a la clasificación de servicios y al supuesto trato indiferenciado de medios culturales, la División de Contratación Pública enfatizó que la Administración Licitante aclaró que el concurso abre la participación a todos los interesados y que, paralelamente, se “*definió expresamente las frecuencias que resultaban exceptuadas del procedimiento concursal, sea aquellas otorgadas por ley y las asociadas al ICER, sea que el Poder Ejecutivo tanto en su instrucción como en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) dispuso con claridad el tratamiento de diferentes tipos de estaciones, ya sea estatales, culturales y educativas.*” (Énfasis añadido).

Es decir, el órgano de control validó el mismo esquema que aquí se impugna: apertura competitiva general, con exclusión de los bloques ya protegidos por leyes especiales y un convenio internacional. En relación con las supuestas “*tres barreras*” que afectarían desproporcionadamente a pequeñas y medianas empresas nacionales y a emisoras culturales o religiosas, tampoco se verifica la existencia de una discriminación material. La Contraloría General de la República examinó en detalle alegatos de CANARTEL en el sentido de que la subasta y los niveles de precio base excluirían a operadores de menor tamaño y a medios religiosos o

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

culturales, concluyendo que *se trataba de afirmaciones genéricas y carentes de sustento técnico*: la recurrente no identificó cláusulas concretas a impugnar, no propuso alternativas normativas precisas y no aportó estudios de costos o evidencia empírica que demostrara que los precios base constituían una barrera injustificada de acceso. De ahí que la Contraloría General de la República mantuviera incólumes los pliegos en lo relativo a libertad de expresión, igualdad de oportunidades y libre competencia.

Precisamente porque dichas exclusiones tienen un fundamento legal específico, la Contraloría General de la República validó que el resto de frecuencias se sometiera a un procedimiento único, objetivo y neutro, sin segmentaciones adicionales por tipo de programación. Extender ese régimen de excepción para crear concursos a la medida de ciertas categorías de operadores privados implicaría desbordar el marco legal vigente y abrir la puerta a decisiones de asignación basadas en contenidos, lo que sería incompatible con la libertad de expresión y con el propio artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642.

Por el contrario, la evidencia disponible apunta en la dirección opuesta a la que sugiere la recurrente. En el propio expediente de los concursos se acreditó la participación de múltiples oferentes de naturaleza religiosa, tanto en AM como en FM (Asociación Internacional Pasión por las Almas, Asociación Sistema de Telecomunicaciones de la Iglesia Adventista del Séptimo Día de Costa Rica, Asociación Misión Carismática Internacional de Cartago, Asociación de Comunicaciones Faro del Caribe, Asociación Radio María), así como de emisoras regionales que concursaron en bandas de alcance no nacional.

Si el diseño de los pliegos realmente hubiera erigido “barreras insalvables” para estos actores, difícilmente se habría producido una participación efectiva y plural de radios religiosas y regionales en las distintas licitaciones. Resulta importante subrayar, además, que el ordenamiento sectorial no permite, y mucho menos exige,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

que el Poder Ejecutivo o la SUTEL definan cupos por línea editorial (comerciales, religiosas, críticas, afines, etc.) dentro de un mismo concurso. Tanto la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 como su Reglamento se concentran en garantizar principios de asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria del espectro, promoviendo la competencia y el uso eficiente de un recurso escaso.

La clasificación del artículo 97 del Decreto Ejecutivo N.º 34765-MINAET) no es una invitación a segmentar políticamente el espectro, sino una herramienta técnica para ordenar obligaciones y características de las redes. Convertirla en un sistema de cuotas por contenido equivaldría a desvirtuar su finalidad y a abrir la puerta a mecanismos de selección ideológica incompatibles con la libertad de expresión y con la prohibición de censura previa.

Desde esta óptica, la alegada ausencia de tratamiento diferenciado en los pliegos no configura, en realidad, un vicio, sino una exigencia constitucional de neutralidad y de igualdad de trato. La regulación de telecomunicaciones (incluida la radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito) se dirige a asegurar condiciones objetivas de acceso, continuidad, calidad y uso eficiente del espectro; la valoración de contenidos (cuándo un programa es cultural, formativo o apto para menores) está reservada a otros instrumentos, como la **Ley de Espectáculos Públicos N.º 7440** y sus órganos de aplicación. Obligar al pliego a favorecer ciertos contenidos mediante requisitos más laxos o precios diferenciados en función del mensaje supondría una injerencia estatal directa en la línea editorial de los medios, justamente lo que el constituyente y el legislador han querido evitar.

En otros términos, el MICITT y la SUTEL administran el espectro radioeléctrico y las redes de telecomunicaciones, pero no seleccionan ni jerarquizan los contenidos que las personas concesionarias deciden difundir. El procedimiento concursal define quién, cumpliendo requisitos objetivos de idoneidad y solvencia, obtiene un

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

título para utilizar una frecuencia; no define qué mensajes deben circular por esa frecuencia ni otorga estatus reforzados a determinadas líneas editoriales. Convertir el diseño del pliego en un instrumento para preservar, favorecer o blindar emisoras según el tipo de programación que ofrecen supondría reintroducir por vía indirecta un filtro de contenido en la asignación de frecuencias, contrario a los artículos 28, 29 y 121 inciso 14) de la Constitución Política así como a la prohibición de censura previa del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, no puede perderse de vista que las licitaciones cuestionadas se insertan en un contexto de transición estructural: la superación de un esquema de prórrogas indefinidas (que generó en la práctica títulos perpetuos) hacia un modelo de concesiones temporales, sometidas a concurso público, tal como lo reclama el artículo 121, inciso 14), de la Constitución Política y lo había solicitado reiteradamente la propia Contraloría General de la República.

En ese tránsito, es legítimo que el Estado establezca requisitos técnicos mínimos, mecanismos de supervisión y valoraciones económicas coherentes con el carácter demanial del espectro. Mientras tales condiciones sean generales, objetivas y no se demuestre que operan como barreras injustificadas dirigidas contra un grupo específico -lo que aquí no ha ocurrido-, no puede hablarse de una lesión actual y directa a la libertad de expresión, a la igualdad ni a la diversidad de medios, sino, a lo sumo, de una discrepancia con la opción normativa de ordenar el espectro por la vía del concurso público y del uso eficiente, opción que ha sido ya declarada compatible con la Constitución Política por la Sala Constitucional y por los órganos de control externo.

## **5.- SOBRE LOS ALEGATOS DE BARRERA ECONÓMICA**

En la medida en que el alegato de “*barrera económica*” se dirige contra el diseño mismo de los pliegos de condiciones de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL (AM), N.º 2025LY-000002-SUTEL (FM) y N.º 2025LY-000003-

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

SUTEL (TV), lo primero que se debe puntualizar es que ese diseño fue precisamente revisado, a la luz de la Ley General de Telecomunicaciones No 8642 y la Ley General de Contratación Pública N.º 9986, por la Contraloría General de la República en las resoluciones N.º **R-DCP-00076-20252**, N.º **R-DCP-00077-20253** y N.º **R-DCP-00078-20254**, frente a objeciones formuladas por la propia Cámara Nacional de Radio y Televisión (CANARTEL). Es decir, la tesis de que el esquema de subasta, los precios base y los requisitos de flujo de caja y TIR serían, por sí mismos, una barrera desproporcionada para emisoras pequeñas o culturales ya fue ensayada ante el órgano constitucionalmente llamado a controlar la legalidad de los pliegos, y no prosperó.

En los tres pliegos, el mecanismo económico se estructura de forma clara en el **Capítulo VI “Evaluación de las ofertas y recomendación de adjudicación”**. Para AM, FM y TV se prevé un procedimiento escalonado: primero, verificación de requisitos de admisibilidad y confección de un listado de ofertas económicas; luego, una fase de puja de un día hábil en la que cada oferente puede presentar una única mejora de su oferta económica, que debe ser mayor a la inicial; finalmente, la identificación de las ofertas ganadoras y el análisis de los proyectos técnicos. Esto se recoge, por ejemplo, en las cláusulas **31.2.1 a 31.2.4** de los pliegos de FM y TV, que regulan el listado de ofertas, la comunicación a los oferentes y la fase de puja, incluyendo la exigencia de que la oferta mejorada sea superior a la anterior.

En coherencia con lo anterior, la determinación de los precios base no respondió a una decisión discrecional del Poder Ejecutivo, sino a estudios de valoración económica del espectro elaborados por la SUTEL con base en parámetros internacionalmente aceptados. En particular, mediante el oficio N.º **08138-SUTEL-DGM-2025** del 27 de agosto de 20255, “Informe sobre la valoración económica de *espectro para servicios de radiodifusión sonora y televisiva*”, se definió que la estimación del precio base debía complementarse con un análisis de

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

razonabilidad, desde una perspectiva técnica y económica, que asegurara que la valoración no se convirtiera en una barrera de entrada y que los precios resultantes fueran acordes con la realidad nacional, siguiendo la metodología propuesta por **Lewin, D. et all. (2013)**<sup>6</sup>, preparado para la GSMA en el estudio independiente *“Economic Value of Spectrum Use in Europe”*. Dicho estudio estima que, **en términos comparados, los pagos por uso de espectro razonables se ubican, por regla general, en un margen aproximado de entre un cinco por ciento (5 %) y un veinte por ciento (20 %) del valor económico total de las bandas.** El análisis de razonabilidad efectuado por la SUTEL demuestra que los precios base definidos en los pliegos de condiciones para radiodifusión **se encuentran por debajo del valor económico neto estimado del espectro y dentro de ese rango internacionalmente aceptado, lo que evidencia que los montos fijados son proporcionales y no constituyen, por sí mismos, una barrera de entrada,** sino un mecanismo compatible con los objetivos del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT y con la buena administración del espectro radioeléctrico. En efecto, el dictamen técnico N.º **08138-SUTEL-DGM-2025** determina que, en televisión, el precio base propuesto representa únicamente un **12,19 %** del valor económico neto del espectro por concesión, y en radiodifusión sonora un **6,48 %**, ambos claramente dentro del intervalo del 5 % al 20 % identificado como razonable.

Esta valoración debe, además, apreciarse a la luz del plazo de los títulos habilitantes. De conformidad con la **cláusula 47** de los tres pliegos de condiciones (AM, FM y TV), y con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, las concesiones de uso y explotación del espectro para redes de radiodifusión se otorgan por un plazo inicial de quince (15) años, prorrogable a solicitud de parte hasta por un período que, sumado con el inicial y el de las prórrogas, no exceda veinticinco (25) años. Ello implica que el precio base definido en el dictamen de valoración constituye una contraprestación única por el

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

derecho de explotar un bien demanial de alto valor durante un horizonte temporal amplio, de hasta dos décadas media, de manera que, desde una perspectiva económico-financiera, la carga anualizada de ese pago resulta reducida en relación con el valor económico neto estimado del espectro radioeléctrico y con los flujos esperados de explotación del servicio. Difícilmente puede calificarse, por sí misma, como una “*barrera económica*” desproporcionada.

Conviene precisar, además, que el mecanismo adoptado corresponde a una **subasta de sobre cerrado con una única puja**, en la que todas las personas oferentes cuyas ofertas resulten técnica y jurídicamente admisibles conservan el derecho a obtener una concesión. **La puja económica únicamente determina cuál frecuencia específica se adjudica a cada oferente (de entre las disponibles en el bloque licitado), pero no constituye un filtro excluyente que prive de concesión a quienes presenten ofertas válidas.** En estas condiciones, el esquema concursal no funciona como una *barrera de entrada* sino como un mecanismo neutro de asignación eficiente entre varias frecuencias equivalentes dentro de la misma licitación.

Adicionalmente, la estructura de precios distingue entre redes nacionales y redes regionales conforme a la regionalización oficial definida por MIDEPLAN. En las redes nacionales se exige la operación de una red compuesta por doce (12) transmisores, que opera como estándar mínimo de despliegue para cubrir todas las regiones del país, sin perjuicio de que el concesionario pueda instalar una cantidad mayor si así lo requiere su diseño de red. En las redes regionales, los pliegos parten de la obligación de instalar al menos dos (2) transmisores por región, de conformidad con el análisis técnico incorporado en el dictamen técnico de la SUTEL, oficio N.º **03320-SUTEL-DGC-2025**. La diferencia en los precios base refleja, precisamente, esta disparidad objetiva de cobertura potencial, de manera que el mayor monto para redes nacionales responde a un mayor alcance y

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

capacidad económica asociada a dichas concesiones, y no a un trato desigual o arbitrario frente a los operadores regionales.

Lejos de tratarse de una “*lógica puramente financiera*”, como indica la recurrente, se trata del modelo de subasta competitiva que la propia Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 habilita para la asignación de recursos escasos, alineado con estándares de la UIT para maximizar transparencia, concurrencia y eficiencia en el uso del espectro. El elemento del *precio base* tampoco puede caricaturizarse como una barrera diseñada contra emisoras culturales o pequeñas emisoras. En AM, la cláusula 32 fija precios base por emisora según ancho de banda (por ejemplo 10 kHz por \$ 9.653 y 30 kHz por \$ 28.959 -en digital, estándar IBOC-), señalando expresamente que el precio base es definitivo y no se modificará ni actualizará. En FM y TV se procede de igual forma, con tablas que diferencian precios base por región MIDEPLAN y por alcance regional o nacional. Estos valores no fueron fijados discrecionalmente: en la fase de elaboración del pliego se discutió la necesidad de que la comisión técnica brindara al Consejo de la SUTEL la “*debida justificación y análisis técnico para la definición del precio base*”, como expresamente se consigna en el documento de atención de observaciones al borrador de pliego, dictamen técnico N.º **06369-SUTEL-DGC-2025** del 11 de julio de 2025, aprobado por el Consejo de la SUTEL mediante Acuerdo N.º 005-048-2025 de la sesión extraordinaria N.º 048-2025 del 29 de agosto de 2025.

La Contraloría General de la República, al conocer las objeciones a los tres pliegos de condiciones de CANARTEL, no anuló ni reformó ese diseño, de modo que avaló el uso de precios base derivados de estudios técnico-económicos, tal como exige la Ley General de Contratación Pública N.º 9986.

En cuanto a la crítica de que el esquema “impone un valor de mercado” al espectro por encima de la realidad económica de los concesionarios actuales, conviene

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

recordar que el espectro radioeléctrico es un bien demanial constitucionalmente protegido, y que la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 exige su explotación racional, eficiente, objetiva y no discriminatoria (arts. 2 y 3). La fijación de precios base uniformes por banda y región responde precisamente a esos mandatos y evita que un recurso público estratégico sea capturado mediante valores meramente simbólicos, desvinculados de su verdadero valor económico y social.

Debe señalarse, además, que cuando el Estado otorgó originalmente los títulos a muchos de los concesionarios que hoy operan, no existió pago alguno o la contraprestación fue mínima, limitada al desfasado impuesto anual de radiodifusión, cuyas tarifas la Procuraduría ha calificado reiteradamente como irrisorias frente al carácter estratégico del recurso. Esa circunstancia histórica -la ausencia de contraprestación inicial o la existencia de una obligación económica meramente nominal- no genera un derecho adquirido a perpetuar ese trato cuando el Estado, en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley N.º 8642, decide someter el espectro a un procedimiento competitivo, objetivo y transparente. Lo contrario implicaría consolidar privilegios indefinidos y desnaturalizar el régimen demanial del espectro, cuyo acceso debe garantizarse en condiciones de igualdad, eficiencia y concurrencia real.

Tampoco es correcta la afirmación de que las condiciones financieras se basan en una lógica “*puramente mercantil*” incompatible con emisoras culturales o religiosas. Los tres pliegos incluyen -en la sección de requisitos de admisibilidad- la obligación de presentar estados financieros y un flujo de caja proyectado a diez años que permita calcular el **Valor Actual Neto (VAN)** -ver cláusulas 12.2.2.4. de los tres pliegos de condiciones- y la **Tasa Interna de Retorno (TIR)** del proyecto -ver cláusulas 12.2.2.5. de los tres pliegos de condiciones-. Es decir, el flujo de caja y las métricas VAN/TIR se utilizan como prueba de viabilidad del proyecto,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

no como criterio comparativo para excluir a quienes tengan una estructura financiera distinta.

Sobre este mismo punto, la propia Contraloría General de la República, al conocerla impugnación al pliego de AM (Licitación Mayor N.º 2025LY-000001-SUTEL) por parte de CANARTEL, analizó específicamente el reproche a los *requisitos financieros*, cláusula 12.2.2.1 (**Resolución N.º R-DCP-00077-2025** de las 09:22 horas del 03 de noviembre de 2025) en donde se ubicaba la obligación de presentar flujo de caja, VAN y TIR, y concluyó que el recurrente no fundamentó de manera concreta por qué tales cláusulas serían ilegales o desproporcionadas, limitándose a un planteamiento genérico. Por ello, declaró sin lugar este extremo del recurso, con fundamento en el deber de motivación especial de los recursos de objeción bajo la Ley General de Contratación Pública N.º 9986.7

En consecuencia, el órgano contralor dejó incólumes los requisitos de flujo de caja y de VAN/TIR, reconociendo implícitamente su compatibilidad con el bloque de legalidad aplicable a la contratación pública. Desde la perspectiva material, la objeción de CANARTEL tampoco se sostiene: exigir que el proyecto presente un VAN positivo y una TIR superior a la tasa de descuento no implica que todas las estaciones deban operar bajo una lógica de maximización de utilidades. Significa, simplemente, que cualquier iniciativa de radiodifusión -comercial, cultural, religiosa o comunitaria- debe demostrar **viabilidad financiera mínima**, es decir, la capacidad de sostener sus operaciones en el tiempo a partir de sus propias fuentes de ingreso (publicidad, donaciones, aportes de fieles, mecenazgo, convenios, entre otros).

Ello es aún más relevante si se considera que quien explota una frecuencia radioeléctrica se encuentra en una **relación de sujeción especial** con el Estado, derivada del uso de un **bien demanial constitucional** cuyo aprovechamiento debe orientarse siempre al interés público. En este marco, la Administración concedente

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

tiene el deber jurídico de **verificar objetivamente la idoneidad del oferente** como sujeto calificado para cumplir las obligaciones del título habilitante y garantizar la continuidad y calidad del servicio. Así lo impone la Ley General de Contratación Pública N.º 9986, que obliga al órgano contratante a cerciorarse de que el eventual concesionario posee la capacidad real para ejecutar aquello a lo que se compromete. Adjudicar una concesión de uso del espectro -recurso escaso y estratégico- a un proyecto que, según su propio plan financiero, es estructuralmente inviable, sería abiertamente contrario al principio de buena administración y al régimen constitucional del dominio público.

Nótese, además, que buena parte de los cuestionamientos planteados por CANARTEL en este proceso se refieren directamente a extremos cuya definición, motivación y sustento técnico corresponden exclusivamente a la SUTEL, en virtud de las competencias irrenunciables e intransferibles que el ordenamiento le asigna en materia de diseño de concursos, valoración económica del espectro y regulación técnica del sector. A la luz del principio de igualdad de armas procesales, dicho órgano regulador debería contar con el espacio para responder y ejercer plenamente su defensa institucional respecto de materias que solo a él competen. Sin embargo, la recurrente decidió no integrarlo en su escrito, pese a saber — incluso por su propia experiencia al presentar objeciones ante la Contraloría General— que es la entidad competente para definir y justificar esos aspectos. Esta omisión no puede interpretarse sino como una estrategia procesal orientada a debilitar la posición de las autoridades sectoriales, particularmente en un contexto en el que sus gestiones previas no han prosperado ante los órganos técnicos y de control respectivos.

La tesis de que estos requisitos serían “materialmente imposibles de cumplir” para pequeñas y medianas empresas nacionales confunde la **complejidad técnica con una carga prohibitiva**. Los pliegos no exigen estados financieros auditados por

firmas internacionales ni estructuras contables sofisticadas; se limitan a requerir información elemental -balance general, estado de resultados y proyección de flujos- que cualquier operador formal, incluso de menor escala, debe manejar para cumplir con sus obligaciones tributarias y contables ordinarias. Más aún, en el documento de atención de observaciones (dictamen técnico N.º 06369-SUTEL-DGC-2025 del 11 de julio de 2025, aprobado mediante Acuerdo N.º 005-048-2025), la SUTEL dejó expresamente consignado que no utilizará razones financieras como filtros excluyentes, señalando que *“no se realizan análisis de razones financieras debido a que la administración podría estar creando barreras de entrada”* (pág. 35). Estos criterios -definidos técnica y exclusivamente por la SUTEL en el ejercicio de sus potestades regulatorias- forman parte del núcleo de decisiones que justifican la necesidad de que dicho órgano pueda ejercer su defensa en este proceso. Precisamente por tratarse de parámetros diseñados para evitar barreras injustificadas y asegurar la apertura del concurso, la ausencia de la SUTEL en el proceso de amparo impide que se valore adecuadamente la racionalidad y proporcionalidad de requisitos que solo a ella le compete definir.

Frente a ello, el planteamiento de CANARTEL ante la Contraloría General de la República consistió en afirmaciones generales sobre supuestas dificultades, sin respaldarlas con ejemplos concretos ni información financiera que demostrara que una pequeña y mediana empresa o una emisora cultural no puede estructurar un flujo de caja a diez años.

Respecto del argumento de que la modificación del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) y las exigencias de despliegue de infraestructura habrían incrementado *“drásticamente los costos de inversión CAPEX”* y marginado al ecosistema actual de radiodifusores, de nuevo es indispensable volver a la fuente. Los propios pliegos explican, en sus antecedentes, que los concursos se sustentan en estudios de necesidad y factibilidad técnica, realizados por la SUTEL a solicitud

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

del MICITT, al amparo de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 y de los Lineamientos de Política Pública (oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024) del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT. La SUTEL procuró un equilibrio entre las metas de cobertura, calidad y eficiencia en el espectro y los niveles de inversión requeridos, de manera que los proyectos fuesen razonables y abordables por diversos tipos de operadores.

No hay, por tanto, un salto arbitrario de exigencias técnicas, sino una adaptación tecnológica necesaria y una adaptación a la obligación legal de optimizar un bien público escaso. A ello se suma que el modelo diseñado por la SUTEL no confunde los objetivos de política de comunicaciones con un simple esquema de maximización de ingresos. Los lineamientos de política pública obligan a garantizar el derecho de acceso a las telecomunicaciones, la continuidad del servicio, la cobertura territorial, la prevención de la concentración excesiva y la protección de las personas usuarias, y que todos esos elementos fueron incorporados en el diseño del concurso junto con el criterio de eficiencia económica. La existencia de un precio base y de una fase de puja no borra estos objetivos ni transforma el procedimiento en un mercado desregulado; al contrario, asegura que quien obtenga la concesión contribuya, con un pago razonable, a la devolución social del aprovechamiento de un recurso público. Vemos que el propio comportamiento del mercado desmiente la idea de que las exigencias económicas y técnicas hayan “*marginando a gran parte del ecosistema actual de radiodifusores*”. La SUTEL informó en sus medios de comunicación que, una vez convocadas las licitaciones N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL, se presentaron diversas ofertas válidas, provenientes de distintos grupos empresariales, lo que fue tenido en cuenta por la Contraloría General de la República al evaluar la existencia de barreras de entrada. Si el esquema fuera, como sostiene CANARTEL, materialmente inaccesible, el

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

resultado habría sido la desierta generalizada o la participación de uno o dos conglomerados; no es lo que reflejan los antecedentes administrativos ni las resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025 de la División de Contratación Pública de la Contraloría General de la República.

Por lo anterior, cuando se confronta el alegato de “*barrera económica*” con el contenido concreto de los pliegos, con el documento de atención de observaciones de la SUTEL y, sobre todo, con las resoluciones firmes de la Contraloría General de la República, lo que emerge no es un diseño orientado a expulsar a emisoras culturales, religiosas o pequeñas empresas del ecosistema, sino un esquema de asignación del espectro coherente con la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 y la Ley General de Contratación Pública N.º 9986. La recurrente no logra acreditar que los precios base, la fase de puja ni los requisitos de flujo de caja y VAN/TIR sean desproporcionados o discriminatorios; reitera, más bien, una discrepancia de política pública con el modelo de concurso competitivo y de verificación de viabilidad financiera que el ordenamiento vigente no sólo permite, sino que impone al Estado como garante de la buena administración de un bien demanial.

En definitiva, **lo que revela este alegato sobre supuestas “*barreras económicas*” no es la existencia de una lesión nueva, directa y constitucionalmente relevante, sino el intento de la recurrente de reabrir, bajo la etiqueta de “*violación de derechos fundamentales*”, un conjunto de objeciones de legalidad ordinaria que ya fueron planteadas sin éxito ante los órganos competentes:** primero, en sede de contratación administrativa, mediante las objeciones a los pliegos de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL, rechazadas por la Contraloría General de la República en las resoluciones N.º R-DCP-00076-2025,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025; luego, en la jurisdicción contencioso-administrativa, donde se discuten, con amplitud probatoria y técnica, la validez del modelo concursal, los precios base y las condiciones de participación, incluso con medidas cautelares ya denegadas a la propia CANARTEL sin brindarle audiencia previa al Estado. Pretender ahora que la Sala Constitucional se convierta en una instancia paralela para revisar esos mismos aspectos (precio base, estructura de subasta, requisitos financieros, configuración de la red) equivale a desnaturalizar el amparo y utilizarlo como atajo frente a debates que pertenecen al ámbito de la legalidad y la política pública sectorial, no al control concentrado de constitucionalidad.

## **6.- SOBRE LOS ALEGATOS DE BARRERA SOCIAL**

Los alegatos de la recurrente sobre una supuesta “*barrera social*” parten de una concatenación de hipótesis (económicas, técnicas y regulatorias) para concluir que el modelo concursal provocaría, en abstracto, la “*salida del aire*” de “*numerosas emisoras y canales abiertos*” y, con ello, una reducción del pluralismo informativo y de la diversidad cultural. Sin embargo, al confrontar esas afirmaciones con el contenido real de los pliegos de condiciones de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL, con los lineamientos técnicos del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 y con las resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025 de la Contraloría General de la República, se evidencia que no existe una afectación actual, directa y acreditada al derecho a la libertad de expresión, al acceso a la información ni al derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones.

El diseño concursal no implica, por sí mismo, la interrupción abrupta de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre. Por el contrario, el propio ordenamiento ha previsto mecanismos de continuidad. El Tribunal

Contencioso Administrativo, en el marco del expediente N.º 25-001640-1027-CA (CANARA y otros), acordó una medida cautelar de alcance general que mantiene la vigencia de los títulos habilitantes hasta que se decida en firme el concurso o se dicte sentencia definitiva, y el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT extiende la vigencia de las concesiones actuales durante el período electoral 2025-2026. En este contexto, hablar de una “*posible salida del aire*” de “*numerosas emisoras*” como consecuencia inmediata del concurso no pasa de ser una conjetura, no un hecho cierto ni inminente que pueda configurar, hoy, una lesión constitucionalmente relevante.

Por otro lado los lineamientos del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 (dictados precisamente en cumplimiento del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT) muestran que el diseño del concurso incorpora, de manera expresa, objetivos dirigidos a proteger a los usuarios finales y a garantizar el acceso territorial al servicio. Baste recordar que esta Rectoría ordena “*Establecer las garantías necesarias para resguardar el régimen jurídico de derechos e intereses de los usuarios finales, a fin de asegurar la continuidad del servicio de radiodifusión sonora y televisiva (...) de forma que los usuarios finales en zonas desfavorecidas no se vean discriminados con condiciones de calidad desventajosas*”, así como considerar obligaciones de cobertura nacional y/o regional alineadas con los principios de eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico. Un modelo que refuerza obligaciones de cobertura y continuidad difícilmente puede calificarse como un diseño que abandona a las poblaciones que dependen de la radiodifusión abierta.

*Tampoco es correcto afirmar que el modelo concursal sea, por definición, regresivo para el pluralismo informativo. El régimen anterior se caracterizaba por prórrogas automáticas indefinidas de hecho, amparadas en una lectura única del artículo 25 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, que convertía el*

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

*acceso al espectro en una situación prácticamente perpetua para los operadores ya instalados. La transición producida a partir del Reglamento de Radiocomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 31608-G, y de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, precisamente corrige esa inercia al exigir concesiones por tiempo limitado, concursos públicos y una administración racional, eficiente, transparente y no discriminatoria del espectro. Lejos de restringir pluralismo, la apertura periódica de concursos crea condiciones para que nuevas voces -incluyendo actores comunitarios, culturales o regionales- puedan competir por un recurso que, de otra forma, quedaría capturado indefinidamente por el statu quo.*

*En este punto, conviene destacar que la propia Contraloría General de la República, al resolver las objeciones de CANARTEL contra los pliegos de AM, FM y TV, fue clara en señalar que los alegatos sobre afectación a la libertad de expresión y al pluralismo informativo carecían de sustento técnico y fáctico. En las resoluciones N.º R-DCP-00077-2025 (Licitación Mayor N.º 2025LY-000001-SUTEL) y N.º R-DCP-00078-2025 (Licitación Mayor N.º 2025LY-000003-SUTEL), el Órgano contralor señaló que los recurrentes no identificaron cláusulas concretas que produjeran la supuesta afectación, no cuantificaron ni demostraron el impacto económico invocado, no aportaron estudios de mercado ni de audiencia y no formularon una pretensión específica de ajuste que permitiera evaluar el riesgo. De ahí que concluyera que se trataba de afirmaciones genéricas, insuficientes para acreditar una lesión a la libertad de pensamiento y de expresión, manteniendo incólumes los pliegos en esos extremos.*

*Además, el argumento de la “barrera social” confunde la existencia de requisitos económicos y técnicos, propios de cualquier procedimiento para asignar un recurso escaso, con una restricción indirecta a la libertad de expresión en los términos del artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*Para que una medida pueda ser calificada como restricción indirecta, debe demostrarse que la regulación de la propiedad o del acceso a los medios de difusión se utiliza para limitar, en los hechos, la comunicación de ideas, informaciones y opiniones. En el caso de los concursos de radiodifusión, los requisitos de capacidad financiera, de despliegue de infraestructura y de cobertura mínima aplican de manera general y objetiva a todos los participantes; no seleccionan contenidos ni orientaciones editoriales, ni discriminan por la naturaleza comercial, cultural o religiosa del proyecto. Lo que se exige es solvencia para explotar eficientemente un bien demanial escaso en beneficio del interés general.*

*Resulta relevante, además, que la recurrente equipara la situación de los concesionarios actuales con el estándar constitucional de pluralismo. La circunstancia de que determinados operadores culturales o religiosos no puedan -eventualmente- conservar sus títulos en condiciones idénticas a las actuales no significa, por sí sola, que la población quede desprovista de contenidos culturales, religiosos o comunitarios. El pluralismo se predica del sistema en su conjunto, no de la permanencia indefinida de cada proyecto específico. El modelo concursal podría incluso derivar en la entrada de nuevos actores con propuestas culturales o religiosas más sólidas, con mayor alcance territorial o con esquemas de sostenibilidad más robustos. Nuevamente, nada de esto ha sido analizado ni desvirtuado con datos por la recurrente, que asume que su permanencia es condición necesaria del pluralismo.*

*Desde la óptica del derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones, incorporado en el artículo 24 de la Constitución Política, el enfoque tampoco se sostiene. La Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, establece como objetivos la universalidad, continuidad, calidad y cobertura de los servicios, así como la promoción de la competencia y la protección de los usuarios. Los pliegos*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*de condiciones concretan estos objetivos mediante obligaciones de cobertura, parámetros de calidad, exigencias de coordinación fronteriza y provisiones para el uso óptimo del espectro. La tensión que plantea la recurrente (entre garantizar acceso a los sectores de menores ingresos y exigir capacidades técnicas y financieras suficientes) no se resuelve eliminando la disciplina económica del concurso, sino asegurando que los requisitos sean proporcionales y no discriminatorios, lo cual ya ha sido verificado en sede contralora.*

*Importa asimismo subrayar que el alegato de “barrera social” está construido sobre una premisa que ya ha sido desvirtuada: la supuesta desprotección absoluta de los concesionarios mientras se tramitan los concursos. Como ya se ha explicado, tanto el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT como la medida cautelar dictada en el expediente N.º 25-001640-1027-CA garantizan la continuidad del servicio durante el período electoral y mientras se decide el futuro de los procesos licitatorios y de las demandas contencioso-administrativas. Los habitantes del país no se encuentran, entonces, ante un vacío de la radiodifusión abierta, sino ante un proceso de transición regulatoria cuidadosamente escalonado, con salvaguardas normativas y jurisdiccionales que aseguran que no se produzca una interrupción súbita del servicio.*

*No puede perderse de vista, finalmente, que la recurrente pretende derivar de un temor hipotético (la eventual salida de determinados operadores actuales) una conclusión categórica sobre la inconstitucionalidad del modelo concursal. El recurso de amparo exige, para su procedencia, la acreditación de una lesión actual, concreta e individualizada a un derecho fundamental. Las alegaciones de CANARTEL, en cambio, se sitúan en un plano abstracto, en un hecho futuro e incierto: se parte de la posibilidad de que algunos concesionarios no logren cumplir con los requisitos del concurso y se extrapola de ello una supuesta afectación al derecho a la información y al acceso a las telecomunicaciones de*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*toda la población. Ese salto lógico no está acompañado de estudios de impacto, análisis de cobertura, datos sobre audiencias ni simulaciones de escenarios alternativos; se trata, en esencia, de una manifestación de desacuerdo con las decisiones de política pública adoptadas por el Poder Ejecutivo y la Superintendencia de Telecomunicaciones en el marco de sus competencias legales. Por esto, el llamado “barrera social” no descansa en pruebas ni en una lectura completa del bloque de legalidad aplicable, sino en una reconstrucción parcial de los hechos y de las normas, que omite tanto las salvaguardas de continuidad del servicio como los objetivos de acceso, pluralismo y no discriminación que informan el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 y los propios pliegos de condiciones que diseñó y publicó la SUTEL. La Sala Constitucional no está llamada a reemplazar al Rector ni al regulador sectorial en la definición de la política de espectro, ni a revisar, por vía de amparo, la conveniencia económica o técnica de un modelo concursal que ya ha sido objeto de control ante la Contraloría General de la República y que se encuentra ampliamente judicializado en la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo que se le plantea no es la reparación de una lesión efectiva a la libertad de expresión o al derecho de acceso a las telecomunicaciones, sino la invitación a convertirse en un tribunal de oportunidad regulatoria, función que el ordenamiento constitucional le niega expresamente.*

## **7.- SOBRE LOS ALEGATOS DE BARRERA TÉCNICA**

La recurrente sostiene que existe una “barrera técnica” porque, según afirma, los pliegos de condiciones “adoptaron una zonificación basada en la regionalización de MIDEPLAN, exigiendo, como regla general, una red mínima de doce (12) transmisores, equivalentes a dos por cada región”, que “la regionalización Mideplan no está incluida en instrucción del MICITT a la SUTEL, y los doce transmisores es una decisión de la SUTEL que excede la instrucción del MICITT”,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

y que además *“se otorgó un plazo de solo doce meses para tener la red completamente operativa, plazo que es excesivamente gravoso y de cumplimiento imposible para la mayoría de pequeños y medianos operadores”*. Sobre esa base concluye que *“todo lo anterior configura una barrera técnica injustificada, contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad”*. Ninguna de esas aseveraciones resiste el contraste con el contenido real de los pliegos ni con lo ya resuelto en sede de la Contraloría General de la República.

En primer lugar, la utilización de la regionalización de MIDEPLAN como referencia territorial en los pliegos de la Licitación Mayor N.º 2025LY-000001-SUTEL (radiodifusión sonora en Amplitud Modulada), N.º 2025LY-000002-SUTEL (radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada) y N.º 2025LY-000003-SUTEL (radiodifusión televisiva de acceso libre) no es un capricho técnico ni un invento de la Superintendencia de Telecomunicaciones, sino un criterio objetivo de planificación territorial ampliamente utilizado por la Administración Pública costarricense para diseñar políticas regionales, incluidos los propios instrumentos de planificación del sector telecomunicaciones. La Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, en sus artículos 8 y 9, obliga a orientar la administración del espectro radioeléctrico a la cobertura, continuidad y expansión de los servicios, especialmente en zonas rurales y menos favorecidas. Asignar concesiones “nacionales” sin anclar su cobertura a regiones claramente delimitadas habría supuesto, más bien, renunciar a ese mandato y perpetuar el histórico sesgo hacia la Región Central.

En ese mismo sentido, los dictámenes técnicos que sirven de base a los pliegos (en particular, los estudios contenidos en los oficios N.º 09904-SUTEL-DGC-2023 y N.º 04180-SUTEL-DGC-2024, aprobados por el Consejo de la SUTEL) justifican el diseño de redes de alcance nacional sobre la base de parámetros de propagación, orografía, distribución de población y demanda potencial, todo ello coherente con

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) y el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT). No se trata de extrapolar mecánicamente las regiones de MIDEPLAN, sino de utilizarlas como marco para que las obligaciones de despliegue garanticen que una concesión nacional realmente sirva a todas las regiones del país y no solo a los mercados más rentables. Desde esa perspectiva, el uso de la regionalización no es una “*barrera técnica*”, sino un instrumento de igualdad territorial y de realización del derecho de acceso a las telecomunicaciones consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política.

Adicionalmente, conviene recordar que el rediseño del marco técnico que sirve de base al modelo de radiodifusión no surgió de manera sorpresiva ni al margen de los mecanismos de participación previstos en la Ley General de la Administración Pública N.º 6227. El proyecto de Decreto Ejecutivo “**Modificación parcial al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (Radiodifusión e IMT)**” fue sometido a consulta pública no vinculante mediante su publicación en el Diario Oficial La Gaceta N.º 159 del 29 de agosto de 2024, y las observaciones recibidas se analizaron en el informe técnico conjunto N.º **MICITT-DERRT-INF-041-2024 / N.º MICITT-DCNT-INF-055-2024**, de fecha 11 de noviembre de 2024, que el Poder Ejecutivo acogió en todos sus extremos al dictar el **Decreto Ejecutivo N.º 44789-MICITT**. En dicho procedimiento participaron diversos actores del Sector, cuyas observaciones, según concluyeron ambas direcciones técnicas, no justificaron modificaciones a los elementos centrales de la propuesta con incidencia directa en el diseño de redes y en la cantidad de infraestructura requerida.

Por su parte, CANARTEL remitió un escrito de oposición al proyecto de reforma al PNAF, pero lo hizo de forma extemporánea, de manera que sus planteamientos no pudieron ser conocidos ni valorados en el informe conjunto. Aún así, del propio

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

texto de esa oposición se desprende que sus críticas se centraron en objeciones generales a la transición hacia la radiodifusión digital y al denominado “nuevo dividendo digital” (identificación de la banda de 600 MHz, de 614 MHz a 698 MHz, para el despliegue de sistemas móviles IMT), en particular en la inversión requerida en nueva infraestructura de transmisión y recepción y en equipos receptores, pero no formularon objeciones técnicas específicas sobre regionalización o las barreras técnicas que ahora aducen. En consecuencia, CANARTEL dispuso de una vía idónea y específica para cuestionar oportunamente el andamiaje técnico que serviría de insumo a la SUTEL para la elaboración de los pliegos de condiciones, pero ni ejerció esa vía dentro del plazo legal en igualdad con otros participantes de la consulta, ni dirigió sus observaciones (aún extemporáneas) contra los aspectos concretos de diseño de red que hoy impugna, lo que debilita su alegato actual de sorpresa o irracionalidad sobrevenida y confirma que lo que plantea es, en realidad, una discrepancia con opciones de política pública y de diseño regulatorio ya tramitadas mediante el procedimiento legalmente previsto para la emisión de actos administrativos de alcance general, como lo es el Decreto Ejecutivo de reforma al PNAF.

Específicamente, la regionalización del MIDEPLAN utilizada por la SUTEL en los pliegos de condiciones obedece a criterios técnicos y de política pública, como el aislamiento radioeléctrico que permite el relieve nacional y los objetivos de equidad territorial definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. El MIDEPLAN se configura como órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República y es la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno; en esa condición, la regionalización socioeconómica que propone busca precisamente acercar los servicios institucionales a los ámbitos regionales y locales, mejorar la distribución de los servicios y atender las particularidades de cada región. Trasladar este esquema a

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

los concursos de radiodifusión permite que las obligaciones de cobertura se definan con base en divisiones territoriales objetivas, pensadas para garantizar un desarrollo más equilibrado del país, y no en función de criterios discrecionales.

Por otra parte, en cuanto a la red de transmisores y al plazo para su despliegue, debe recordarse que el artículo 7 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 establece un plazo máximo total de doce meses para el inicio de operación, consistente en seis meses iniciales prorrogables por seis meses adicionales. Los pliegos respetan ese marco y, además, conceden un plazo adicional de doce meses para completar la infraestructura restante de la red de radiodifusión. En la práctica, ello implica que los eventuales concesionarios cuentan con hasta doce meses para encender el primer transmisor por región y con otros doce meses para encender los segundos transmisores, de modo que el estándar regulatorio se traduce en plazos progresivos y razonables, acordes con la magnitud de la inversión y la duración de las concesiones. Esto se extrae, en los tres pliegos de condiciones, de la cláusula **56.12.4 “Cronograma de despliegue”**, que indica literalmente, a manera de ejemplo, en el pliego de la licitación mayor N.º **2025LY-000001-SUTEL**: **56.12.4.1. El Concesionario deberá asegurar la instalación y operación de la totalidad de los transmisores autorizados, con base en el siguiente cronograma:**

- i. Deberá haber instalado al menos un (1) transmisor en un plazo máximo de seis (6) meses a partir del Inicio de la Concesión, prorrogable por seis (6) meses más, según lo dispuesto en el artículo 7 de la LDR, lo cual representa el plazo máximo para el inicio de la prestación del servicio.*
- ii. Deberá haber instalado la totalidad de los transmisores en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses a partir del Inicio de la Concesión, lo cual representa el periodo máximo para el despliegue de los demás transmisores de la red. No se brindarán plazos adicionales a los indicados en la presente cláusula.”*

En cuanto al número mínimo de transmisores, la recurrente se limita a calificar como excesivo el estándar de doce (12) transmisores para una concesión de alcance nacional, pero ni en sus objeciones ante la Contraloría General de la República ni en el presente recurso aporta un solo estudio técnico que demuestre que dicho número es innecesario o técnicamente desproporcionado para cubrir, con niveles adecuados de calidad y disponibilidad, todas las regiones previstas. Las resoluciones N.º R-DCP-00076-2025 (AM), N.º R-DCP-00077-2025 (FM) y N.º R-DCP-00078-2025 (TV) justamente rechazaron estos argumentos al constatar que la CÁMARA no acreditó, con respaldo de ingeniería de radiodifusión, que un número inferior de estaciones garantizara la misma cobertura y calidad, ni que el estándar fijado por la SUTEL fuera materialmente imposible de cumplir. No basta con afirmar que son demasiados transmisores; la carga de demostrar la irracionalidad técnica recae en quien objeta, y esa carga no fue cumplida.

Asimismo, las disposiciones de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 no diferencian entre concesionarios por su cobertura nacional o regional en materia de número de transmisores. Precisamente por ello, los pliegos de condiciones introducen una regulación diferenciada y proporcionada de la obligación de instalación de infraestructura: se prevén exigencias distintas para concesionarios con alcance nacional y para aquellos con alcance regional, tomando en cuenta sus diferentes capacidades técnicas y financieras.

Así, un eventual concesionario regional que resulte adjudicatario en una sola región MIDEPLAN deberá instalar al menos dos transmisores; si resultara adjudicatario en dos regiones, deberá desplegar cuatro transmisores, y así sucesivamente. En el caso de un concesionario nacional, que debe cubrir las seis regiones MIDEPLAN, el estándar de doce transmisores responde a la misma proporción. No se trata, por tanto, de una carga arbitraria, sino de un criterio aritmético y técnico que vincula el número de transmisores con el alcance

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

territorial efectivo de la concesión, sin generar tratos discriminatorios entre operadores.

Por el contrario, un mínimo de transmisores asociado a una concesión nacional se justifica por los propios objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, que ordena optimizar el uso del espectro y asegurar que los servicios lleguen con calidad razonable a todo el territorio. Una concesión de cobertura nacional que pudiera explotarse con un puñado de transmisores focalizados en el área metropolitana reproduciría el viejo modelo, donde las frecuencias más valiosas se utilizan para servir primordialmente a los centros urbanos más rentables, dejando en la periferia a las zonas rurales y costeras. Lo que la recurrente califica como “*barrera técnica*” es, en realidad, un estándar mínimo de despliegue para corregir esa histórica desigualdad y asegurar que el beneficio del bien demanial llegue al conjunto de la población.

Tampoco es cierto que la SUTEL haya excedido la instrucción del Poder Ejecutivo contenida en el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT al definir parámetros de cobertura y de red. Los lineamientos posteriores del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024, en estricto cumplimiento de los artículos 2 y 9 de dicho Acuerdo, ordenan expresamente que el proceso concursal asegure la continuidad del servicio de radiodifusión, la accesibilidad territorial, la prevención de concentración en el espectro y la optimización del recurso, así como la definición de zonas de cobertura “*alineadas a los principios de la ciencia y la técnica, procurando la eficiencia en el uso de los recursos escasos, y brindando la posibilidad a los adjudicatarios de un desarrollo progresivo de la infraestructura de su red de radiodifusión*”. Justamente para cumplir con estos objetivos, corresponde a la SUTEL, como autoridad técnica, traducir esos lineamientos en parámetros concretos de red y cobertura en los pliegos.

En lo que respecta al plazo de doce meses para tener la red operativa, la recurrente lo califica como “*excesivamente gravoso*” y “*de cumplimiento imposible*” para pequeños y medianos operadores, en abstracto y sin ningún respaldo técnico o de gestión de proyectos que lo demuestre. Los pliegos, sin embargo, fijan ese plazo dentro de un horizonte concesional de hasta veinte años de explotación, de modo que se trata de un año para desplegar una red cuya explotación comercial se extenderá por dos décadas. Bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, el análisis no puede aislar el plazo de despliegue de la duración del título habilitante: un adjudicatario serio, que accederá a una concesión de uso de un bien demanial de altísimo valor por veinte años, debe estar en capacidad de diseñar y ejecutar un plan de inversiones que culmine el despliegue en doce meses, máxime cuando puede aprovechar infraestructura existente, acuerdos de compartición de sitios y tecnologías probadas en el mercado.

Las dificultades administrativas que menciona la recurrente como lo son “*trámites municipales, ambientales, importación de equipos, interconexiones eléctricas y de transporte de señal*”, son inherentes a cualquier proyecto de infraestructura en el país, no exclusivas de este concurso. Si se aceptara que la mera existencia de esos procedimientos convierte en inconstitucional cualquier plazo de despliegue, ningún concurso público de infraestructura podría fijar cronogramas exigibles sin ser tildado de “*barrera técnica*”. De nuevo, la Contraloría General de la República, al resolver las objeciones en las resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025, constató que la Cámara aquí recurrente no aportó elementos que demostraran una imposibilidad generalizada de cumplimiento, ni que los plazos fijados fueran arbitrarios o desconectados de la experiencia nacional e internacional en despliegue de redes de radiodifusión.

Es importante destacar que los pliegos no imponen requisitos técnicos selectivos odiferenciados en perjuicio de determinados grupos de interesados; las

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

obligaciones de red, cobertura y plazos se aplican de forma general a todos los potenciales oferentes, sin discriminación alguna. Desde la perspectiva constitucional, aun si se estimara que el estándar técnico es exigente, su aplicación uniforme y objetiva responde a un fin legítimo: garantizar la continuidad, calidad y universalidad del servicio de radiodifusión sonora y televisiva, en cumplimiento de los artículos 24 de la Constitución Política y 2, 4, 8 y 9 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642. La igualdad ante la ley no se vulnera por exigir condiciones técnicas robustas a todos, sino si se establecieran privilegios u obstáculos injustificados para unos frente a otros, lo que no ocurre en este caso.

Conviene reiterar, además, que estos parámetros técnicos de red, cobertura y desempeño **fueron definidos por la SUTEL** en el ejercicio de sus competencias exclusivas e indelegables. En consecuencia, la defensa que se ejerce en este proceso recae sobre aspectos cuya justificación técnica corresponde precisamente a la autoridad reguladora. La decisión de la recurrente de no integrar a la SUTEL en su escrito limita la posibilidad de que el órgano competente ejerza su derecho de defensa y aporte los criterios especializados que sustentan estos requisitos, reforzando así la necesidad de que sea emplazado para garantizar un análisis completo y conforme al principio de igualdad de armas procesales.

Además, la calificación de *“barrera técnica injustificada”* se desvirtúa cuando se recuerda que **el modelo concursal no busca expulsar del mercado a emisoras existentes, sino abrir el acceso al espectro a todos los interesados bajo reglas transparentes y competitivas, garantizando la continuidad de los servicios mientras se desarrolla el concurso**, tal y como ya fue asegurado por la jurisdicción contencioso-administrativa y por el propio Poder Ejecutivo mediante el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT. Si un operador actual acredita la solvencia técnica y organizativa para mantener y mejorar su red con las nuevas obligaciones, puede competir en igualdad de condiciones; si no, ello no es

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

consecuencia de una barrera inconstitucional, sino de la exigencia legítima de que quien explota una concesión nacional cumpla estándares acordes con el interés público y con la evolución tecnológica.

Finalmente, conviene recordar que las mismas objeciones ahora formuladas como “*barrera técnica*” ya fueron ampliamente discutidas y rechazadas en los procedimientos de objeción ante la Contraloría General de la República respecto de las licitaciones N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL. La Cámara aquí recurrente no logró acreditar entonces que la regionalización de MIDEPLAN, el número mínimo de transmisores o el plazo de despliegue constituyeran requisitos técnicamente inviables, discriminatorios o desconectados de los objetivos de cobertura y calidad que impone la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642. Pretender ahora reetiquetar esos mismos estándares como “*barrera técnica injustificada*” en sede de amparo no convierte en constitucionales unas afirmaciones que ya fueron desestimadas por el órgano especializado en control de legalidad de la contratación pública, ni las transforma en cuestiones de rango constitucional; se trata, en esencia, de una discrepancia con el diseño técnico del concurso que debe ventilarse en la jurisdicción contencioso-administrativa, no mediante un recurso de amparo.

## **8.- SOBRE LOS ALEGATOS DE MORA EN RESOLVER PRÓRROGAS Y VULNERABILIDAD JURÍDICA**

La recurrente pretende construir un “*elemento adicional de gravedad*” a partir de una alegada mora administrativa en la resolución de solicitudes de prórroga presentadas “*desde diciembre de 2022*”. Afirma que, por no haberse resuelto en un “*plazo razonable*”, “*se violentó el debido proceso y el principio de legalidad*”, que esa demora “*coloca a los concesionarios en una situación de vulnerabilidad jurídica*” al depender de ampliaciones de corto plazo vía decreto, y que ello genera “*un estado de incertidumbre permanente sobre la continuidad de los servicios*”.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Se trata, sin embargo, de afirmaciones genéricas, no respaldadas con elementos normativos ni fácticos concretos, que omiten cuidadosamente el marco jurídico de las concesiones de radiodifusión, las medidas normativas adoptadas para garantizar la continuidad del servicio y, sobre todo, los amplios cauces de tutela que la propia CANARTEL ha activado en la jurisdicción contencioso-administrativa.

La recurrente presenta las solicitudes de prórroga “*desde diciembre de 2022*” como si se tratara de títulos sin límite temporal cuyo vencimiento sobrevino de forma imprevista, cuando justamente el régimen jurídico aplicable -interpretado por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República- establece que las concesiones de radiodifusión no pueden ser perpetuas. Como se ha explicado, a partir del Reglamento de Radiocomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 31608-G de 28 de junio de 2004, todas las concesiones de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito adecuadas a ese régimen quedaron sometidas a un plazo máximo de veinte años, contado desde la vigencia del Reglamento, de modo que se extinguían de pleno derecho el 28 de junio de 2024. La Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, en su artículo 25, admite prórroga automática, pero esa posibilidad debe leerse hoy, conforme a la jurisprudencia de la Sala Constitucional, a la luz de la naturaleza demanial del espectro radioeléctrico y del mandato del artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política: la concesión debe ser siempre “*por tiempo limitado*”. En esa línea, la Sala Constitucional, en resoluciones como la N.º 02997-2006, ha sido clara en que la prórroga de una concesión no es un derecho *ad perpetuam* del concesionario, sino una facultad que debe ejercerse respetando el límite constitucional de temporalidad y los parámetros normativos vigentes. Por su parte, la Procuraduría General de la República, en el dictamen N.º C-110-2016, ha señalado que, dada la naturaleza del espectro como bien demanial, las redes de radiodifusión se enmarcan en los objetivos y principios de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, de optimización, uso racional,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

eficiente, transparente y no discriminatorio del recurso. Desde esa perspectiva, no existe un derecho subjetivo de los concesionarios a obtener, por el solo transcurso del tiempo o por el pago de un impuesto, una prórroga indefinida de su título. La eventual demora en resolver solicitudes de prórroga se inserta, por tanto, en un contexto en el que el Estado debe ponderar, con responsabilidad, el interés público en la reasignación del espectro mediante concurso.

En segundo lugar, la recurrente reduce la situación a una narrativa de mora aislada, como si la Administración hubiera abandonado por completo el tratamiento de las concesiones de radiodifusión. Omite que los operadores actuales ha judicializado - con amplitud y detalle- las controversias sobre prórrogas, silencio positivo y nulidad de Acuerdos Ejecutivos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, al amparo del Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N.º 8508. Basta revisar procesos como el expediente N.º 25-001640-1027-CA (CANARA y otros), N.º 25-002650-1027-CA (Grupo Radiofónico TBC S.A.), N.º 25-006374-1027-CA (Sonido Latino FM S.A.), N.º 25-006375-1027-CA (Super Radio FM S.A.) y N.º 25-006586-1027-CA (Juan Vega Quirós), entre otros, donde se ha solicitado el reconocimiento de silencio positivo, la nulidad de Acuerdos que deniegan prórrogas y la declaración de prórrogas automáticas por veinte años adicionales, incluso con pretensiones de prórrogas indefinidas sujetas únicamente al cumplimiento de condiciones técnicas. Es decir, la supuesta mora no ha dejado a los concesionarios sin cauces de defensa: **ellos mismos han convertido esa discusión en un litigio de legalidad, donde se ventilan, con amplitud probatoria, la corrección de las prórrogas y la validez de los actos administrativos.**

La propia CANARTEL ha promovido un proceso cautelar *ante causam* (expediente N.º 25-007887-1027-CA), en el que solicitó la suspensión de los efectos de diversos Acuerdos Ejecutivos de prórroga y de instrucción de la

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

licitación, así como el mantenimiento de la vigencia de las concesiones. En ese proceso, **el Tribunal Contencioso Administrativo rechazó la medida cautelar provisionalísima mediante resolución de las 20:42 horas del 25 de noviembre de 2025 y concedió audiencia al Estado**, confirmando que el cauce natural para discutir la alegada vulneración de derechos por la gestión de las prórrogas es la jurisdicción especializada, no la vía sumaria del recurso de amparo. Resulta, cuando menos, contradictorio que la recurrente denuncie en sede constitucional una *“situación de vulnerabilidad jurídica”* al tiempo que ha elegido deliberadamente la vía contenciosa para resolver el fondo del conflicto, con pretensiones de enorme alcance patrimonial.

Tampoco es cierto que la Administración haya dejado a los concesionarios *“forzados a depender de ampliaciones de plazo por decreto ejecutivo de muy corto plazo”* en un vacío jurídico. Esas ampliaciones -como la contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT del 18 de septiembre de 2025, que extendió la vigencia de las concesiones hasta el día hábil siguiente a la firmeza de la declaratoria de nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo- responden precisamente al deber estatal de garantizar continuidad del servicio durante la transición regulatoria, no a un abandono de sus obligaciones. Adicionalmente, el Tribunal Contencioso Administrativo, en el marco del expediente N.º 25-001640-1027-CA, dictó una medida cautelar de alcance general (voto N.º 378-2025-I de las 14:40 horas del 24 de septiembre de 2025) ordenando mantener la vigencia de los títulos de concesión de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito hasta que se decida en firme el futuro concurso o se dicte sentencia en ese proceso. Lejos de un *“estado de incertidumbre permanente”*, lo que existe es un entramado normativo y cautelar que justamente blindada la continuidad del servicio mientras se tramitan concursos y juicios.

Desde el punto de vista constitucional, no puede confundirse la inevitable incertidumbre propia del vencimiento de una concesión demanial -que siempre se otorga por tiempo limitado- con una vulneración del derecho al debido proceso o del principio de legalidad. Todo concesionario que explota un bien del dominio público, como el espectro radioeléctrico, sabe desde el origen que su título tiene un plazo y que, llegado su vencimiento, el Estado puede optar por licitar nuevamente el bien, bajo el principio de libre competencia, o por no renovar. Pretender que la sola proximidad del vencimiento genere un derecho fundamental a la prórroga o a la inmutabilidad del régimen jurídico equivale a vaciar de contenido la exigencia constitucional de temporalidad y a petrificar un reparto del espectro que, en muchos casos, ha permanecido inalterado durante décadas.

Además, la recurrente no individualiza un solo expediente administrativo de prórroga en el que demuestre, con fechas y actuaciones concretas, una demora injustificada que haya colocado a un concesionario determinado en una situación de indefensión real. Se limita a afirmar, en términos genéricos, que *“los concesionarios de radiodifusión de esta cámara solicitaron su prórroga desde diciembre de 2022”* y que *“las solicitudes no fueron resueltas”*, sin aportar copias de los escritos de prórroga, de las gestiones posteriores ni de las comunicaciones que ha realizado la Administración a cada solicitante individualmente y al medio oficial de notificación. En sede de amparo, donde la lesión de derechos fundamentales debe ser cierta, actual y debidamente acreditada, no basta con esta formulación abstracta. La Sala Constitucional ha reiterado que el amparo no es un proceso de investigación oficiosa de la gestión administrativa, sino un mecanismo para proteger derechos concretos frente a actuaciones u omisiones igualmente concretas.

En cuanto al alegado impacto sobre *“las inversiones, la estabilidad laboral del sector y el derecho de la ciudadanía a recibir información y contenidos culturales*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*en forma continua*”, la recurrente no acompaña ningún dato, estudio económico o evidencia empírica que lo sustente. No identifica un solo medio que haya salido del aire por la gestión de las prórrogas, ni demuestra que algún trabajador de radiodifusión haya sido despedido por esa causa específica, ni mucho menos que se haya producido una reducción efectiva del pluralismo informativo. Por el contrario, los títulos continúan vigentes por mandato del Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT y de la medida cautelar de alcance general dictada por el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, y la oferta de radiodifusión abierta se mantiene en funcionamiento mientras se desarrollan los concursos. El temor hipotético a una eventual pérdida de concesión en el futuro no constituye, por sí mismo, una lesión actual de la libertad de expresión o del derecho de acceso a la información.

En realidad, **el núcleo del planteamiento de la recurrente no es la protección de derechos fundamentales de los radioyentes y televidentes, sino la preservación del *statu quo* concesional de sus asociados, con prórrogas largas o indefinidas sin concurso**, frente al nuevo modelo de asignación competitiva diseñado conforme a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, y avalado por la propia Sala Constitucional como mecanismo idóneo para garantizar transparencia, igualdad y pluralismo en la asignación de frecuencias. La supuesta “*vulnerabilidad jurídica*” es, en esa lógica, el simple resultado de que el espectro vuelve a someterse a reglas de competencia y de libre concurrencia, donde las concesiones ya no se perpetúan sino que deben ganarse en igualdad de condiciones frente a otros interesados. Eso es una consecuencia legítima del régimen demanial, no una violación de derechos fundamentales.

Por último, existe una contradicción estructural en la posición de la recurrente: por un lado, denuncia un “*estado de incertidumbre permanente*” y un contexto de “*mora administrativa*” que afectaría la continuidad de los servicios; por otro,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

solicita a esta Sala Constitucional que paralice los concursos públicos que precisamente permitirían definir, de manera transparente y definitiva, el futuro del uso del espectro en los próximos veinte años. Si verdaderamente su preocupación fuera otorgarse seguridad jurídica a los concesionarios y continuidad a los servicios, favorecería el avance del proceso licitatorio bajo control contencioso-administrativo, no su suspensión general vía recurso de amparo. Lo que en realidad busca es postergar indefinidamente la apertura del mercado y la reasignación competitiva del espectro, utilizando una retórica de vulnerabilidad que no se traduce en la demostración de un solo derecho fundamental lesionado de forma directa, actual y específica.

## **9.- SOBRE EL AGRAVIO CONSTITUCIONAL RELACIONADO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

La alegación de la recurrente sobre una supuesta violación al principio de igualdad y no discriminación parte de una premisa equivocada: confunde la clasificación funcional o social de los servicios de radiodifusión (comercial, cultural, religiosa, comunitaria) con el régimen demanial de acceso y uso del espectro radioeléctrico, que es común para todos los operadores. Que el ordenamiento por medio del artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, y de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, reconozca que la radiodifusión es una actividad privada de interés público y que existan distintas tipologías de estaciones (comerciales, culturales, onda corta) no significa que deba existir un procedimiento concursal distinto ni requisitos económicos o técnicos rebajados para unos y otros. El acceso al bien demanial espectro radioeléctrico se rige por los principios de optimización, eficiencia, transparencia y no discriminación, comunes a todos los interesados, sea cual sea el contenido de su programación.

El propio dictamen vinculante N.º C-110-2016 de la Procuraduría General de la República -que la Administración está obligada a acatar- deja claro que la

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

radiodifusión, en cuanto radiocomunicación, es telecomunicación y que el régimen jurídico es mixto: la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 subsiste, pero las redes de radiodifusión quedan sometidas a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, en materia de planificación, administración y control del espectro. Eso significa que el uso de una frecuencia para radiodifusión no puede otorgarse ni prorrogarse si no satisface los objetivos de optimización, explotación racional, eficiente, transparente y no discriminatoria del espectro. No hay en ese criterio ningún mandato de diseñar concursos separados, ni de exonerar de requisitos objetivos a las estaciones culturales o religiosas: el foco está en la eficiencia y transparencia en el uso del bien demanial, no en la naturaleza del contenido.

Desde la óptica constitucional, el artículo 33 de la Constitución Política no prohíbe todo trato igualitario, sino únicamente el trato igual a quienes son objetivamente desiguales cuando ese trato no tiene justificación razonable, o el trato diferente a iguales sin causa legítima. En este caso, frente al acto de acceso al espectro (la concesión administrativa) todos los potenciales adjudicatarios se encuentran en una situación homogénea: son sujetos privados que pretenden explotar un recurso escaso del dominio público para prestar un servicio de radiodifusión sonora o televisiva de acceso libre y gratuito. La finalidad de su programación (comercial, educativa, cultural o religiosa) no altera el dato esencial de que todos usarán la misma infraestructura del espectro radioeléctrico y estarán sometidos a los mismos deberes de continuidad, calidad y cobertura frente a la población. Que se establezcan requisitos técnicos y económicos comunes para garantizar esa continuidad y calidad no es desigualdad encubierta: es una exigencia mínima de igualdad de trato y de tutela del interés general.

La propia diferenciación contenida en la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y en el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, por ejemplo, en

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

materia de exenciones tributarias (artículo 20 de la Ley de Radio) o en la clasificación de estaciones comerciales y culturales en los artículos 97 y 98 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, opera principalmente después del acceso al espectro: condiciona exoneraciones, obligaciones específicas de contenido, ciertas cargas de programación o beneficios concretos. Nada en esas normas impone que el título habilitante demanial deba tramitarse con reglas financieras o técnicas distintas para cada categoría de estación. La pretensión de la recurrente de derivar de esas disposiciones *un derecho a ser licitado en condiciones económicas más suaves* carece de apoyo normativo expreso y convierte la clasificación funcional en un privilegio de acceso que el legislador nunca ha previsto.

Además, lo que el ordenamiento sí exige es que el procedimiento de asignación respete la igualdad de oportunidades entre quienes se encuentren en igualdad de condiciones jurídicas y técnicas. Los pliegos de condiciones de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL (AM), N.º 2025LY-000002-SUTEL (FM) y N.º 2025LY-000003-SUTEL (TV) -todos ellos validados por la Contraloría General de la República en las Resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025- establecen requisitos uniformes de participación, evaluación y ejecución que se aplican sin distinción a cualquier oferente: no hay cláusulas que excluyan o penalicen a las estaciones culturales, religiosas o comunitarias por su naturaleza no lucrativa; por el contrario, se prevén mecanismos como la posibilidad de participar en consorcios, la presentación de distintos diseños de red y la ponderación de capacidades técnicas y económicas bajo criterios objetivamente verificables. La Contraloría General de la República, al conocer las objeciones de CANARTEL, concluyó precisamente que no se había demostrado que el esquema concursal introdujera barreras injustificadas ni tratos diferenciados en perjuicio de un tipo específico de operador.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Bajo la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional, la igualdad exige analizar si el criterio de diferenciación o de homogeneización es razonable, persigue una finalidad legítima y es proporcional. Aquí el criterio utilizado en los pliegos no es el ánimo de lucro o la identidad cultural del medio, sino la capacidad de prestar efectivamente un servicio de radiodifusión de acceso libre, con cobertura y calidad suficientes, durante la vigencia de una concesión temporal. El objetivo legítimo es la optimización del espectro y la protección del derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones, reconocido en el artículo 24 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, en cuanto a universalidad, continuidad y calidad. El medio elegido -un concurso público con requisitos técnicos y económicos uniformes, modulados por zonas de cobertura y obligaciones de despliegue proporcionadas- es idóneo para ese fin y resulta necesario frente a alternativas menos exigentes que no garantizan la continuidad del servicio. Pretender que por razones de *igualdad* se renuncie a estos estándares para un subconjunto de operadores implicaría, en realidad, sacrificar el interés general y los derechos de los usuarios en favor de intereses empresariales particulares.

La recurrente sostiene que imponer las mismas exigencias económicas, financieras y técnicas a estaciones comerciales y a estaciones culturales o religiosas sería discriminatorio en los hechos porque impacta más severamente a estas últimas. Pero el hecho de que un sujeto tenga menor capacidad financiera no convierte en inconstitucional un requisito objetivo, siempre que dicho requisito responda a un fin legítimo y se aplique de forma general. De lo contrario, casi cualquier regla de solvencia económica, de idoneidad profesional o de capacidad técnica en contratación pública podría ser atacada con el argumento de que afecta *más* a quienes tienen menos recursos. La desigualdad económica de partida no obliga *per se* al Estado a renunciar a criterios de solvencia cuando están justificados por la

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

naturaleza del servicio, y mucho menos a crear reservas de espectro o concursos a la medida de determinados actores.

Tampoco es cierto que el diseño concursal parte del equívoco grave de que toda estación es esencialmente lucrativa. Los pliegos, tal como lo destacó la Contraloría General de la República, no exigen una tasa de retorno determinada ni obligan a los oferentes a probar una rentabilidad específica según un modelo uniforme impuesto por la Administración. Lo que se exige es que cada oferente presente una proyección razonable de viabilidad financiera que demuestre que está en capacidad de afrontar las inversiones asociadas a la red y de sostener el servicio durante el plazo de la concesión. Un operador cultural o religioso puede cumplir esa exigencia.(...).

#### **10.- SOBRE EL AGRAVIO CONSTITUCIONAL RELACIONADO AL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD**

Lejos de evidenciar una violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, el esquema diseñado en el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, los Lineamientos de Política Pública, oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 y en los pliegos de condiciones de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL constituye, precisamente, la concreción de esos principios aplicados al uso de un bien demanial escaso. Desde la perspectiva constitucional, el test de proporcionalidad exige que las medidas sean idóneas, necesarias y proporcionales respecto del fin perseguido.

En cuanto a la *idoneidad*, los requisitos técnicos y económicos impugnados no son antojadizos ni se apoyan en una lógica puramente financiera, como sostiene la recurrente, sino que derivan de los estudios previos elaborados por la SUTEL al amparo del artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, y de los objetivos de planificación del espectro fijados en su artículo 8. En los oficios

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

N.º 09904-SUTEL-DGC-2023 y N.º 04180-SUTEL-DGC-2024, aprobados por el Consejo de la SUTEL, se definieron, con base en modelaciones de propagación, orografía, demanda potencial y ocupación actual del espectro, las necesidades de cobertura y las arquitecturas mínimas de red para que los servicios de radiodifusión AM, FM y TV abierta cumplan efectivamente su finalidad pública. Los pliegos se limitan a trasladar esas conclusiones técnicas a condiciones de contratación objetivas: número de transmisores, zonas de cobertura, plazos de despliegue y exigencia de viabilidad financiera.

El juicio de *necesidad* también se satisface. La situación heredada del viejo régimen de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y del derogado Reglamento de Radiocomunicaciones (Decreto Ejecutivo N.º 31608-G) era la de concesiones prácticas y materialmente indefinidas, prorrogadas automáticamente por décadas con base en el artículo 25 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, sin concurso y sin contraste competitivo. Precisamente por eso la Sala Constitucional, en resoluciones como la N.º 02997-2006 y la N.º 04569-2008, subrayó que el único límite constitucional a la concesión de bienes demaniales es su temporalidad y reconoció la adecuación del ordenamiento al introducir la figura de la concesión y del concurso público. Frente a un escenario de vencimiento masivo de títulos el 28 de junio de 2024 (por efecto del Transitorio IV del Reglamento de Radiocomunicaciones N.º 31608-G), el Poder Ejecutivo carecía de alternativas menos intensas, pero igualmente eficaces, que un proceso concursal amplio, con reglas técnicas y económicas que aseguren la continuidad y calidad del servicio.

Desde la óptica de la *proporcionalidad en sentido estricto*, la recurrente pretende presentar como excesivos los requisitos de inversión, el número mínimo de transmisores y los plazos de despliegue, sin contrastarlos con los beneficios que reportan a los usuarios y al sistema en su conjunto. La obligación de desplegar

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

redes con determinada cantidad de transmisores y cobertura responde a la finalidad de evitar zonas de sombra, asegurar servicio en áreas rurales y disminuir la subutilización del espectro. Al exigir que el adjudicatario despliegue una red capaz de cubrir efectivamente la zona asignada, el Estado no está imponiendo cargas arbitrarias, sino condicionando el disfrute de un privilegio demanial (la concesión de uso de frecuencias) a la realización del interés público. Es difícil sostener que sea “desproporcionado” exigir a quien pretende operar una concesión nacional de FM o TV abierta que cuente con la infraestructura mínima necesaria para servir, precisamente, a la población a la que dice dirigirse. Como se expuso al analizar los alegatos de barrera económica y técnica, el diseño del concurso distingue objetivamente entre redes nacionales y regionales, calibra los precios base conforme a metodologías económicas especializadas y establece obligaciones de despliegue progresivo, lo que robustece el juicio de idoneidad y necesidad de las medidas impugnadas.

El argumento relativo a la Tasa Interna de Retorno (TIR) parte de una caricatura de las propias cláusulas de los pliegos. No se impone un umbral uniforme de rentabilidad ni se obliga a adoptar un modelo de negocio concreto; lo que se pide es que cada oferente presente un flujo de caja a diez años y demuestre que la TIR es superior a la tasa de descuento que él mismo justifica. Es decir, se exige una viabilidad económica mínima, *no una alta rentabilidad* ni la conversión obligada de todas las estaciones en proyectos de gran lucro. Una emisora cultural o religiosa puede sustentar su flujo de caja sobre donaciones, aportes de fieles o mecenazgos; lo que el pliego exige es que esos ingresos, de la naturaleza que sean, alcancen para cubrir las inversiones y costos de operación de la red. Presentar este control de solvencia como una violación de la proporcionalidad equivale, en la práctica, a negar que el Estado pueda verificar la capacidad de los adjudicatarios para no dejar inoperante una frecuencia del dominio público.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Conviene recordar, además, que **el principio de proporcionalidad no protege expectativas empresariales de permanecer indefinidamente en el espectro con cualquier nivel de inversión, sino los derechos fundamentales de la población.**

Aquí los pliegos articulan los objetivos de universalidad, continuidad y calidad previstos en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, con mecanismos concretos de implementación: cobertura mínima, plazos razonables de despliegue, obligaciones de servicio y exigencia de capacidad financiera. La propia Contraloría General de la República, al resolver las objeciones de CANARTEL en las Resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025, revisó esos requisitos a la luz de la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, y concluyó que no se acreditaba ni onerosidad desmedida ni barreras injustificadas de acceso, sino criterios objetivos y razonables acordes con la naturaleza del contrato de concesión y del bien demanial involucrado.

La alegación de que no se han previsto “*mecanismos diferenciados ni regímenes especiales para emisoras culturales, religiosas o comunitarias*” confunde nuevamente el plano del contenido con el plano del título habilitante demanial. El ordenamiento reconoce particularidades de ciertas estaciones para efectos fiscales (artículo 20 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758) o de clasificación funcional (artículos 97 y 98 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642), pero no ha creado un régimen paralelo de asignación de frecuencias con menores exigencias técnicas o económicas. Pretender que la proporcionalidad obligue a inventar un camino diferente de acceso al espectro radioeléctrico para ciertas categorías de operadores no solo carece de asidero legal, sino que resultaría en sí mismo desproporcionado frente al derecho de otros interesados a competir en igualdad de condiciones por el mismo recurso escaso.

Cuando la recurrente afirma que *“los pliegos se convierten en instrumentos de exclusión que impiden, en los hechos, la participación de actores socialmente relevantes”*, omite que el propio diseño concursal incorpora herramientas para mitigar las cargas y ampliar las posibilidades de participación: la posibilidad de conformar consorcios o agrupaciones, la segmentación de frecuencias, el reconocimiento de zonas de cobertura diferenciadas y la previsión de plazos de despliegue que, si bien exigentes, son compatibles con la práctica internacional. Nada de eso aparece rebatido con datos, estudios o comparaciones concretas; la impugnación se reduce a afirmaciones genéricas sobre una supuesta imposibilidad material de participar.

De hecho, si se aplicara rigurosamente el test de proporcionalidad, el resultado sería exactamente el inverso al que plantea CANARTEL. Una regulación que renunciara a exigir capacidad de inversión, redes mínimas y viabilidad económica para operar frecuencias de alcance nacional o regional sería claramente no idónea para garantizar la continuidad y calidad del servicio; no sería necesaria, porque sacrificaría esos objetivos sin ofrecer alternativa equivalente de protección, y sería desproporcionada en sentido estricto, porque antepondría la comodidad de operadores existentes a los derechos de todos los usuarios de la radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito en todo el territorio nacional. En otras palabras, lo que sería incompatible con los principios de razonabilidad y proporcionalidad no es el diseño adoptado en los pliegos, sino el modelo que la recurrente propone implícitamente: mantener a toda costa el status quo, sin exigencias de modernización ni de demostración de capacidad.

También debe destacarse que el propio ordenamiento ha incorporado medidas específicas para evitar cualquier quiebre abrupto en la continuidad del servicio mientras se tramita el concurso, lo que refuerza el juicio de proporcionalidad global del esquema. El Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

y Civil de Hacienda, mediante el voto N.º 378-2025-I, decretó una medida cautelar general que mantiene la vigencia de los títulos habilitantes actuales hasta que se decida en firme el concurso o se dicte sentencia definitiva en el proceso que dio origen a la medida, dejando claro que esa medida no suspende la preparación ni tramitación de la licitación. A la vez, el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT extendió la vigencia de las concesiones durante el período electoral, garantizando que, mientras se desarrollan los procesos de selección, los habitantes sigan recibiendo los servicios de radiodifusión en los términos existentes. Dificilmente puede hablarse de desproporción cuando el propio diseño normativo ha amortiguado los impactos de la transición y ha priorizado la continuidad del servicio.

Entonces, el agravio constitucional planteado por CANARTEL ignora que la proporcionalidad debe analizarse en función del sistema completo y no de la conveniencia de un grupo de concesionarios. Considerados en su conjunto (estudios técnicos de la SUTEL, mandato legal de concurso, régimen mixto definido por la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, control previo de la Contraloría General de la República, medidas cautelares adoptadas por la jurisdicción contenciosa y prórrogas normativas de vigencia) los requisitos de los pliegos aparecen como un esfuerzo coherente, razonable y proporcional por ordenar el uso del espectro y garantizar a la población un servicio de radiodifusión abierto moderno, estable y plural. Lo que la recurrente presenta como instrumentos de exclusión son, en realidad, instrumentos de tutela del interés público que, lejos de vulnerar la Constitución Política o el bloque de constitucionalidad, responden a las exigencias que ella misma impone para la administración de los bienes públicos.

## **11.- SOBRE EL AGRAVIO CONSTITUCIONAL RELACIONADO AL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PLURALISMO INFORMATIVO**

Se indica que el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, los Lineamientos de Política Pública, oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 y los pliegos de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL constituyen una restricción indirecta a la libertad de expresión y al pluralismo informativo no resiste el contraste con el marco normativo aplicable ni con los propios documentos objetivos de SUTEL y de la Contraloría General de la República. Lo que está regulado aquí es el acceso y uso de un bien demanial escaso, no el contenido de los mensajes ni la orientación ideológica, religiosa o cultural de los concesionarios. Esa diferencia, que es central en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también atraviesa los artículos 28 y 29 de la Constitución Política: el Estado no puede censurar ideas ni opiniones, pero sí está autorizado y obligado a establecer reglas objetivas para administrar el espectro y asignar concesiones bajo criterios de eficiencia, transparencia y no discriminación.

El propio régimen jurídico sectorial reconoce que la radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre es una actividad privada de interés público, que se presta a través de redes de telecomunicaciones y se somete al régimen mixto definido por la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642. El artículo 29 de esta última dispone que el otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión se rigen por la indicada Ley de Radio, pero al mismo tiempo somete las redes que sirven de soporte a la radiodifusión a la Ley N.º 8642 *“en lo dispuesto en materia de planificación, administración y control del espectro radioeléctrico (...) y al régimen sectorial de competencia”*. El dictamen vinculante, ya reiteradamente

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

citado, N.º C-110-2016 de la Procuraduría General de la República, es categórico al reafirmar que la radiodifusión es una especie de telecomunicaciones y que, por ende, las concesiones de radiodifusión deben satisfacer los objetivos de optimizar el espectro radioeléctrico y asegurar su explotación racional, eficiente, transparente y no discriminatoria. Es precisamente ese mandato el que se materializa a través del concurso público.

A su vez, el ordenamiento ha separado de forma deliberada la regulación del espectro, redes y servicios de telecomunicaciones de cualquier valoración sobre los contenidos que se transmiten por esos medios. Las cuestiones relativas a clasificación de programas, horarios aptos para personas menores de edad, advertencias de contenido o calificación de espectáculos se canalizan a través de normativa específica, como la **Ley de Espectáculos Públicos N.º 7440** y sus disposiciones reglamentarias, así como por la responsabilidad ulterior de los operadores, no por medio de los títulos habilitantes de radiodifusión ni de los procedimientos de asignación del espectro. Esto refuerza que el MICITT y la SUTEL administran el acceso y uso de un bien demanial escaso con criterios objetivos de eficiencia, cobertura y no discriminación, **pero no seleccionan, autorizan ni controlan las ideas, opiniones o creencias que los concesionarios deciden difundir.**

En este contexto, los pliegos de condiciones de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL (AM), N.º 2025LY-000002-SUTEL (FM) y N.º 2025LY-000003-SUTEL (TV abierta) elaborados por la SUTEL, se limitan a fijar requisitos de admisibilidad, solvencia técnica y económica, cobertura y despliegue de red aplicables a todos los interesados. No contienen cláusulas que condicionen el acceso al espectro a la adhesión a determinada línea editorial, religiosa o cultural, ni permiten a la Administración valorar contenidos o agendas informativas de los potenciales oferentes. Desde la perspectiva del artículo 13.3 de la Convención

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

Americana, no basta con invocar genéricamente “*barreras económicas, sociales y técnicas*” para configurar una restricción indirecta: es necesario demostrar que el diseño del procedimiento concursal tiene por objeto o por efecto real limitar la circulación de ideas u opiniones; ese nexo causal simplemente no se acredita. Por el contrario, el diseño concursal concretiza estándares interamericanos y constitucionales que exigen que la asignación de frecuencias se haga mediante procedimientos objetivos, transparentes, públicos y no discriminatorios, que abran el espectro a la participación de múltiples actores y eviten la concentración. La Sala Constitucional, en la Resolución N.º 2017-011715, destacó que el artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, confirma que la concesión es el título habilitante para explotar el espectro radioeléctrico y que *el concurso público preparado e instruido por la SUTEL* es la vía que asegura una asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria de ese recurso. Es decir, la propia jurisprudencia constitucional reconoce que el paradigma de pluralismo informativo y de igualdad de trato en el acceso al espectro no se garantiza perpetuando prórrogas automáticas indefinidas, sino abriendo la competencia a través de concursos con reglas claras y generales (una aplicación integrada de los artículos 46, 121 inciso 14 subinciso c, y 182 de la Constitución Política).

La afirmación de que el esquema diseñado “*privilegia exclusivamente a quienes pueden soportar exigencias financieras de gran escala*” desatiende, además, la valoración concreta que de estos mismos pliegos hizo la Contraloría General de la República al resolver las objeciones formuladas por CANARTEL. En las Resoluciones N.º R-DCP-00076-2025 (FM), N.º R-DCP-00077-2025 (AM) y N.º R-DCP-00078-2025 (TV), dictadas en sede de control previo de legalidad al amparo de la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, la Contraloría examinó, entre otros extremos, los alegatos relativos a supuestas barreras

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

económicas y su impacto en la libertad de expresión y en el pluralismo. Concluyó que esos alegatos eran genéricos y carentes de respaldo técnico, por cuanto no identificaban cláusulas específicas que produjeran la supuesta afectación, no cuantifican el impacto económico, no aportan estudios de mercado ni de audiencia y no formularon propuestas concretas de ajuste. Sobre esa base, rechazó las objeciones por falta de fundamentación y mantuvo incólumes los pliegos en todo lo relativo a la supuesta restricción de pluralismo y libertad de expresión.

Es particularmente relevante que, en esas resoluciones, la Contraloría General de la República no encontró que los precios base, el diseño de subasta, las exigencias de red mínima o los requerimientos de solvencia financiera constituyan barreras injustificadas de entrada ni instrumentos para excluir a radios culturales, religiosas o comunitarias. Por el contrario, validó que el diseño económico y técnico de los pliegos respondía a los estudios previos de SUTEL y a los objetivos de eficiencia, transparencia y libre competencia propios de la contratación administrativa y del régimen demanial, sin evidenciar un efecto de cierre absoluto del mercado. Es significativo que la misma recurrente haya litigado estos puntos ante el órgano constitucionalmente competente para controlar los pliegos, la Contraloría General de la República, y no lograra acreditar ni barreras ilegítimas ni afectación concreta a la libertad de expresión.

También es insostenible afirmar que el modelo reduce drásticamente la oferta de radio y televisión abierta cuando el propio entramado normativo ha sido diseñado justamente para evitar discontinuidades en el servicio durante la transición al nuevo esquema. Primero, el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 34765-MINAET, y el antiguo Reglamento de Radiocomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 31608-G, definieron un plazo cierto para las concesiones de radiodifusión (veinte años para servicios de radiodifusión sonora o televisiva abierta), lo que impide la perpetuidad fáctica de los títulos y

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

abre el espacio para concursos periódicos. Segundo, el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, mediante el voto N.º 378-2025-I, decretó una medida cautelar de alcance general que mantiene la vigencia de las concesiones actuales mientras se decide en firme el concurso o se dicta sentencia definitiva, dejando expresamente claro que tal medida no suspende la preparación ni tramitación de las licitaciones. Tercero, el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT extendió adicionalmente la vigencia de los títulos durante el período electoral 2025-2026. Este conjunto de decisiones normativas y jurisdiccionales desmiente cualquier escenario de “apagón” abrupto de la radiodifusión abierta por efecto del concurso.

Tampoco puede presumirse que la única forma de garantizar la dimensión colectiva de la libertad de expresión y el derecho de la población a recibir información sea mantener intacto el actual mapa de concesionarios. El derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información protege a la ciudadanía, no a empresas concretas ni a su permanencia indefinida en el espectro. Nada en la Constitución Política ni en el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos garantiza un derecho subjetivo de determinados grupos empresariales a conservar *sus* frecuencias (como si se tratase de un derecho real sobre un bien en el comercio de los hombres) más allá del plazo de concesión sin someterse a concurso. Por el contrario, el deber estatal es organizar un sistema de asignación de frecuencias que minimice la concentración, asegure la competencia y permita la entrada de nuevas voces, incluidas potenciales emisoras comunitarias, culturales o religiosas que hoy no tienen acceso al espectro. Afirmar que abrir el concurso y exigir capacidad técnica y financiera para operar las redes amenaza “*la pluralidad de voces*” es, en realidad, defender el *statu quo* de los actuales concesionarios frente a posibles nuevos entrantes.

La idea de “*restricción indirecta*” en el artículo 13.3 de la Convención Americana se refiere a supuestos en que el Estado utiliza de manera abusiva controles sobre papel, equipos o frecuencias para silenciar o marginar voces incómodas o críticas, por ejemplo, denegando licencias a medios opositores mientras se conceden discrecionalmente a medios afines, o diseñando reglas aparentemente neutras que solo ciertas corrientes pueden cumplir. Nada semejante ocurre aquí: los pliegos no introducen criterios ideológicos, no establecen cupos editoriales, no exigen pertenencia a determinadas organizaciones ni diferencian el trato según el tipo de contenidos. Los requisitos se refieren exclusivamente a capacidad técnica, cobertura, solvencia y cumplimiento de obligaciones de servicio, en línea con la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, y con los dictámenes técnicos de SUTEL. De hecho, los lineamientos que emitió esta Rectora en el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 enfatizan objetivos opuestos a los que denuncia la recurrente: prevenir la concentración de espectro, asegurar cobertura territorial amplia, evitar barreras de entrada, promover la competencia efectiva y proteger la sostenibilidad ambiental.

En la misma dirección, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2022-2027 “Costa Rica: Hacia la disrupción digital inclusiva”, al que remiten tanto el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT como el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024, recoge metas específicas orientadas a garantizar la presencia de servicios de radiodifusión televisiva con fines de atención a necesidades locales y nacionales (Meta 9) y a optimizar el uso del espectro para favorecer la inclusión y la competitividad. El diseño concursal no se aparta de esos objetivos, sino que los operacionaliza al definir obligaciones de cobertura, requisitos de calidad y parámetros de uso óptimo del espectro. Presentar ese esfuerzo de planificación como un intento de privilegiar a quienes soportan exigencias financieras de gran

escala es ignorar el carácter demanial del espectro radioeléctrico y el mandato de maximizar su rendimiento social, no la rentabilidad individual de cada operador.

Debe recordarse, además, que la Contraloría General de la República, en sus resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025, revisó a la luz de la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, la alegada afectación a la libertad de expresión y concluyó que no se acreditaba ningún fundamento en esa línea. Señaló que los recurrentes no identificaron cláusulas específicas que produjeran la supuesta disminución del pluralismo, no aportaron evidencias de una reducción necesaria u obligada de la oferta de contenidos culturales o religiosos ni demostraron que el esquema de precios y subasta cerrara de hecho el mercado. Por el contrario, constató que los pliegos mantenían la apertura a la libre competencia y que las condiciones económicas y técnicas se justificaban en los dictámenes técnicos de la SUTEL y en los objetivos sectoriales de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642. Este juicio técnico-jurídico, emitido por el órgano constitucionalmente llamado a garantizar la legalidad, la transparencia y la igualdad en la contratación pública, desautoriza que ahora se pretenda reetiquetar las mismas condiciones como violaciones al artículo 13 de la Convención Americana.

Así, las medidas impugnadas son neutrales en cuanto al contenido, generales, razonables y amparadas en leyes formales y en dictámenes técnicos de la SUTEL, así como en el control previo de la Contraloría General de la República. No suprimen voces ni prohíben mensajes; reorganizan, mediante concurso público, el acceso a un bien demanial escaso conforme a criterios que la propia Constitución y el bloque de convencionalidad exigen: objetividad, transparencia, no discriminación, prevención de la concentración y orientación al interés general. El verdadero debate que plantea la recurrente no es de libertad de expresión, sino de conveniencia regulatoria y de preservación de intereses patrimoniales específicos

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

frente a un nuevo modelo de asignación de frecuencias. Ese debate corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y al control de legalidad ordinaria; forzarlo en la vía del amparo como si se tratara de una restricción indirecta a la libertad de expresión distorsiona el alcance del artículo 13 de la Convención Americana y de los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, y pretende convertir al juez constitucional en un árbitro de política sectorial, algo que la propia Sala Constitucional ha rechazado de manera reiterada.

## 12.- SOBRE EL AGRAVIO CONSTITUCIONAL RELACIONADO A LA DIVERSIDAD CULTURAL Y EL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL

La tesis de la recurrente según la cual el modelo concursal vulnera la diversidad cultural y el patrimonio cultural inmaterial, a la luz de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (aprobada mediante Ley N.º 8560), parte de una premisa equivocada: confunde el medio técnico-jurídico (la concesión sobre el espectro radioeléctrico) con el objeto protegido por dicha Convención (las prácticas, expresiones, saberes y manifestaciones de las comunidades). El hecho de someter las frecuencias de radiodifusión a concurso público, bajo criterios generales y objetivos, no implica ni la supresión de esas manifestaciones culturales ni su prohibición, ni mucho menos la imposibilidad de que continúen difundiendo por radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito.

La Convención aprobada por la Ley N.º 8560 obliga al Estado costarricense a identificar, salvaguardar y promover el patrimonio cultural inmaterial, así como a facilitar la participación de las comunidades en la vida cultural. Pero el instrumento internacional no congela un mapa histórico de actores privados ni impone al Estado el deber de asegurar a determinados concesionarios privados la tenencia indefinida de frecuencias de radiodifusión. Su eje está en las manifestaciones (tradiciones orales, usos sociales, rituales, conocimientos tradicionales, etc.) y en

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

las comunidades portadoras, no en la perpetuación de títulos habilitantes específicos ni en la exención de esas empresas frente al régimen demanial aplicable al espectro radioeléctrico.

Visto desde el derecho interno, el marco sectorial confirma esa lectura. El artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, define la radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre como una actividad privada de interés público, cuyo otorgamiento de concesiones continúa rigiéndose por la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, pero sometiendo las redes que sirven de soporte a los servicios de radiodifusión a la Ley N.º 8642 en materia de planificación, administración y control del espectro y régimen de competencia. Es decir, el ordenamiento costarricense reconoce la relevancia cultural y social de la radiodifusión, pero al mismo tiempo mantiene incólume su naturaleza de uso de un bien demanial escaso que debe asignarse bajo parámetros de eficiencia, transparencia y no discriminación.

En esa línea, el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT y el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 no desconocen el deber de salvaguardar la diversidad cultural, sino que lo articulan dentro de la política sectorial de espectro. El **Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2022-2027 “Costa Rica: Hacia la disrupción digital inclusiva”**, al que remiten expresamente esos instrumentos, incluye metas específicas vinculadas con la radiodifusión, entre ellas la reserva de 24 MHz para servicios de radiodifusión televisiva “con fines de atención a necesidades locales y nacionales”. Esa reserva, que se incorpora en los lineamientos como parámetro a considerar, es precisamente una herramienta de política pública para garantizar espacios en el espectro orientados a contenidos de interés general, culturales y educativos, en beneficio de la diversidad y no en su detrimento.

La crítica de la recurrente de que el “*modelo concursal impugnado desconoce por completo esta dimensión*” pasa por alto, además, que los lineamientos del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 exigen, entre otros objetivos, evitar la concentración de espectro, garantizar la continuidad del servicio en todo el territorio, prevenir barreras de entrada y promover la competencia efectiva. Estas exigencias no son neutras desde la perspectiva cultural porque un espectro menos concentrado, con mayor cobertura rural y con procedimientos de acceso claros y abiertos, amplía el universo potencial de oferentes que pueden difundir contenidos religiosos, culturales, comunitarios o educativos, en vez de limitar la radiodifusión a quienes hoy detentan las frecuencias y aspiran a prórrogas automáticas de facto indefinidas.

Tampoco es correcto afirmar que someter a las estaciones culturales o religiosas a los mismos criterios generales de concurso que al resto de participantes equivalga, por sí mismo, a violar la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. El derecho internacional de los derechos humanos no reconoce un derecho adquirido de operadores privados a quedar al margen de la competencia por el solo hecho de emitir programación cultural o religiosa. Lo que exige es que el Estado no adopte medidas que, en la práctica, impidan u obstaculicen injustificadamente la transmisión de esas manifestaciones y que adopte políticas positivas para promoverlas. Nada en los pliegos de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL prohíbe o limita la emisión de contenidos religiosos, culturales o comunitarios, ni condiciona el acceso al espectro a la renuncia a ese tipo de programación.

Más aún, los pliegos aprobados por la SUTEL y examinados por la Contraloría General de la República en las Resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025, se enfocan en aspectos propios de la

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

aptitud técnica y económica para operar redes de radiodifusión: cobertura, número de transmisores, calidad de servicio, solvencia financiera básica y cumplimiento de obligaciones de contrato administrativo. La Contraloría General de la República analizó expresamente las objeciones de CANARTEL sobre supuestos efectos negativos en pluralismo informativo y contenidos culturales, concluyendo que se trataba de alegatos genéricos, sin identificación de cláusulas concretas ni estudios o datos que demostraran una afectación real a la diversidad de contenidos o a la libertad de expresión. Sobre esa base, rechazó las objeciones y mantuvo los pliegos, sin encontrar contradicción con los principios de libre competencia y transparencia que también tutelan la diversidad de medios.

La propia lógica de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada mediante Ley N.º 8560, confirma que el eje de protección está en las comunidades y sus prácticas, no en los canales concretos de difusión ni en estructuras empresariales determinadas. Las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial como fiestas religiosas, tradiciones orales, música tradicional, artes del espectáculo, saberes culinarios, etc., se transmiten a través de múltiples soportes: presencia física, educación formal e informal, espacios públicos, medios digitales, redes sociales y, por supuesto, radio y televisión de acceso libre y gratuito. La alteración del régimen de acceso al espectro no extingue esas prácticas ni impide *per se* que se sigan difundiendo; en todo caso, abre la posibilidad de que más actores, incluidos nuevos proyectos comunitarios o culturales que hoy no tienen frecuencia, puedan competir por títulos habilitantes.

En la medida en que los pliegos no discriminan entre oferentes por el tipo de contenidos que proyectan ni prohíben la programación cultural, religiosa o comunitaria, el eventual riesgo alegado por la recurrente es meramente hipotético: supone, sin prueba, que ningún actor cultural o religioso podrá cumplir los requisitos técnicos y económicos generales, que todos los actuales concesionarios

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

culturales perderán sus títulos y que ningún nuevo actor de esa naturaleza ingresará al mercado. Esa cadena de supuestos ni está demostrada ni puede presumirse; más bien, contrasta con el mandato del artículo 8 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, de planificar el espectro en función de su optimización y del interés general, y con las metas del PNDT orientadas a garantizar la presencia de servicios de radiodifusión en todo el territorio.

Tampoco puede transformarse el deber estatal de proteger la diversidad cultural en una obligación de mantener intocables e indefinidas las posiciones de mercado de los actuales concesionarios. La protección de la diversidad cultural se satisface mejor mediante un espectro gestionado racionalmente, con reglas de acceso abiertas, con mecanismos contra la concentración y con espacio para proyectos de servicio público, que mediante un esquema de prórrogas automáticas sin concurso que cristalice el mapa actual de operadores. Entender la Convención de la Ley N.º 8560 como un blindaje corporativo frente a la aplicación del régimen demanial equivaldría a desnaturalizarla y a desplazar el foco desde las comunidades hacia los intereses patrimoniales de determinados grupos.

Por esto, el modelo concursal diseñado por el Poder Ejecutivo y ejecutado por la SUTEL no desconoce la diversidad cultural ni el patrimonio cultural inmaterial; lo que hace es separar correctamente los planos: por un lado, el régimen de acceso a un bien demanial escaso, que se rige por la Constitución Política, la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, y la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986; por otro, las políticas culturales específicas que el Estado debe desplegar, dentro y fuera del sector telecomunicaciones, para salvaguardar las manifestaciones culturales de las comunidades, de conformidad con la Ley N.º 8560. Pretender que la Convención se traduzca en un derecho de ciertos concesionarios a sustraerse de las reglas generales de concurso y de uso eficiente del espectro no encuentra apoyo ni en el

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

texto de la Convención ni en el bloque de constitucionalidad; se trata, más bien, de una lectura instrumental al servicio de intereses económicos concretos, no de la protección genuina de la diversidad cultural.

### **13.- SOBRE EL AGRAVIO CONSTITUCIONAL RELACIONADO A LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO Y EL DERECHO DE ACCESO A LAS TELECOMUNICACIONES**

El agravio que formula la recurrente pretende presentar el régimen concursal de radiodifusión como una amenaza directa a la continuidad del servicio y al derecho de acceso a las telecomunicaciones, pero parte de una premisa equivocada: **confunde la continuidad del servicio público de radiodifusión con la perpetuación indefinida de los mismos concesionarios** (mezclando el tema de las solicitudes de prórroga con una supuesta amenaza de salir de aire emisoras por no poder competir en el esquema de la subasta). El párrafo segundo del artículo 24 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental de las personas al acceso a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información y la comunicación, pero en ningún extremo consagra un “derecho adquirido” de los actuales operadores a retener el uso de un bien demanial como el espectro radioeléctrico. El titular del derecho es la ciudadanía; los concesionarios son instrumentos jurídicos para satisfacer ese derecho en condiciones de temporalidad, competencia y eficiencia.

Desde el punto de vista jurídico-sectorial, la continuidad del servicio de radiodifusión no equivale a la permanencia indefinida de un concesionario específico, sino a la obligación de que el servicio se preste de forma estable y sin interrupciones injustificadas a las personas usuarias. Así lo evidencian, por un lado, los deberes generales de los concesionarios fijados en los artículos 7 y 11 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758; y, por otro, las obligaciones de tiempo mínimo de transmisión y calidad de la señal previstas en los artículos 99 y

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

100 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 34765-MINAET). Esta normativa se orienta a asegurar que exista servicio continuo en las áreas de cobertura autorizadas, con independencia de cuál sea el operador que, previa licitación, resulte titular de la concesión

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, desarrolla este mandato al fijar como objetivos, entre otros, garantizar el derecho de los habitantes a obtener servicios de telecomunicaciones, velar por la universalidad, continuidad, calidad y cobertura de los servicios y promover la utilización eficiente del espectro radioeléctrico (artículos 2, 3 y 8). En este marco, el paso de un esquema de licencias prorrogables prácticamente de forma indefinida, al modelo de concesiones por tiempo limitado y asignación mediante concurso público (artículos 11 y 12 de la Ley N.º 8642, en concordancia con el artículo 121 inciso 14) subinciso c) de la Constitución Política), no vulnera la continuidad del servicio; por el contrario, es el mecanismo que el ordenamiento constitucional y legal exige para asegurar que ese servicio se preste de manera estable, eficiente y no discriminatoria a lo largo del tiempo.

Tampoco es cierto que exista, hoy, un vacío o una incertidumbre permanente sobre la continuidad de los servicios. Precisamente para evitar cualquier riesgo de interrupción en el tránsito hacia el concurso público, el Poder Ejecutivo ha dictado un conjunto de normas transitorias (entre ellas el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT, que sustituye y actualiza el régimen de prórrogas excepcionales ligado al vencimiento del 28 de junio de 2024) orientadas a mantener vigentes, por plazos estrictamente acotados, las concesiones actuales mientras se tramitan los procedimientos concursales y se formalizan los nuevos títulos. Es decir, lejos de abandonar a los radioyentes y televidentes en un eventual apagón, el Poder Ejecutivo ha modulado la transición precisamente para garantizar que la

continuidad del servicio no dependa de la suerte procesal de las gestiones de prórroga, sino de una política pública clara y general.

En la misma línea, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en afirmar que el espectro radioeléctrico sólo puede ser explotado directamente por la Administración o por particulares mediante concesión por tiempo limitado, sujeta a las condiciones que establezca el ordenamiento jurídico. Así lo reiteró la Sala Constitucional en las resoluciones N.º 02997-2006 y N.º 04569-2008, al validar la temporalidad de las concesiones de radiocomunicación y la exigencia de concurso público como forma de seleccionar al concesionario. Bajo esa lógica, lo que sería contrario al artículo 24 constitucional y al propio artículo 121 inciso 14) subinciso c), sería perpetuar sin límite títulos antiguos, otorgados bajo reglas previas no vigentes (como el Reglamento de Radiocomunicaciones), sin revisar si siguen satisfaciendo los objetivos de cobertura, calidad y eficiencia que hoy rigen el sector.

El señalamiento de “*mora administrativa*” en la resolución de las prórrogas, además, es marcadamente selectivo. Es cierto que las solicitudes fueron presentadas desde finales de 2022; pero lo relevante desde la perspectiva del amparo no es una eventual tardanza abstracta (porque no indica cuáles son las tardanzas concretas, no aporta pruebas, de alguna de sus asociadas), sino si esa tardanza se tradujo en una lesión actual y concreta al derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones o a la continuidad del servicio. Ello no ha ocurrido porque durante todo ese período los concesionarios han continuado operando, primero amparados a los títulos existentes y, posteriormente, bajo las prórrogas excepcionales y regímenes transitorios dictados por el propio Poder Ejecutivo y, posterior al día siguiente hábil a la declaratoria de nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo que haga el Tribunal Supremo de Elecciones en el proceso electoral 2025-2026, al amparo de la medida cautelar de alcance

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

generaldictada por el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, voto N.º 378-2025-I de las 14:40 horas del 24 de septiembre de 2025.

Por lo demás, la supuesta mora ha sido sustituida por actos administrativos que siguen una vía administrativa con base en el principio de legalidad (Acuerdos Ejecutivos de denegatoria de prórrogas emitidos por el Poder Ejecutivo) que están siendo debidamente ventilados en la jurisdicción contencioso-administrativa junto con el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, conforme al diseño del Estado de Derecho. Pretender reetiquetar ese debate, que es de legalidad y oportunidad administrativa, como una *violación del derecho de acceso a las telecomunicaciones* desnaturaliza el amparo y lo convierte en una vía paralela para suspender o revisar decisiones que cuentan con vía ordinaria idónea. El artículo 41 de la Constitución Política garantiza una justicia pronta y cumplida, no la intangibilidad de expectativas económicas de los concesionarios sobre la forma de renovar sus títulos y, en todo caso, la revisión de las decisiones administrativas al amparo de la ley se ventilan en la jurisdicción especializada prevista en el artículo 49 de la Constitución Política.

El otro pilar del agravio, la supuesta amenaza real de que numerosas emisoras salgan del aire por no poder competir en la subasta, carece de sustento fáctico y jurídico. Los pliegos de la Licitación Mayor N.º 2025LY-000001-SUTEL (radiodifusión en AM), N.º 2025LY-000002-SUTEL (radiodifusión en FM) y N.º 2025LY-000003-SUTEL (radiodifusión televisiva), elaborados por la SUTEL conforme a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, y la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, no contienen disposición alguna que impida la participación de los actuales operadores, ni mucho menos ordenan la interrupción anticipada del servicio. Se limitan a definir requisitos técnicos y económicos generales, aplicables a cualquier interesado, actual o nuevo, que quiera explotar frecuencias de un bien demanial de altísima relevancia. La eventual no

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

adjudicación a un operador concreto o su decisión de no participar en el concurso, es una contingencia propia de cualquier licitación pública, no una violación del derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones en todo el territorio nacional que tienen todos los habitantes del país.

La propia Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, en la **Resolución N.º MH-DCoP-RES-0009-2025**, al autorizar la tramitación de estos concursos fuera del Sistema Digital Unificado, parte de la premisa de que se trata de procedimientos diseñados justamente para garantizar el interés público, la transparencia, la igualdad de trato de los participantes y la utilización eficiente del espectro radioeléctrico, de conformidad con los artículos 4 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N.º 6227, 16 de la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, y 7, 10, 11, 12 y 29 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642. Dificilmente puede sostenerse, entonces, que un esquema reforzado de concurrencia, transparencia y control público equivalga, *per se*, a una amenaza de interrupción del servicio.

También debe enfatizarse que la continuidad del servicio radiodifundido se mide en términos de disponibilidad para los usuarios, no de identidad del concesionario. El artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, define la radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre como una *actividad privada de interés público*, precisamente para dejar claro que el fin protegido es el acceso de la población a contenidos informativos, culturales y recreativos, y que la Administración puede y debe organizar la prestación en función de ese interés general. Si al cabo de un concurso público una frecuencia pasa de un operador que no asegura determinadas coberturas o calidades, a uno que sí las garantiza, la continuidad del servicio y el derecho de acceso no se ven lesionados, sino fortalecidos.

Desde la perspectiva del artículo 24 constitucional, la solución contraria como lo serían las prórrogas automáticas indefinidas, sin revisión de condiciones técnicas, de cobertura o de solvencia, sí sería problemática. Mantendría inalteradas estructuras de asignación heredadas del siglo pasado, asociadas a un “Reglamento de Estaciones Inalámbricas” derogado y a un “Reglamento de Radiocomunicaciones” también derogado y a una concepción constitucional del espectro (como lo sería la interpretación aislada del artículo 25 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y dificultaría que el Estado cumpla con sus deberes de universalidad, calidad, innovación tecnológica y reducción de brechas territoriales. El tránsito ordenado hacia el concurso público, con normas transitorias que aseguran la prestación ininterrumpida durante el proceso, es el camino que la Constitución Política y la Ley N.º 8642 señalan para compatibilizar los derechos de los usuarios, la seguridad jurídica de los operadores y la naturaleza demanial del espectro (artículo 121 inciso 14) subinciso c) de la Constitución Política).

En cuanto al argumento de que la “*incertidumbre*” sobre el resultado del concurso afecta inversiones y empleo en el Sector, cabe recordar que toda concesión administrativa y en particular las referidas al espectro radioeléctrico es, por definición, temporal y revocable por razones de interés público. Los operadores han conocido desde 2004, a partir del Reglamento de Radiocomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 31608-G, y luego de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, que el modelo de licencias prorrogables se sustituye por concesiones sujetas a concurso público y plazos definidos para respetar el mandato constitucional de temporalidad en el uso y explotación del bien demanial. **El riesgo regulatorio asociado a esa transición no es un quiebre sorpresivo de reglas, sino la concreción de un itinerario normativo anunciado desde hace dos décadas.**

Así, el cuadro que expone la recurrente (mora en prórrogas, concurso “excluyente”, amenaza de apagón y violación del artículo 24 constitucional) descansa en proyecciones hipotéticas, no en un daño actual y cierto a la continuidad de los servicios o al derecho de acceso de la población. Mientras las emisoras y canales continúan operando bajo los regímenes transitorios vigentes, y mientras los concursos se tramitan bajo control de legalidad de la Contraloría General de la República y de la jurisdicción contenciosa administrativa, no hay interrupción del servicio ni restricción efectiva al acceso de la ciudadanía al medio radiodifundido. Lo que existe es la oposición de un sector empresarial a un rediseño normativo que, justamente, busca reforzar los principios de temporalidad, competencia, transparencia y eficiencia que la Constitución Política y la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, exigen para la gestión del espectro radioeléctrico. Eso puede ser materia de debate político o de examen minucioso de legalidad ordinaria en el Tribunal Contencioso Administrativo, pero no configura, en sí mismo, una violación del derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones ni de la continuidad del servicio radiodifundido.

#### **14.- CONSIDERACIONES SOBRE LAS PETITORIAS DEL RECURSO DE AMPARO**

La propia estructura de la petitoria evidencia que **el recurso no se limita a denunciar una supuesta lesión concreta de derechos fundamentales, sino que pretende que la Sala Constitucional asuma el rol de juez de legalidad ordinaria y de órgano de diseño de política pública sectorial.** En efecto, se solicita mantener suspendidas las licitaciones mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL; ordenar una prórroga general por cinco años de todas las concesiones actualmente en operación; declarar la inconstitucionalidad del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 y de los pliegos de dichas

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

licitaciones, y rediseñar íntegramente el modelo concursal de la radiodifusión. Todo ello desborda la función propia del amparo y contraría la distribución de competencias establecida por los artículos 10 y 49 de la Constitución Política, así como la jurisprudencia reiterada de esta Sala Constitucional según la cual el control de legalidad de la actuación administrativa corresponde primariamente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto a la solicitud de ***“mantener suspendida la tramitación y eventual adjudicación”*** de las licitaciones N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL, debe recordarse que la Contraloría General de la República, en sus resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025, ya conoció y rechazó las objeciones formuladas por CANARTEL contra los pliegos de condiciones, concluyendo que se ajustan a la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, y que no introducen barreras ilegítimas ni vulneran la libertad de expresión o el pluralismo.

El Tribunal Contencioso Administrativo, en el expediente N.º 25-007887-1027-CA promovido por la propia CANARTEL, rechazó la medida cautelar provisionalísima que pretendía suspender los efectos de los Acuerdos Ejecutivos de denegatoria de prórroga y de instrucción del concurso público, tras verificar que no se cumplían los presupuestos para su otorgamiento, y concedió audiencia al Estado. Asimismo, existe ya una medida cautelar de alcance general en el expediente N.º 25-001640-1027-CA (voto N.º 378-2025-I), que mantiene la vigencia de los títulos habilitantes mientras se desarrolla el concurso, sin suspender su tramitación. Forzar, por la vía del amparo, una suspensión general de los procedimientos licitatorios implicaría desconocer esas decisiones de la jurisdicción ordinaria y de la Contraloría General de la República, y convertir a esta Sala Constitucional en una instancia revisora de criterios de legalidad y de oportunidad administrativa.

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

Tampoco se acredita el *periculum in mora* que justificaría una medida cautelar constitucional tan intensa. La continuidad del servicio de radiodifusión sonora y televisiva ha sido normativamente asegurada mediante disposiciones como el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT, que extiende la vigencia de las concesiones durante el período electoral en condiciones de estabilidad para los usuarios, y mediante la medida cautelar de alcance general ya indicada del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo. La población sigue teniendo acceso a la radio y la televisión abierta; no existe un riesgo actual de apagón o de supresión masiva de emisoras que habilite a esta Sala a paralizar procesos de concurso diseñados precisamente para garantizar, a mediano y largo plazo, la universalidad, continuidad, calidad y cobertura de los servicios, conforme a los artículos 2, 3 y 8 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642.

La pretensión de que esta Sala ordene ***“mantener la operación ininterrumpida de todas las concesiones de radio y televisión actualmente vigentes y en explotación efectiva, por un plazo de cinco (5) años”***, en los términos que solicita la recurrente, es frontalmente incompatible con la naturaleza demanial del espectro radioeléctrico y con el régimen constitucional de concesiones. El artículo 121 inciso 14) subinciso c) de la Constitución Política exige que la explotación de los bienes del dominio público de la Nación, entre ellos el espectro radioeléctrico, se otorgue por tiempo limitado; la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 y la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, han sido interpretadas por la Sala Constitucional en el sentido de que la prórroga automática prevista en el artículo 25 de la primera no puede dar lugar a concesiones de facto perpetuas. La jurisprudencia (resoluciones N.º 02997-2006 y N.º 04569-2008, entre otras) ha validado precisamente el tránsito hacia un modelo de concesiones temporales, adjudicadas por concurso, como exigencia del mandato constitucional. Imponer ahora, vía amparo, una prórroga general por un quinquenio, con abstracción de los

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Acuerdos Ejecutivos ya dictados, de las concesiones vencidas y de los concursos convocados, significaría desconocer esa doctrina y sustituir al legislador y al Poder Ejecutivo en el diseño, planificación, administración y control sobre el bien demanial constitucional.

La referencia que hace la petitoria a una “*recomendación técnica de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)*” tampoco puede justificar un orden de prórroga general. Las recomendaciones técnicas de la SUTEL se deben analizar a la luz de la Ley N.º 8660 que permite al Poder Ejecutivo fundamentar por razones de interés público separarse de tales criterios y, en todo caso, se hace al amparo de todos los fundamentos de interés público que asiste al bloque de constitucionalidad que ampara la instrucción del concurso por medio del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT. Afirmar lo contrario equivaldría a trasladar a la autoridad técnica una potestad de configuración del régimen demanial que el constituyente ha reservado inequívocamente a la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo, dentro de sus respectivas competencias.

En lo que respecta a la petición de que esta Sala declare, “*en sentencia de fondo*”, que el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, el oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 y los pliegos de condiciones de las licitaciones N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL vulneran diversos derechos fundamentales, debe insistirse en que el recurso de amparo no es la vía adecuada para reabrir un debate de legalidad y de política pública ya ventilado en múltiples sedes ordinarias. La Contraloría General de la República ha confirmado la validez de los pliegos frente a objeciones sustancialmente idénticas a las que se plantean ahora; el Tribunal Contencioso Administrativo conoce acciones de nulidad contra el propio Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT y contra los Acuerdos denegatorios de prórroga; y el Tribunal Supremo de Elecciones, en la resolución N.º 2267-E8-2025, ya delimitó el riesgo electoral

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

asociado al nuevo modelo, permitiendo la continuidad de los concursos bajo ciertas condiciones. Transformar el amparo en un cauce alternativo para revisar, en bloque, esa arquitectura normativa y administrativa vaciaría de contenido el reparto de competencias entre juez constitucional y juez contencioso-administrativo que emana de los artículos 10 y 49 de la Constitución Política. Más aún, las supuestas violaciones invocadas no se desprenden objetivamente del texto del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, ni del oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024, ni de los pliegos licitatorios. Como se ha expuesto, estos instrumentos incorporan criterios de eficiencia económica, sí, pero también lineamientos expresos de continuidad del servicio, cobertura territorial, prevención de concentración de espectro, ausencia de barreras injustificadas de entrada, transparencia y protección de usuarios, en armonía con la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, y con la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758. La Contraloría General ha calificado como “genéricos” y carentes de prueba los alegatos de afectación a la libertad de expresión y al pluralismo informativo, al no identificar cláusulas concretas, ni aportar estudios o datos que acrediten un riesgo real, más allá de meras hipótesis.

La solicitud de que esta Sala Constitucional ordene rediseñar el procedimiento concursal para respetar *“la diferenciación entre estaciones comerciales, culturales, religiosas, educativas y comunitarias”*, *“incorporar mecanismos de protección efectiva de la diversidad cultural y del patrimonio cultural inmaterial”* y *“garantizar la participación real de pequeñas y medianas empresas nacionales”* va todavía un paso más allá: convierte al juez constitucional en un co-diseñador de la política sectorial de la radiodifusión. Corresponde al legislador, mediante leyes como la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, y la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, y al Poder Ejecutivo, mediante reglamentos y acuerdos ejecutivos,

EXPEDIENTE N.º 25-037342-0007-CO

definir el modelo de asignación del espectro y, en su caso, introducir regímenes especiales o medidas de acción afirmativa. La Sala Constitucional puede expulsar del ordenamiento normas incompatibles con la Constitución Política o interpretarlas conforme a ella, pero no puede diseñar un sistema de cuotas, reservas o tratos diferenciados que el legislador no ha establecido, ni sustituir en sus valoraciones técnicas a la SUTEL y a la Contraloría General de la República.

La petición de que se ordene al Poder Ejecutivo y a la SUTEL *“resolver, en forma pronta, motivada y respetuosa del debido proceso, todas las solicitudes de prórroga de concesión presentadas desde diciembre de 2022, asegurando la continuidad del servicio”* desconoce que muchas de esas solicitudes ya han sido objeto de pronunciamiento expreso, mediante Acuerdos Ejecutivos que deniegan la prórroga y que se encuentran actualmente sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa. Este extremo de la petitoria tampoco se identifica una lesión actual a la continuidad del servicio, que ha sido protegida, como se indicó, por normas transitorias de carácter general, sino que se limita a expresar el desacuerdo de la recurrente con el cambio de modelo: de prórrogas sucesivas, basadas en el artículo 25 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, a un régimen de concurso público sujeto a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642.

En suma, las petitorias formuladas pretenden que la Sala mantenga indefinidamente suspendidos concursos declarados válidos por el órgano contralor; imponga una prórroga general por cinco años a favor de todos los concesionarios, sin distinción; revoque, por la vía del amparo, una arquitectura normativa y técnica construida durante años en la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, sus reglamentos y los dictámenes de la SUTEL; y rediseñe el modelo concursal con criterios de política pública sectorial que desbordan el ámbito del control de constitucionalidad. En realidad, la recurrente intenta aprovechar un contexto de variada litigiosidad en

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

sede contenciosa administrativa y constitucional para reabrir, ante esta Sala, temas que no han prosperado por su carencia de argumentos y fundamentos probatorios ni ante la Contraloría General de la República ni ante los tribunales ordinarios, y que pertenecen al campo del control de legalidad y de la configuración normativa ordinaria, no al núcleo del amparo. Por estas razones, ninguna de las peticiones puede ser declarada con lugar.

#### **IV.- SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LAS DECISIONES ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO RELACIONADAS CON LA GARANTÍA DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES MEDIANTE LA RADIODIFUSIÓN SONORA Y TELEVISIVA DE ACCESO LIBRE Y GRATUITO COMO ACTIVIDAD PRIVADA DE INTERÉS PÚBLICO.**

##### **A.- SOBRE LA NATURALEZA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO COMO BIEN DE DOMINIO PÚBLICO**

El espectro radioeléctrico es un bien de dominio público constitucional, según lo dispuesto en el artículo 121 inciso 14) sub inciso c) de la Constitución Política, y el numeral 78 de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones y el artículo 79 del Decreto Ejecutivo N.º 44010-MICITT, Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) y sus reformas. Por lo tanto, no puede salir del dominio del Estado y su planificación, administración y control se rige según lo establecido en la Constitución Política, los Tratados Internacionales, las leyes y reglamentos que al efecto se emitan, así como lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), según lo estipula el artículo 10 de la Ley N.º 8642.

De manera que, el espectro radioeléctrico 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 el legislador, según lo instituye el subinciso c) inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política.

Como recurso natural que es, posee las características de los bienes demaniales, es decir, son aquellos que por su vocación al servicio general o colectivo o por decisión de la Asamblea Legislativa, por una votación de al menos dos terceras partes de sus miembros, están afectados a un uso público, por lo que son inalienables, imprescriptibles y están fuera del comercio de los hombres. Sobre los mismos, esa honorable Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante su Voto N.º 02408 de las 16:13 horas de fecha 21 de febrero de 2007, ha indicado:

*“(...) son aquellos que tienen una naturaleza y régimen jurídico diverso de los bienes privados –los cuales se rigen por el derecho de propiedad en los términos del artículo 45 de la Constitución Política–, en tanto, por expresa voluntad del legislador se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, por lo cual, no pueden pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado, en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela.(...)”*

De tal manera, debido a que se encuentra comprometido el interés público se les aplica lo dispuesto en el artículo 261 del Código Civil y que reza:

*“Artículo 261.*

*Son cosas públicas, las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquéllas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas a uso público (...).”*

En virtud de lo anterior, resulta evidente que los bienes públicos y con ellos el espectro radioeléctrico, tienen un destino diferente, por estar afectados a un

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

usocomún, tal y como lo indicó esa honorable Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia N.º 2301-91 de fecha 06 de noviembre de 1991, al señalar que: (...).”

Debido a lo anterior, las concesiones para el uso y explotación del espectro radioeléctrico sólo confieren a su titular, el derecho de explotar o hacer uso de éste en los términos y condiciones estipuladas en el respectivo título habilitante, sin que se genere derecho alguno de dominio sobre éste. Lo anterior conlleva a señalar, que la persona física o jurídica concesionaria no adquiere ni la propiedad ni tampoco un derecho adquirido sobre el bien, sino todo lo contrario, **la concesión sólo confiere a su titular la posibilidad de usar y explotar el bien, dentro de un plazo determinado, y bajo las condiciones delimitadas en el título habilitante, y en el ordenamiento jurídico vigente** (incluyendo el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias -por sus siglas PNAF-, como norma técnica que atribuye las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico según su uso, tomando en consideración las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Reglamento de Radiocomunicaciones de esa Organización). Manteniéndose por su naturaleza y vocación al servicio público o el interés general, al cual constitucionalmente están afectos.

Lo anterior, por cuanto es un bien demanial escaso y estratégico, clave para la inserción de los países a las nuevas tecnologías y servicios innovadores, por lo que, la decisión de su asignación debe estar sometida a una serie de rigurosidades, no sólo a nivel procedimental (para asegurar su transparencia y legalidad), sino también atender a las necesidades y el interés público del Estado, lo cual conlleva a que deba ser congruente con la visión de corto, mediano y largo plazo del Rector de Telecomunicaciones, y con los objetivos de política pública del país (fines públicos).

Así las cosas, resulta claro que las telecomunicaciones se encuentran reguladas desde una jerarquía constitucional, supra legal y legal orientada además por principios rectores y objetivos legales sectoriales, cuya aplicación es de acatamiento obligatorio para todos los concesionarios, sean estas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, sin que pueda alegarse ignorancia de la Ley. En este sentido, la Constitución Política señala en su artículo 129, el cual cita:

*“Artículo 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial.*

*Nadie puede alegar ignorancia de la ley salvo en los casos que la misma autorice. (...)”*

Como parte de los objetivos contenidos en los incisos g) e i) del artículo 2 de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones, se contempla la obligación del Estado de asegurar la eficiente y efectiva asignación, uso, explotación, administración y control del espectro radioeléctrico y demás recursos escasos, así como procurar los máximos beneficios del progreso tecnológico y de la convergencia, y promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones como mecanismo para aumentar la disponibilidad de los servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles.

En complemento a lo expuesto, en el artículo 8 de la LGT se regulan los objetivos de la planificación, administración y control del espectro radioeléctrico, objetivos que dan sustento a las competencias legales conferidas a la Rectoría de Telecomunicaciones y a la SUTEL.(...).

## **V.- CONCLUSIONES**

1. No resulta jurídicamente admisible que se pretenda someter a control constitucional, bajo la vía del recurso de amparo, el diseño de los pliegos de

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

condiciones, la fijación de precios base, la configuración de las redes y, en general, el componente técnico-económico del modelo concursal, sin integrar al proceso a la autoridad independiente a la que el ordenamiento ha confiado de forma exclusiva esas potestades. **La omisión de recurrir contra la SUTEL**, pese a dirigir contra sus actos y criterios la mayoría de los reproches formulados, **genera un evidente déficit de contradicción y debilita artificialmente la posición de las autoridades sectoriales, en abierta tensión con el principio de buena fe procesal y el principio de igualdad de armas procesales.** Por ello, y antes de que se examine el fondo de los agravios relativos a las actuaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones, respetuosamente debe solicitarse que la Sala Constitucional **disponga su integración** al presente recurso de amparo **en calidad de autoridad recurrida**, confiriéndole la audiencia que corresponda, de manera que cualquier pronunciamiento sobre tales extremos se produzca con plena observancia de los principios de contradicción, defensa y congruencia subjetiva.

2.- Las mismas decisiones administrativas que CANARTEL impugna en este recurso de amparo, sea, las denegatorias de prórroga, el Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT y los pliegos de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL (AM), N.º 2025LY-000002-SUTEL (FM) y N.º 2025LY-000003-SUTEL (TV), ya son objeto de múltiples procesos en curso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tanto cautelares como de conocimiento (expedientes, entre otros, N.º 25-001640-1027-CA, 25-002650-1027-CA, 25-006374-1027-CA, 25-006375-1027-CA, 25-006586-1027-CA y 25-007887-1027-CA). En ellos se discuten, con amplitud probatoria, el supuesto silencio positivo, la nulidad de Acuerdos Ejecutivos, la validez del modelo concursal, la inclusión de frecuencias específicas, los supuestos efectos patrimoniales y las consecuencias sobre

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

títulos habilitantes concretos. La vía ordinaria, por tanto, no sólo existe, sino que está siendo intensamente utilizada por la propia recurrente y sus asociados.

3. En el expediente N.º 25-007887-1027-CA, impulsado por la propia CANARTEL, el Tribunal Contencioso Administrativo rechazó la medida cautelar provisionalísima que pretendía la suspensión de los Acuerdos Ejecutivos y de las licitaciones, y otorgó audiencia al Estado para resolver la solicitud cautelar. Esa decisión demuestra que el juez de legalidad ordinaria ya valoró, aunque sea *prima facie*, la inexistencia de un *fumus boni iuris*, de un *periculum in mora* y de una ponderación de intereses que justificaran la paralización del modelo concursal. Pretender que la Sala Constitucional otorgue ahora, por la vía del amparo, lo que el juez contencioso denegó cautelarmente, equivale a instaurar una doble instancia paralela sobre el mismo objeto litigioso, en abierta contradicción con la distribución constitucional de competencias entre los artículos 10 y 49 de la Constitución Política.

4. La Sala Constitucional ha sido constante en afirmar que no es contralor de legalidad ni una instancia más de la Administración, y que, a partir de la vigencia del Código Procesal Contencioso-Administrativo, existe una jurisdicción contenciosa plenaria y universal, dotada de medidas cautelares y mecanismos ágiles para la tutela efectiva de las situaciones jurídicas sustanciales. Las cuestiones que CANARTEL plantea como el contenido y alcance del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, diseño de pliegos, precios base, TIR/VAN, número de transmisores, plazos de despliegue, supuesta mora en las prórrogas, son típicos asuntos de legalidad ordinaria, que exigen prueba y ponderaciones técnicas, y que ya se ventilan en la vía especializada. Utilizar el recurso de amparo para replantear esas

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

controversias desnaturaliza su función extraordinaria y vulnera el principio de autocontención del juez constitucional.

5. El Tribunal Supremo de Elecciones, en la Resolución N.º 2267-E8-2025, analizó expresamente los eventuales riesgos electorales del nuevo esquema de asignación de frecuencias y ordenó diferir su implementación material durante el período electoral 2025-2026, pero sin suspender la tramitación de los concursos ni cuestionar la competencia del Poder Ejecutivo para diseñarlos. Incluso dispuso que, de cumplirse las exigencias jurídicas respectivas, podían darse prórrogas, renovaciones o adjudicaciones durante ese lapso. La suspensión integral acordada en el marco del presente amparo termina siendo más restrictiva que el estándar fijado por el propio juez electoral, pese a que éste ya acotó el riesgo y habilitó la continuación del proceso en su fase preparatoria.
6. El Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT extendió la vigencia de las concesiones de radiodifusión desde el 28 de junio de 2024 hasta el día hábil siguiente a la firmeza de la declaratoria de nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo en el proceso electoral 2025-2026, manteniendo incólumes las condiciones originales de los títulos. Adicionalmente, en el expediente N.º 25-001640-1027-CA, el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo dictó una medida cautelar de alcance general (voto N.º 378-2025-I de las 14:40 horas del 24 de septiembre de 2025) que mantiene la vigencia de los títulos habilitantes hasta que se decida en firme el concurso, se dicte sentencia definitiva en ese proceso principal o exista un cambio en las circunstancias. En este contexto, no existe una interrupción actual del

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

servicio ni una reducción abrupta de la oferta de contenidos; cualquier alegada afectación a la libertad de expresión, al pluralismo informativo o al derecho de acceso a las telecomunicaciones se sitúa en el terreno de la conjetura, no en el de una lesión cierta, directa e inminente.

7. El Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT se inserta en un entramado normativo claro: el artículo 121 inciso 14) subinciso c) y 182 de la Constitución Política, la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2022-2027 y los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica sobre administración de recursos escasos. Se apoya, además, en dictámenes técnicos de la SUTEL que valoran ocupación del espectro, cobertura, demanda potencial y condiciones de mercado, y que justifican la necesidad y factibilidad del concurso. El Acuerdo de instrucción se limita a ordenar la preparación de concursos futuros para un bien demanial cuya explotación siempre ha sido temporal, bajo reglas de transparencia y libre concurrencia. No resuelve casos particulares, no discrimina por tipo de contenido y no impone un modelo económico ajeno al marco constitucional y legal vigente.
8. El oficio N.º MICITT-DM-OF-771-2024 de Lineamientos de Política Pública de esta Rectoría de las Telecomunicaciones, lejos de someter la radiodifusión a una lógica puramente mercantil, ordena garantizar el derecho de acceso a los servicios de telecomunicaciones, la continuidad del servicio de radiodifusión sonora y televisiva, la accesibilidad en todo el territorio, especialmente en zonas rurales, la prevención de la concentración de espectro, la inexistencia de barreras de entrada injustificadas, la transparencia de los concursos y la sostenibilidad

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

ambiental. La referencia a “eficiencia” y “fuerzas del mercado” se ubica dentro de un haz de objetivos que buscan optimizar un recurso público escaso en beneficio del interés general, sin seleccionar concesionarios por su línea editorial, religiosa o cultural. Lo que la recurrente califica como “homogeneización” es, en realidad, neutralidad del Estado frente a los contenidos y sujeción de todos los operadores a reglas generales objetivas y no discriminatorias.

9. El artículo 29 de la Ley N.º 8642 y el dictamen vinculante N.º C-110-2016 de la Procuraduría General de la República confirman que la radiodifusión, en cuanto radiocomunicación, es telecomunicación, y que el régimen jurídico es mixto: la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 regula aspectos específicos del servicio, pero la planificación, administración y control del espectro, así como el régimen de redes y de competencia, se rigen por la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642. Bajo este enfoque, el espectro sigue siendo un bien del dominio público de la Nación, inalienable e imprescriptible, cuya explotación debe ser siempre por tiempo limitado y mediante concurso público. La figura de la prórroga automática del artículo 25 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758 no puede interpretarse hoy como fuente de concesiones perpetuas ni de prórrogas automáticas indefinidas; debe armonizarse con los límites temporales y los objetivos de eficiencia, transparencia y no discriminación que impone la legislación sectorial posterior y la propia Constitución Política y la interpretación que ha realizado la propia Sala Constitucional.
10. El artículo 20 de la Ley de Radio (Servicios Inalámbricos) N.º 1758, que prevé exenciones tributarias para determinadas emisoras culturales que no realicen propaganda remunerada, y los artículos 97 y 98 del

Reglamento a la Ley N.º 8642, que clasifican estaciones en comerciales y culturales, no establecen regímenes concesionales distintos ni mandatan concursos segmentados por contenido. Se trata de normas que operan, fundamentalmente, en el plano fiscal y de obligaciones programáticas. Transformarlas en un derecho a condiciones económicas y técnicas privilegiadas en el acceso al espectro desborda su texto y crearía tratamientos preferentes sin habilitación legal expresa, con riesgos de discriminación y de control ideológico sobre los contenidos. La igualdad y la libertad de expresión exigen, por el contrario, concursos neutrales respecto del mensaje, con reglas uniformes para todos los interesados.

11. La Contraloría General de la República conoció y resolvió los recursos de objeción presentados contra los pliegos de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL (Resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º R-DCP-00078-2025), siendo que se conoce los propios recursos de objeción interpuestos por CANARTEL. Luego de un examen técnico-jurídico detallado, concluyó que: a) Los recurrentes no identificaron cláusulas concretas que generaran la supuesta afectación. b) No demostraron, con estudios financieros o de mercado, que los precios base o el mecanismo de subasta constituyeran barreras injustificadas de acceso. c) No aportaron evidencia de una restricción real a la libertad de expresión o al pluralismo, limitándose a afirmaciones genéricas.

12. Los alegatos sobre precios base, subasta, requisitos de flujo de caja y VAN/TIR, número mínimo de transmisores, plazos de despliegue y regionalización MIDEPLAN se dirigieron, en su momento, a la Contraloría General de la República y fueron descartados por falta de fundamentación técnica o jurídica suficiente. Los pliegos de condiciones

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

aplican estos requisitos de forma general, objetiva y no discriminatoria, con la finalidad legítima de garantizar viabilidad de los proyectos, continuidad del servicio, cobertura nacional o regional y uso eficiente del espectro. El comportamiento del mercado, con ofertas de emisoras religiosas, culturales y regionales, desmiente la tesis de que el diseño haya cerrado de facto el acceso a estos actores. En todo caso, se trata de discrepancias con la oportunidad y la intensidad de la regulación sectorial, que deben ventilarse en la jurisdicción contencioso-administrativa, no en sede de amparo.

13. La recurrente no individualiza expedientes administrativos de prórroga ni demuestra, con hechos y fechas precisas, una demora injustificada que haya colocado a un concesionario en indefensión. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo ha dictado normas generales para asegurar la continuidad del servicio (como el Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT) y los propios concesionarios han activado procesos contenciosos, con pretensiones de enorme alcance patrimonial, para discutir la existencia de silencio positivo, la validez de los Acuerdos denegatorios y el régimen de prórrogas. La alegada “*vulnerabilidad jurídica*” es, en realidad, consecuencia de la naturaleza temporal de las concesiones demaniales y de la decisión legítima del Estado de someter nuevamente el espectro a concurso, no de una omisión inconstitucional.

14. Todos los potenciales adjudicatarios se encuentran en una situación jurídicamente comparable: son particulares que pretenden explotar un bien demanial constitucional, público y escaso, para prestar servicios de radiodifusión de acceso libre y gratuito. Imponerles condiciones técnicas y económicas comunes, orientadas a garantizar continuidad, cobertura y calidad, responde a la finalidad legítima de optimizar el uso del espectro

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

- y proteger el derecho de acceso a las telecomunicaciones. No existe en el ordenamiento una habilitación para diseñar concursos con condiciones sustantivamente distintas según el contenido del mensaje o la finalidad subjetiva del operador; hacerlo, incluso, podría generar discriminaciones indirectas y riesgos para la libertad de expresión. La igualdad exige reglas objetivas, no privilegios sectoriales o gremiales sin base legal.
15. La construcción de la supuesta afectación a la libertad de expresión, al pluralismo, a la igualdad, al debido proceso y al acceso a las telecomunicaciones descansa en hipótesis futuras (eventual pérdida de concesiones, potencial salida del aire de ciertos operadores, posibles dificultades económicas de algunos modelos de negocio), no en hechos concretos y actuales. La propia Sala Constitucional ha reiterado que el amparo no protege meros temores ni desacuerdos con la orientación de políticas públicas, sino violaciones efectivas y acreditadas de derechos fundamentales. Aquí, lo que se evidencia es la inconformidad de un grupo de concesionarios con la transición desde un esquema de prórrogas automáticas de hecho hacia un modelo de concursos públicos temporales, competitivos y sometidos a control de legalidad ordinaria.
16. A la luz de lo expuesto, desde una perspectiva estrictamente constitucional y procesal, el recurso de amparo interpuesto por la Cámara Nacional de Radio y Televisión (CANARTEL) se presenta como una acción que se superpone con procesos contencioso-administrativos de conocimiento y cautelares ya en curso, en los cuales se discute exactamente el mismo objeto litigioso. Asimismo, se dirige contra extremos que han sido objeto de decisiones firmes de la Contraloría General de la República, autoridad que ha validado los pliegos de condiciones frente a las objeciones formuladas por la propia recurrente.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Lejos de acreditar una lesión actual, directa e individualizada de derechos fundamentales, el recurso exterioriza, más bien, una discrepancia con decisiones de política pública y de regulación sectorial que cuentan con cauces ordinarios idóneos y eficaces para su revisión.

17. En consecuencia, procede que la Sala Constitucional declare sin lugar en todos sus extremos el recurso de amparo interpuesto por CANARTEL, revoque la medida cautelar que suspendió la tramitación de las licitaciones mayores de radiodifusión, restableciendo la plena vigencia de las actuaciones administrativas impugnadas, sin perjuicio de lo que resuelva la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en los procesos ya iniciados, y confirme que el cauce adecuado para ventilar las controversias sobre prórrogas, nulidad de Acuerdos Ejecutivos, diseño del modelo concursal y efectos patrimoniales es, precisamente, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Contraloría General de la República en la etapa correspondiente del proceso de contratación pública, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. ” Pide ampliar el presente proceso judicial a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) para que informe sobre las actuaciones impugnadas que constituyen hechos propios y atribuibles a sus funciones legales exclusivas, intransferibles e irrenunciables, de conformidad con el artículo 66.1 de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227. Acoger, en todos sus extremos, el informe evacuado en atención a la audiencia conferida mediante Resolución de las 13:56 horas del 05 de diciembre de 2025, dentro del expediente electrónico N.º 25-037342-0007-CO, en el que se conoce el recurso de amparo interpuesto por la señora Saray Amador Hernández, en su condición de Presidenta y Apoderada Generalísima sin límite de suma de la Asociación Cámara

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Nacional de Radio y Televisión (CANARTEL), contra el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. Y se declare sin lugar el recurso.

4.- Por resolución de las 14:39 del 16 de diciembre de 2025, se amplían las partes en el presente proceso y se pide informe al ministro de la Presidencia y el Superintendente de Telecomunicaciones SUTEL.

5.- Informa Jorge Rodríguez Bogle, en su condición de Ministro *a.i.* de la Presidencia de la República. Expresa que: **“II. SOBRE EL FONDO:** *El asunto sostiene, que presuntamente la subasta de frecuencias resulta desproporcionada y excluyente al no distinguir entre estaciones comerciales, culturales, religiosas, comunitarias y educativas. Alude que, lo anterior, supuestamente favorece a grandes operadores comerciales, y causa peligro a la pluralidad informativa, y una censura indirecta a la libertad de expresión. También, reclama que no se han resuelto las solicitudes de prórroga presentadas desde diciembre de 2022 por los concesionarios de radiodifusión de CANARTEL; lo cual aparentemente violentó el debido proceso y el principio de legalidad.*

*Sobre el particular, y ante el informe que me ha sido solicitado, es menester indicar que lo que respecta a temas de radiodifusión, y subasta de espectro radioeléctrico, son temas que no resultan de mi competencia. En mérito de ello, mi representada no ha efectuado intervención alguna en este procedimiento licitatorio; empero, a fin de cumplir con su ordenanza, es que me adhiero a las manifestaciones rendidas por la señora Paula Bogantes Zamora, Ministra de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, autoridad competente sobre esta materia, donde mediante oficio N°MICITT-DM-OF-1489-2025 del 11 de diciembre de 2025, en lo que interesa expone:*

*“Las mismas decisiones administrativas que CANARTEL impugna en este recurso de amparo, sea, las denegatorias de prórroga, el Acuerdo Ejecutivo N.º*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

063-2024-TEL-MICITT y los pliegos de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL (AM), N.º 2025LY-000002-SUTEL (FM) y N.º 2025LY-000003-SUTEL (TV), ya son objeto de múltiples procesos en curso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tanto cautelares como de conocimiento (expedientes, entre otros, N.º 25-001640-1027-CA, 25-002650-1027-CA, 25-006374-1027-CA, 25-006375-1027-CA, 25-006586-1027-CA y 25-007887-1027-CA). En ellos se discuten, con amplitud probatoria, el supuesto silencio positivo, la nulidad de Acuerdos Ejecutivos, la validez del modelo concursal, la inclusión de frecuencias específicas, los supuestos efectos patrimoniales y las consecuencias sobre títulos habilitantes concretos. La vía ordinaria, por tanto, no sólo existe, sino que está siendo intensamente utilizada por la propia recurrente y sus asociados (...) En el expediente N.º 25-007887-1027-CA, impulsado por la propia CANARTEL, el Tribunal Contencioso Administrativo rechazó la medida cautelar provisionalísima que pretendía la suspensión de los Acuerdos Ejecutivos y de las licitaciones, y otorgó audiencia al Estado para resolver la solicitud cautelar. Esa decisión demuestra que el juez de legalidad ordinaria ya valoró, aunque sea prima facie, la inexistencia de un *fumus boni iuris*, de un *periculum in moray* de una ponderación de intereses que justificaran la paralización del modelo concursal. Pretender que la Sala Constitucional otorgue ahora, por la vía del amparo, lo que el juez contencioso denegó cautelarmente, equivale a instaurar una doble instancia paralela sobre el mismo objeto litigioso, en abierta contradicción con la distribución constitucional de competencias entre los artículos 10 y 49 de la Constitución Política (...) Las cuestiones que CANARTEL plantea como el contenido y alcance del Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT, diseño de pliegos, precios base, TIR/VAN, número de transmisores, plazos de despliegue, supuesta mora en las prórrogas, son típicos asuntos de legalidad ordinaria, que exigen prueba y ponderaciones técnicas, y que ya se ventilan en la vía

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*especializada. Utilizar el recurso de amparo para replantear esas controversias desnaturaliza su función extraordinaria y vulnera el principio de autocontención del juez constitucional (...) El Decreto Ejecutivo N.º 45195-MICITT extendió la vigencia de las concesiones de radiodifusión desde el 28 de junio de 2024 hasta el día hábil siguiente a la firmeza de la declaratoria de nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo en el proceso electoral 2025-2026, manteniendo incólumes las condiciones originales de los títulos. Adicionalmente, en el expediente N.º 25-001640-1027-CA, el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo dictó una medida cautelar de alcance general (voto N.º 378-2025-I de las 14:40 horas del 24 de septiembre de 2025) que mantiene la vigencia de los títulos habilitantes hasta que se decida en firme el concurso, se dicte sentencia definitiva en ese proceso principal o exista un cambio en las circunstancias. En este contexto, no existe una interrupción actual del servicio ni una reducción abrupta de la oferta de contenidos; cualquier alegada afectación a la libertad de expresión, al pluralismo informativo o al derecho de acceso a las telecomunicaciones se sitúa en el terreno de la conjetura, no en el de una lesión cierta, directa e inminente (...) El Acuerdo Ejecutivo N.º 063-2024-TEL-MICITT (...) No resuelve casos particulares, no discrimina por tipo de contenido y no impone un modelo económico ajeno al marco constitucional y legal vigente (...) La referencia a “eficiencia” y “fuerzas del mercado” se ubica dentro de un haz de objetivos que buscan optimizar un recurso público escaso en beneficio del interés general, sin seleccionar concesionarios por su línea editorial, religiosa o cultural (...) La Contraloría General de la República conoció y resolvió los recursos de objeción presentados contra los pliegos de las Licitaciones Mayores N.º 2025LY-000001-SUTEL, N.º 2025LY-000002-SUTEL y N.º 2025LY-000003-SUTEL (Resoluciones N.º R-DCP-00076-2025, N.º R-DCP-00077-2025 y N.º RDCP-00078-2025), siendo que se conoce los propios recursos de objeción*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*interpuestos por CANARTEL. Luego de un examen técnico-jurídico detallado, concluyó que: a) Los recurrentes no identificaron cláusulas concretas que generaran la supuesta afectación. b) No demostraron, con estudios financieros o de mercado, que los precios base o el mecanismo de subasta constituyeran barreras injustificadas de acceso. c) No aportaron evidencia de una restricción real a la libertad de expresión o al pluralismo, limitándose a afirmaciones genéricas (...) La recurrente no individualiza expedientes administrativos de prórroga ni demuestra, con hechos y fechas precisas, una demora injustificada que haya colocado a un concesionario en indefensión (...) No existe en el ordenamiento una habilitación para diseñar concursos con condiciones sustantivamente distintas según el contenido del mensaje o la finalidad subjetiva del operador; hacerlo, incluso, podría generar discriminaciones indirectas y riesgos para la libertad de expresión. La igualdad exige reglas objetivas, no privilegios sectoriales o gremiales sin base legal (...)*”.

*Ahora bien, aunado a este Expediente de recurso de Amparo, imperan otros cinco más, entre ellos 25-031501-0007-CO, 25-036595-0007-CO, 25-036754-0007-CO, 25-036207-0007-CO, 25-036782-0007-CO, 25-036885-0007-CO, 25-036809-0007-CO, 25-036739-0007-CO, 25-036796-0007-CO, 25-037263-0007-CO y 25-036800-0007-CO, mismos que equiparan sujeto (partes amparadas y recurridas), objeto y tipo de procedimiento, por lo que al constatarse que entre esos expedientes hay conexidad subjetiva y objetiva, solicitamos respetuosamente a su alto Tribunal que se valore la posibilidad de que se acumulen dichos expedientes en virtud del principio de economía procesal.*

*Por ello, conforme a los hechos expuestos, considero improcedente el presente recurso contra mi representada, en virtud de que como se indicó anteriormente, no hemos tenido participación alguna en el proceso de subasta de espectro radioeléctrico: radiodifusión y televisión, que acusa la parte recurrente, y*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*respetuosamente solicito se declare sin lugar el presente recurso.”* Pide se declare sin lugar el recurso.

6.- Informa Carlos Watson Carazo, en su condición de Presidente del Consejo de la SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES. Expresa que: “el mecanismo elegido para procedimiento de subasta del espectro radioeléctrico (frecuencias de televisión, FM y AM) cumple con los objetivos definidos por el Poder Ejecutivo y es el mecanismo más idóneo para la asignación del recurso escaso, para una asignación eficiente del bien demanial y una reducción de los costos de transacción, al mismo tiempo, brinda flexibilidad y dinamismo al momento de realizar las ofertas, y cumple con el principio de transparencia.

Aunado a lo expuesto, se aclara que, si bien estamos ante una subasta, los oferentes de los procedimientos concursales que presenten una postura válida, sea, que hayan cumplido con los requisitos de admisibilidad establecidos en los pliegos de condiciones, tienen la oportunidad de obtener una frecuencia.

Recordemos que se está ante una subasta de sobre cerrado con una única fase de puja, siendo que esta última fase, es solamente para obtener alguna frecuencia de interés.

Por lo que, en caso de que dos o más oferentes pujen por la misma frecuencia y si luego de realizar la fase de puja algún oferente no resulta ganador, ese oferente tiene derecho a optar por una frecuencia de radiodifusión (no por la que pujó, pero sí por otra que esté disponible).

En otras palabras, la subasta por sí misma no implica que el que no gane la fase de puja se queda sin posibilidad de obtener una concesión de radiodifusión, sino que quien “*gana*” la puja tendrá el derecho de prioridad sobre la frecuencia que realizó su postura económica.

Por último, conforme lo expuesto y según se desarrolla más adelante, el procedimiento de subasta atiende los principios rectores establecidos en el artículo 3 incisos e), f) e i) de la Ley General de Telecomunicaciones, sea el de optimización de los recursos escasos, publicidad y competencia efectiva, toda vez que promueve la asignación y utilización de los recursos escasos y de las infraestructuras de telecomunicaciones de manera objetiva, oportuna, transparente, no discriminatoria y eficiente, con el doble objetivo de asegurar una competencia efectiva, así como, la expansión y mejora de las redes y servicios; lo anterior procurando además la publicidad de todas las etapas del concurso.

1 **De la determinación del precio** En atención a este tema, está acreditado que el valor económico del espectro establecido en los procedimientos concursales se basa en estudios técnicos y, es acorde con las reglas de la ciencia y la técnica, según lo establecido en el artículo 15 de la Ley N°6227 y lo dispuesto por el MICITT.

En primer lugar, se debe señalar que, como el espectro no se puede duplicar, se considera un recurso escaso, según lo definido en la Ley N°8642. Por tanto, cuando el Estado autoriza a una empresa a usar una frecuencia de radio o televisión, a través de una concesión, le está dando acceso a un recurso público limitado.

El espectro como cualquier bien posee un valor económico. Este valor económico deriva del hecho de que quien lo tiene concesionado obtiene una ganancia económica por su uso y explotación. En ese sentido, el pago que se incluye en el proceso de subasta, es una retribución por parte de los concesionarios por las ganancias que obtendrán a partir del uso de un bien demanial del Estado. Al respecto Bazelon y McHenry (2012)11

11 Bazelon, Coleman and McHenry, Giulia, Spectrum Value (March señalan que “*El espectro no es una reserva de valor, sino un insumo para la producción de servicios valiosos*”).

En específico, el Poder Ejecutivo y el MICITT en ejercicio de sus competencias según la Ley N°8660, emitieron el Decreto Ejecutivo 44539-MICITT, mediante el cual decretaron una serie de lineamientos de política pública para el proceso concursal

Estos lineamientos fueron detallados en la nota MICITT-DM-OF-771-2024, en la cual se indica en relación con temas asociados a valoración del espectro, lo siguiente:

*“Para el caso de la fase de selección, se deberá considerar una visión basada en eficiencia y las fuerzas del mercado para cada uno de los servicios de radiodifusión AM, FM y televisiva, que asegure una asignación del espectro radioeléctrico objeto de ese proceso concursal de manera justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones y la Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones vigentes, considerando el valor de mercado de ese recurso escaso.*

*Lo anterior de conformidad con las atribuciones delegadas a esa Superintendencia para realizar las actividades y estudios económicos y de mercado, establecidos en los artículos 11 y 29 de la Ley General de Telecomunicaciones, los artículos 21, 23, 24 y 96 del Decreto Ejecutivo N° 34765-MINAET, Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, necesarios para la valorización de mercado del espectro radioeléctrico objeto del concurso público que se instruyó en el Acuerdo Ejecutivo N° 063-2024-TEL-MICITT de fecha 20 de junio de 2024.*

*Aunado a lo anterior, para el caso particular del servicio de radiodifusión televisiva, resulta importante que la SUTEL pondere que el indicativo del canal virtual cuenta con unavaloración comercial relevante, a los efectos de estimar su valor de mercado y mecanismo de asignación a los oferentes interesados por este servicio”. (Destacado intencional)*

*Asimismo, mediante el acuerdo del Consejo número 002-039 de la sesión extraordinaria 039- 2025 del 18 de julio de 2025, se remitió al MICITT una propuesta preliminar de los pliegos de condiciones y un resumen de la propuesta económica en la cual se incluyeron los precios finales.*

*Con el fin de determinar el valor económico del espectro, la Dirección General de Mercados de la Sutel, elaboró el oficio 08138-SUTEL-DGM-2025 del 27 de agosto de 2025, el cual determinó el uso de la metodología de benchmarking, que, según se expondrá, es acorde con las mejores prácticas y ha sido la forma de valoración del espectro por excelencia en otros procedimientos concursales realizados por la Sutel.*

*La información contenida en dicho informe evidencia que la Sutel siguió criterios técnicos basados en mejores prácticas internacionales para la estimación de los precios base de las concesiones de radiodifusión.*

*La Sutel siguió un proceso transparente en el cálculo, en dicho informe se incluyen los datos base empleados para el cálculo, el proceso de normalización y detalla paso a paso, cómo llega a los precios base propuestos, garantizando así total transparencia en sus estimaciones.*

*El proceso de valuación del espectro es complejo, ya que busca asignar un valor económico a un recurso escaso intangible, como lo reconocen Bazelon y McHenry (2012)<sup>12</sup> “estimar su valor plantea desafíos que no se presentan al valorar la mayoría de los demás activos”, ya que su valor relativo se basa en el valor subyacente de los servicios que podrían desplegarse con dicho espectro.*

*Existen diversas metodologías señaladas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones<sup>13</sup> (UIT) utilizadas a nivel global con el propósito de realizar una valuación del espectro (todas válidas):*

*i Modelo de Costos: se diseña la red ideal o ficticia según estimaciones de basadas en los datos estadísticos, repartiendo entonces los valores del activo empleado entre los distintos servicios que lo requieren. Es un proceso costoso y conlleva tiempo, además que no puede eliminarse completamente la asimetría de información entre el operador y el regulador.*

*i Benchmarking: este método consiste en observar el precio de bandas de espectro similares en subastas celebradas en otros mercados y tras aplicar los ajustes adecuados (normalización, tipo de cambio, plazo concesión, año de subasta), utilizar los resultados para estimar el valor en el mercado objetivo. Esta metodología presenta importantes ventajas, entre ellas, la simplicidad de cálculo e inmediatez de comprensión, así como la utilización de resultados objetivos, ya corroborados en otros mercados.*

*iii Modelo de Ingresos (Flujo de Caja Descontado - FCD): este modelo puede ser utilizado para determinar el valor que representa la asignación de frecuencias de espectro teniendo en cuenta los ingresos potenciales derivados de su uso. Este modelo tiene la limitación de sobre o subestimar los datos de ingresos debido a la asimetría de información relacionada con los diferentes modelos de radioemisoras y la diferenciación entre los ingresos por servicios de publicidad y lo relacionado con la radiodifusión gratuita.*

Es importante tener en consideración que la elección de la metodología para el cálculo del precio base, depende de la disponibilidad de datos, la madurez del mercado y los objetivos regulatorios.

En este caso particular, la Sutel evaluó las distintas metodologías, considerando la información disponible para determinar el valor del espectro a licitar en las bandas de frecuencias para radio y televisión en Costa Rica, determinando que la metodología más adecuada a emplear, por temas de disponibilidad de información, era el uso de un benchmarking internacional.

No fue posible decantarnos a la metodología de Modelo de Costos debido a que no se contó con la información necesaria para su construcción.

Esto lo acreditamos, en el oficio 09268-SUTEL-DGM-2024, en el cual solicitamos información al Ministerio de Hacienda, sin embargo, la información remitida presentaba el inconveniente de que, si las empresas mantenían varias actividades económicas, dichos ingresos estaban consolidados y, por tanto, se corría el riesgo de sobre estimar los ingresos del sector.

Así, mediante oficio N° MH-DGT-DIT-OF-0326-2024, el Ministerio de Hacienda indicó que si los concesionarios tienen varias actividades los ingresos están consolidados, por lo que no es posible desagregar dichos ingresos para el servicio de radiodifusión, que son los datos relevantes para usar la metodología de costos, por lo que los valores proporcionados no eran razonables para ser utilizados por la Sutel.

Adicionalmente, en los oficios 02959-SUTEL-DGM-2025 y 02960-SUTEL-DGM-2025 se les solicitó a la Cámara Nacional de Radio de Costa Rica (CANARA) y a la Cámara de Radio y Televisión de Costa Rica (CANARTEL) información referente a ingresos, costos, datos sobre audiencia radial, usuarios de televisión abierta y consumo de radio de sus agremiados.

Ante esta consulta CANARA mediante oficio sin número del 28 de abril del 2025, indicó: *“No le correspondía a la Cámara, manejar datos sobre ingresos brutos de cada una de las radioemisoras que forman parte de la misma, ni estimar los costos promedio de la instalación y operación de cada una de ellas. Ni*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*tampoco manejar los datos estimados de audiencia radial, ni mucho menos, los relativos al número de usuarios que acceden a la radio a través de internet. Esos datos, de tenerlos, corresponden al ámbito propio de cada radioemisora y no de la Cámara Nacional de Radiodifusión”. (Se adjunta como prueba)*

En el caso de CANARTEL mediante oficio sin número del 21 de abril del 2025, indicó: *“debemos indicarle que no contamos con la información que usted nos solicitara en el oficio de referencia, dado que, por ser un sector en competencia, es materialmente imposible que las empresas agremiadas puedan compartir información que es sensible y confidencial. No obstante, lo anterior, hemos trasladado a todos nuestros asociados su solicitud a efecto de que, si a bien lo tienen, puedan compartir dicha información con ustedes”. (Se adjunta como prueba)*

*Asimismo, CANARTEL solicitó a sus asociados dicha información para que nos enviaran la información requerida en el oficio 02960-SUTEL-DGM-2025, sin embargo, la Sutel no recibió información por parte de los asociados.*

*Lo anterior evidencia un esfuerzo de buena fe de la Sutel, por conseguir información adicional; no obstante, no se contó con el apoyo de los actuales concesionarios del sector radiodifusión para proveer información a la Sutel.*

*Debido a lo anterior, se decidió usar la metodología de benchmarking, para lo cual consultó información a diferentes reguladores e instituciones gubernamentales involucradas de diferentes países tales como España, Honduras, México, Perú, Colombia<sup>14</sup>, entre otros, para obtener información adicional.*

*Como se identificó previamente, el uso de datos de referencia de otras jurisdicciones es un mecanismo metodológico válido y eficiente, siempre que se apliquen parámetros de normalización para la valuación económica del espectro; además, este ha sido el mecanismo de valoración del espectro empleado en otras subastas por parte de Sutel.*

*En ese sentido, para la definición del precio base, la Sutel siguió un proceso técnico que incluyó dos pasos principales:*

- *Paso 1: Definición de la metodología para el cálculo.*

*El precio base de las frecuencias se determinó mediante una metodología internacionalmente aceptada conocida como “Benchmarking internacional”. Este proceso se utiliza cuando el país no tiene valores propios previos o no hay información financiera suficiente en el mercado local.*

*Para su estimación, la Sutel recopiló información de concursos de radiodifusión realizados en otros países, específicamente México, Perú, Honduras y Estados Unidos, donde en su momento se cobró una contraprestación por usar estas frecuencias.*

*Un elemento importante para considerar es que, para el caso del servicio de radiodifusión sonora, Sutel solamente empleó el promedio del primer decil de las muestras internacionales que reflejan los precios más bajos. Esto tiene un impacto directo en el precio base para este servicio, pues se utilizaron las muestras internacionales más bajas para su estimación.*

- *Paso 2: Ajustar los valores a la realidad de Costa Rica.*

*Estos valores internacionales se ajustaron para que fueran comparables con Costa Rica.*

*Para comparar los valores del espectro entre países, primero se calculó un precio unitario comparable tomando el precio base adjudicado por zona en cada proceso y dividiendo entre la población y el ancho de banda en KHz, obteniendo un indicador en US\$/KHz por habitante. Con ese valor estandarizado se eliminaron diferencias entre regiones y formatos de asignación.*

Luego, estos precios unitarios fueron normalizados al contexto costarricense, ajustándolos por tres factores:

- Plazo de las concesiones
- Paridad del poder adquisitivo (PPA)
- Inflación mediante IPC y tipo de cambio

Se usa la PPA porque permite comparar mercados con distintos niveles de precios, expresando el valor del espectro en términos de igual poder de compra. Esto corrige las diferencias económicas estructurales entre países y refleja mejor la capacidad real de generación de ingresos del mercado objetivo.

El procedimiento consistió en tomar los valores originales en moneda local, convertirlos mediante el tipo de cambio del año en que se asignó el espectro en cada país y ajustar por la PPA de ese año para Costa Rica y el país de origen. El resultado es un valor equivalente en dólares nominales para Costa Rica en el año de asignación.

La normalización produce un coeficiente de ajuste de contexto, que refleja capacidad de compra, potencial de ingresos y márgenes esperables en un mercado como el costarricense.

Posteriormente, los valores convertidos se actualizaron a 2024 usando la evolución del IPC en dólares para Costa Rica y el tipo de cambio, manteniendo constante el tipo de cambio real.

Finalmente, se ajustaron los valores a una concesión de 15 años, aplicando descuento financiero mediante el costo promedio ponderado del capital para el sector telecomunicaciones vigente (8,63% post impuestos y 10,04% pre impuestos).

Es importante tener en consideración que, para el cálculo final del precio base, no se empleó la totalidad de la población; es decir, la totalidad de habitantes del país que son potenciales usuarios de los servicios de radiodifusión.

La Sutel optó por una métrica más prudente, que se basa en un subconjunto significativamente menor a la población, correspondiente a la potencial demanda con base en las encuestas nacionales aplicadas. La demanda empleada para los servicios corresponde a estimaciones locales con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para el caso de televisión y la Universidad de Costa Rica para el caso de radio. Esta consideración genera una disminución en el precio base.

Además, se estableció que, para la cobertura nacional, se utilizaría el precio de la Región Central. Esto se hizo porque la Región Central concentra la mayor densidad de población y, por tanto, el mayor valor económico, evitando que los operadores paguen un valor artificialmente alto por obtener una concesión nacional.

Finalmente, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de política pública, en específico lo relativo al establecimiento de barreras de entrada, se complementó la definición del precio base con un análisis de razonabilidad desde una perspectiva técnica y económica. Lo que determinó que el precio base, se encuentra dentro de un límite de razonabilidad de entre el 5% y el 20% del valor económico del espectro para un año; estimándose dicho porcentaje en 12,19% y 6,498% para televisión y radio respectivamente.

Lo anterior evidencia que los precios base estimados por Sutel fueron calculados con una metodología válida, reconocida internacionalmente y basada en conceptos económicos reconocidos; se ajustaron a la realidad costarricense y fueron cotejados con estimaciones relacionadas al valor económico del espectro para validar su razonabilidad.

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

Es decir, la metodología seguida por Sutel permitió estimar un precio con base en evidencia y criterios técnicos, que cumple con los lineamientos de política pública definidos por el MICITT. No es un monto arbitrario, se fundamenta enteramente en prácticas internacionales, ajustadas al contexto costarricense.

Como elemento relevante sobre el precio base, debe considerarse, que, la Sutel estableció mecanismos de pago diferido. Por tanto, después de analizar la necesidad de facilitar la participación y evitar barreras de entrada, en este proceso se analizaron opciones para permitir un pago fraccionado. El participante podía pagar el valor total del espectro en un solo tracto o bien realizar el pago de manera fraccionada en cuatro tractos a lo largo de un período de tres años de manera alineada con el cronograma de despliegue de la red.

En adición a lo anterior, debe señalarse que en el proceso de objeciones al pliego de condiciones la Contraloría General de la República (CGR) al analizar las objeciones relacionadas con el valor del espectro, señaló en lo que interesa:

*“De tal manera que como punto de partida, se debe recalcar que no lleva razón la recurrente en cuanto a que exista una omisión de la realización de los respectivos estudios que sustenten el precio base calculado, siendo que esta División constata que dichos estudios constan en el expediente de la contratación, con lo cual le correspondía a la recurrente, bajo un adecuado ejercicio de la carga de la prueba, analizarlos a efectos de desvirtuar con prueba en contrario la metodología utilizada, las conclusiones a las que se arriba, haciendo referencia para ello a fuentes confiables, sin que sea válido simplemente mencionar una serie de cuestionamientos sin sustento alguno”.* (Resolución N°R-DCP-00077-2025)

*métodos:*

Según se observa, la CGR al conocer los recursos de objeción interpuestos en contra de los pliegos de condiciones, y analizar los argumentos relacionados con

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

el valor del espectro, resolvió que no se aportó prueba idónea, ni los elementos de juicio necesarios para acoger los reclamos en contra del valor del espectro asignado.

En igual sentido, conviene tener presente que en el recurso de amparo presentado tampoco se incluye fundamentación técnica que evidencie cómo o por qué los precios base estimados por Sutel no son adecuados y violan principios constitucionales.

Además, los pliegos de condiciones establecen dos métodos de pago, según lo detalla la cláusula 44 que dice así:

*44. PAGO DEL MONTO ADJUDICADO POR LA CONCESIÓN*

*44.1.1. Pago completo del Monto Adjudicado en el plazo máximo de quince (15) días posterior al Inicio de la Concesión.*

*44.1.2. Pago diferido del Monto Adjudicado en cuatro tractos considerando para su indexación el promedio del mes calendario anterior al que corresponde el pago de la Tasa de Referencia Interbancaria (TRI) a treinta y seis (36) meses en moneda extranjera (dólares americanos), según lo publicado por el Banco Central de Costa Rica, aplicable a los saldos, como sigue:*

*44.1.2.1. Dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación por parte del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones del Inicio de la Concesión, deberá efectuar el pago del 35% del Monto Adjudicado sin considerar la indexación.*

*44.1.2.2. Dentro del plazo máximo de doce meses (12) contados a partir de la notificación por parte del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones del Inicio de la Concesión, deberá efectuar el pago del 15% del Monto Adjudicado considerando la indexación del saldo por pagar.*

*44.1.2.3. Dentro del plazo máximo de veinticuatro (24) meses contados a partir de la notificación por parte del Ministerio de Ciencia, Innovación,*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*Tecnología y Telecomunicaciones del Inicio de la Concesión, deberá efectuar el pago del 15% del Monto Adjudicado considerando la indexación del saldo por pagar.*

*44.1.2.4. Dentro del plazo máximo de treinta y seis (36) meses contados a partir de la notificación por parte del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones del Inicio de la Concesión, deberá efectuar el pago del 35% del Monto Adjudicado considerando la indexación del saldo por pagar. 44.1.2.5. Dichos montos serán informados por la Administración Concedente a los Concesionarios de previo a la fecha máxima del pago. En caso de pagos anticipados, el Concesionario deberá informar a la Administración Concedente con una antelación mínima de diez (10) días hábiles previa al pago y señalar en que proporción lo realizará.*

*Desde esta tesitura, los precios fijados no son desproporcionales dado que parten de una valoración del espectro respaldada y que adicionalmente, con el objetivo de facilitar y promover la participación y evitar barreras de entrada, los pliegos de condiciones establecen que el pago del monto adjudicado por la concesión puede realizarse mediante la modalidad de pago diferido.*

*Lo anterior, reafirma que la valoración del espectro que se realizó mediante la metodología de un benchmarking internacional es acorde con las mejores prácticas internacionales y a su vez, es reconocida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones.*

*Ahora bien, para efectos ilustrativos, en las siguientes tablas se demuestran los precios base establecidos para cada uno de los procedimientos concursales, el monto mensual considerando que se debe amortizar de 15 a 25 años según los plazos del artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones, además, el pago que se debe realizar en aplicación de la cláusula 44 de los pliegos de condiciones.*

▪ *Procedimiento concursal de Radiodifusión sonora FM*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

**Tabla 1**

Precio base para el procedimiento concursal de Radiodifusión sonora FM analógico con ancho de banda de 200 kHz, por frecuencia con alcance regional

Región	Precio base FM analógico 200 kHz	Precio anual por vigencia de 15 años	Precio anual por vigencia de 25 años
Chorotega	\$24.545,00	\$1.636,33	\$981,80
Pacífico Central	\$18.945,00	\$1.263,00	\$757,80
Huetar Norte	\$26.711,00	\$1.780,73	\$1.068,44
Brunca	\$22.295,00	\$1.486,33	\$891,80
Huetar Caribe	\$28.320,00	\$1.888,00	\$1.132,80

**Tabla 2**

Precio base para el procedimiento concursal de Radiodifusión sonora FM con ancho de banda analógico de 200 kHz, por frecuencia con alcance nacional

Alcance	Precio base FM analógico 200 kHz	Precio anual por vigencia de 15 años	Precio anual por vigencia de 25 años
Nacional	\$193.051,00	\$12.870,07	\$7.722,04

**Tabla 3**  
Esquema de pago diferido FM según la cláusula 44.1.2. del pliego de condiciones

Región	Pago inicial 35%	Pago a los 12 meses 15%	Pago a los 24 meses 15%	Pago a los 36 meses 35 %
Chorotega	\$8 591	\$3 682	\$3 682	\$8 591
Pacífico central	\$6 631	\$2 842	\$2 842	\$6 631
Huetar norte	\$9 349	\$4 007	\$4 007	\$9 349
Brunca	\$7 803	\$3 344	\$3 344	\$7 803
Huetar caribe	\$9 912	\$4 248	\$4 248	\$9 912
Alcance nacional	\$67 568	\$28 958	\$28 958	\$67 568

De estas tablas, vemos que hay opciones accesibles para empresas con diversos ingresos.

- Procedimiento concursal de Radiodifusión sonora AM

**Tabla 4**  
Precio base para el procedimiento concursal de Radiodifusión sonora AM con ancho de banda de 10 kHz, por frecuencias nacionales

Alcance	Precio base AM analógico 10 kHz	Precio anual por vigencia de 15 años	Precio anual por vigencia de 25 años
Nacional	\$9.653,00	\$643,53	\$2.413,25

**Tabla 5**  
Esquema de pago diferido AM según la cláusula 44.1.2. del pliego de condiciones

Pago inicial 35%	Pago a los 12 meses 15%	Pago a los 24 meses 15%	Pago a los 36 meses 35%
\$3379	\$1447	\$1447	\$3379

En relación con el procedimiento concursal de radiodifusión sonora de AM, se debe señalar que, en el oficio 09904-SUTEL-DGC-2023, en el cual se comunicó al Poder Ejecutivo los resultados de la consulta pública sobre el interés de terceros en participar en un eventual concurso para radiodifusión AM, se precisó que fueron recibidas 19 manifestaciones de interés; además, se indicó lo siguiente:

*“En primer lugar, como fue señalado por múltiples participantes, el servicio de radiodifusión AM ha perdido interés por parte de concesionarios y de la población en general, al ser una tecnología legada que representa una alta inversión económica principalmente debido al consumo eléctrico. Además, el mercado de dispositivos de usuario final se ha enfocado en la integración de receptores con la tecnología FM, lo cual limita la disponibilidad de receptores AM, que a su vez provoca que los usuarios finales tengan menos posibilidades para sintonizar las emisoras.*

*En todo caso, el potencial interés de demanda para este servicio según la consulta pública es significativamente inferior a la cantidad de emisoras disponibles a partir de la canalización actual del PNAF de cara a un eventual procedimiento concursal.” (Destacado intencional)*

En ese sentido, el pliego de condiciones no dispuso para radiodifusión AM obligaciones de cobertura ni requerimientos de transmisores adicionales, en vista de las propias condiciones de propagación y el contexto nacional e internacional de este servicio está en declive, al ser una tecnología legada con baja disponibilidad de receptores, según se indicó en el oficio 09904- SUTEL-DGC-2023.

Es preciso indicar que, hoy en día, muchas de las frecuencias de AM no se encuentran en operación, pero mantienen el título habilitante vigente. Sin embargo, ha sido una práctica común la renuncia y devolución de este tipo de frecuencias (como ha sucedido para las emisoras 820 kHz, 1160 kHz, 1240 kHz, 1300 kHz, 1320 kHz, 1460 kHz y 1520 kHz).

- Procedimiento concursal radiodifusión televisiva

### **Tabla 6**

Precio base para el procedimiento concursal de televisión, por canal con alcance regional

**Tabla 6**  
Precio base para el procedimiento concursal de televisión, por canal con alcance regional

Región	Precio base TV digital ISDB-Tb	Precio anual por vigencia de 15 años	Precio anual por vigencia de 25 años
Chorotega	\$157.629,00	\$10.508,60	\$6.305,16
Pacífico Central	\$205.506,00	\$13.700,40	\$8.220,24
Huetar Norte	\$325.044,00	\$21.669,60	\$13.001,76
Brunca	\$256.482,00	\$17.098,80	\$10.259,28
Huetar Caribe	\$271.349,00	\$18.089,93	\$10.853,96

**Tabla 7**  
Precio base para el procedimiento concursal de televisión, por canal con alcance nacional

Alcance	Precio base TV digital ISDB-Tb	Precio anual por vigencia de 15 años	Precio anual por vigencia de 25 años
Nacional	\$1.601.786,00	\$106.785,73	\$64.071,44

**Tabla 8**  
Esquema de pago diferido televisión según la cláusula 44.1.2. del pliego de condiciones

Región	Pago inicial 35%	Pago a los 12 meses 15%	Pago a los 24 meses 15%	Pago a los 36 meses 35%
Chorotega	\$55.170	\$23.644	\$23.644	\$55.170
Pacífico central	\$71.927	\$30.826	\$30.826	\$71.927
Huetar norte	\$113.765	\$48.757	\$48.757	\$113.765
Brunca	\$89.769	\$38.472	\$38.472	\$89.769
Huetar caribe	\$94.972	\$40.702	\$40.702	\$94.972
Alcance nacional	\$560.625	\$240.268	\$240.268	\$560.625

Informamos adicionalmente, que existen, 3 canales estatales considerados como educativos o culturales (UCR-Canal 15, SINART-Canal 20 y UNED-Canal 21) los cuales según la instrucción de inicio remitida por el Poder Ejecutivo fueron excluidas del procedimiento concursal.

En este respecto, es necesario considerar la valoración del espectro (precios base) desde una perspectiva anualizada, dado que el recurso que eventualmente se otorgará, tal y como se indicó permitirá la explotación del recurso escaso por 15

años prorrogables hasta un máximo de 25 años, lo cual se complementa con facilidades de pago en tractos que se implementan por primera vez en los procedimientos concursales de radiodifusión bajo estudio.

Ahora bien, de un análisis de la totalidad de tablas señaladas, se evidencia que los precios base son proporcionales y razonables, considerando la cantidad de años de vigencia de la concesión e, incluso, la posibilidad de pago en 4 tractos del precio base, lo que le permite al adjudicatario cancelar el precio en un plazo de 3 años, siendo que el primer tracto se efectuaría al momento de la suscripción del contrato y, los demás tractos se cancelan de forma anual, según lo establecido en el pliego de condiciones.

Además, en cuanto al resguardo del principio de igualdad por la fijación del precio base de la subasta, en la resolución R-DCP-00078-2025, la CGR señaló:

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

Los precios base estimado por Sutel cumplen con los objetivos de política pública y reflejan el valor económico del espectro, además responde a principios de proporcionalidad y razonabilidad, dado que es el resultado de la aplicación de criterios técnicos objetivos, que han sido recomendados como mejores prácticas a nivel internacional

Es relevante indicar que existen varios factores que pueden limitar la participación en los procedimientos licitatorios de esta naturaleza. La Sutel tramitó un procedimiento especial de competencia, en el cual sancionó a varias empresas por llevar a cabo un acuerdo colusorio con el fin de abstenerse a participar en la licitación pública 2021LN-000001-SUTEL e intercambiar información para tal fin; lo cual corresponde a infracciones muy graves según lo establecido en el artículo 53, inciso d) y e) de la Ley 8642 (Ver resolución RCS-258-2025 adoptada por el Consejo en la sesión ordinaria 063-2025 del 06 de noviembre de 2025 emitida en el procedimiento GCO-OTC-PM-01538-2021). También impacta la transformación tecnológica del sector de las telecomunicaciones, el consumo de contenidos se ha desplazado hacia plataformas digitales y servicios OTT, lo que reduce la rentabilidad del servicio, otro factor es la percepción de obsolescencia de tecnologías analógicas frente a la radio por internet y el streaming.

Aunado a lo expuesto, cabe agregar que, según se evidencia de las observaciones recibidas en el proceso pre-cartel y de las objeciones presentadas al pliego de condiciones (así como en procesos contencioso administrativo), muchos de los concesionarios y cámaras han hecho ver sus posiciones respecto a que les corresponden prórrogas automáticas por 20 años más, lo cual a su vez pudo afectar su determinación de participar en los procedimientos concursales bajo estudio.

Finalmente, conviene extraer del oficio número 09904-SUTEL-DGC-2023 de referencia lo siguiente:

*“Se extrae de los aportes a la consulta pública, que se materializaron los riesgos señalados por esta Superintendencia en los acuerdos del Consejo números 023-070-2022 (informe 08872-SUTEL-DGC-2022) y 011-038-2023 (informe 05415-SUTEL-DGC-2023), respecto a que “en el escenario actual sin definición de aspectos tales como: la posible digitalización de los servicios de radiodifusión, la canalización a emplear, la obsolescencia de tecnologías de AM y OC, así como*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*eventuales procesos de reforma al PNAF para ajustar los segmentos a las nuevas tendencias mundiales, podría ocasionar que las respuestas al proceso no se apeguen a la condición definitiva de asignación del recurso, así como posiblemente implicaría poca participación del sector interesado, o incluso distorsiones en las estimaciones de demanda, plazos y cantidad de recurso, derivando en posibles desviaciones y limitaciones importantes en los resultados, en detrimento de un efectivo y exitoso proceso concursal.”*

*"Por otra parte, a partir de las consideraciones técnicas solicitadas por el MICITT en el oficio número MICITT-DVT-OF-561-2022 y tomando en cuenta los resultados de la consulta pública, se extraen una serie de acciones por realizar tales como, eventuales modificaciones al PNAF, el establecimiento de los plazos de concesiones y prórrogas, que se deben ejecutar oportunamente y dada la cercanía del 28 de junio del 2024, resulta importante contar con una línea de tiempo o una ruta que defina los hitos y las fechas máximas en que se iniciarán y cumplirán las actividades necesarias de cara a los eventuales procesos concursales, con el fin de brindar certeza jurídica a los interesados que permita a su vez promover la concurrencia de oferentes y ampliar la dinámica de competencia del posible proceso concursal.”*

En ese sentido, dado que los presentes procedimientos de licitación están inmersos en situaciones particulares (discusión sobre prórrogas automáticas, adopción de condiciones técnicas internacionales, aplicación de condiciones a un sector que ha operado sin regulaciones a lo largo de su historia, rezago tecnológico, entre otras) desde su etapa previa en el estudio de factibilidad, esta Superintendencia teniendo claridad de estos aspectos dio a conocer las implicaciones y riesgos respecto a la eventual concurrencia de oferentes en los procedimientos, esto pese a las manifestaciones de interés recibidas.

Así las cosas, téngase presente que de manera indiscutible existe una demanda tanto de los concesionarios actuales como de nuevos interesados, sin embargo, de manera natural la cantidad de operadores del servicio de radiodifusión tiende a la disminución por las razones ya expuestas.

Además, no debe omitirse que la participación en los procedimientos se vio afectada por aspectos ajenos al propio concurso, esto permite concluir que no son los pliegos de condiciones los causantes de la citada disminución, por el contrario, sigue siendo la herramienta jurídica aplicable para determinar objetivamente cuáles participantes resultan idóneos para el eventual otorgamiento del recurso escaso.

#### **1. De la proporcionalidad y razonabilidad de las disposiciones técnicas y económicas de los pliegos de condiciones**

Señala la recurrente que los pliegos de condiciones de los procedimientos concursales de radiodifusión que tramita esta Superintendencia *“Imponen barreras económicas, técnicas y sociales desproporcionadas para el acceso y permanencia en el uso del espectro radioeléctrico”*, asimismo que se debe *“Garantizar la participación real y no meramente formal de pequeñas y medianas empresas nacionales, así como de operadores sociales y comunitarios, evitando barreras económicas y técnicas desproporcionadas.”*

De igual forma, en su consideración *“Se diseñó un esquema de asignación por subasta al alza, con precios base muy elevados, pensados desde una lógica puramente financiera sobre el “valor de mercado” del recurso.”*

En primer término, sobre los argumentos esbozados con respecto al método subasta con puja al alza, se aclara que si bien estamos ante una subasta (figura contractual permitida en la Ley General de Contratación Pública y su reglamento – con las particularidades del caso), todos aquellos participantes en el proceso que presentaron una postura válida, sea, que haya cumplido con los requisitos de

admisibilidad establecidos en los pliegos de condiciones, siempre tendrán derecho a obtener una frecuencia, dado que se está ante una subasta de sobre cerrado con una única fase de puja, siendo que esta última fase es solamente para obtener alguna frecuencia de interés - esto en caso de que dos o más oferentes pujen por la misma frecuencia – por cuanto si al realizar la fase de puja no resulta ganador, ese oferente siempre tendrá derecho a optar por una frecuencia de radiodifusión (no por la que pujó pero sí por otra que esté disponible).

En otras palabras, la subasta por sí misma no implica que el que no gane la fase de puja se queda sin posibilidad de obtener una concesión de radiodifusión, sino que quien “*gana*” la puja tendrá el derecho prioridad sobre la frecuencia que realizó su postura económica.

Por otra parte, como un segundo aspecto de relevancia, conviene indicar que la recurrente no aporta prueba alguna que permita realizar un análisis acorde al caso, relativo con la supuesta desproporcionalidad e irrazonabilidad de las disposiciones técnicas y económicas establecidas en los pliegos de condiciones.

Bajo este escenario, no es posible establecer una discusión en la que puedan debatirse ampliamente los señalamientos en contra de los pliegos de condiciones, que más bien parecieran meras alegaciones de disconformidad con los procedimientos concursales y no con cuestionamientos de fondo relacionados con las condiciones técnicas y económicas de estos, siendo que lo que buscan es perpetuar la situación jurídica de los actuales concesionarios, por un plazo indeterminado, desconociendo las disposiciones legales, reglamentarias y jurisprudenciales, que resultan aplicables a este bien escaso.

Sin detrimento de lo anterior, sobre la razonabilidad y proporcionalidad del valor del espectro, se señala que mediante el oficio número 08138-SUTEL-DGM-2025 del 27 de agosto de 2025 “*Informe sobre la Valoración económica del espectro para servicios de radiodifusión sonora y televisiva,*” (se adjunta como prueba) se

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

estableció el objetivo de garantizar que los precios obtenidos se encontraran dentro de un rango de razonabilidad para la realidad nacional, este ejercicio se basa en una metodología propuesta por la GSMA en el estudio independiente “*Economic Value of Spectrum Use in Europe15*”, donde calcula el valor económico del espectro entre otros servicios, para los servicios de radiodifusión.

El análisis de razonabilidad demuestra que los precios base definidos se ubican por debajo del valor económico neto estimado del espectro, situándose dentro del rango internacionalmente aceptado de razonabilidad del 5%–20% del valor total. Esto evidencia que los precios son proporcionales y no constituyen barreras de entrada, garantizando la participación de oferentes con diferentes escalas económicas y alineándose con los objetivos del Acuerdo Ejecutivo N°063- 2024-TEL-MICITT.

De conformidad con lo señalado en los párrafos anteriores, al igual que aconteció en la fase de objeción a los pliegos de condiciones (CGR), la recurrente omitió aportar prueba idónea ante ese Tribunal Constitucional (de hecho no aporta prueba técnica del todo) que permita establecer la supuesta desproporcionalidad e irrazonabilidad de las especificaciones técnicas y económicas de los pliegos de condiciones, faltando a su deber de aportar probar de los hechos constitutivos de su alegato (pretensión), exigencia del ordinal 41 del Código Procesal Civil, aún y cuando estemos en presencia de un recurso de amparo (proceso sumario), se exige el mínimo esfuerzo probatorio que permita determinar al menos en grado de probabilidad las lesiones a los derechos fundamentales argumentadas

#### 1. Igualdad y no discriminación

La recurrente alega que hay una violación al principio de igualdad y no discriminación al tratar como iguales a estaciones con naturalezas y fines distintos, contrariando el artículo 29 de la LGT y la Ley de Radio; indica que ese trato

homogéneo produce discriminación indirecta al impactar con mayor severidad a operadores pequeños, culturales, religiosos y comunitarios

En primer lugar, los pliegos de condiciones de los concursos se elaboraron a partir de informes técnicos mediante los cuales se determinó la mejor forma para atender los objetivos de política pública planteados por el Poder Ejecutivo. Dichos pliegos fueron emitidos conforme las facultades legales otorgadas en el artículo 39 incisos a) y c) de la Ley N°8660, así como, los lineamientos técnicos adicionales establecidos en el oficio número MICITT-DM-OF-771-2024 del 07 de agosto de 2024 del MICITT, todo esto en apego a las disposiciones de la legislación vigente y las condiciones técnicas del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.

Aclarado lo anterior, se debe señalar que, el Poder Ejecutivo en su instrucción (Acuerdo Ejecutivo N°063-2024-TEL-MICITT y el oficio número MICITT-DM-OF-771-2024) y en concordancia con lo dispuesto en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) disponen con claridad el tratamiento de diferentes tipos de estaciones, ya sea estatales, culturales y educativas.

En efecto, el Poder Ejecutivo estableció las reglas de acceso diferenciadas para estaciones culturales, religiosas, educativas, entre otras, dentro de las cuales se encuentran aquellas otorgadas por ley y las asociadas a la Asociación Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER), según se extrae:

*“ARTÍCULO 3.- INDICAR a la SUTEL que quedan exceptuadas del recurso que se asigne en el eventual concurso público para Radiodifusión Sonora y Televisiva de acceso libre y gratuito, las frecuencias asignadas previamente por la Ley N° 8806 a la Universidad de Costa Rica (UCR) (frecuencia central 850 kHz; frecuencia central 870 kHz; frecuencia central 96,7 MHz; frecuencia central 101,9 MHz; canal físico 15, frecuencias de 476 MHz a 482 MHz), por la Ley N° 8684 a la Universidad Estatal a Distancia (UNED) (canal físico 21, frecuencias de 512 MHz a 518 MHz) y por la Ley N° 8346 al Sistema Nacional de Radio y Televisión*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

(SINART) (frecuencia central 590 kHz; frecuencia central 88,1 MHz; frecuencia central 101,5 MHz; canal físico 8, frecuencias de 180 MHz a 186 MHz; canal físico 10, frecuencias de 192 MHz a 198 MHz; canal físico 13, frecuencias de 210 MHz a 216 MHz; canal físico 20, frecuencias de 506 MHz a 512 MHz) señaladas en la siguiente tabla:

Concesionaria	Frecuencias para radiodifusión en Amplitud Modulada	Frecuencias para radiodifusión en Frecuencia Modulada	Frecuencias para radiodifusión en Televisión
UCR	Frecuencia central 850 kHz Frecuencia central 870 kHz	Frecuencia central 96,7 MHz Frecuencia central 101,9 MHz	De 476 MHz a 482 MHz (canal físico 15)
UNED		Por asignarse, según disponibilidad registral	De 512 MHz a 518 MHz (canal físico 21)
SINART	Frecuencia central 590 kHz	Frecuencia central 88,1 MHz Frecuencia central 101,5 MHz	De 180 MHz a 186 MHz (canal físico 8) De 192 MHz a 198 MHz (canal físico 10) De 210 MHz a 216 MHz (canal físico 13) De 506 MHz a 512 MHz (canal físico 20)
ICER		Por asignarse, según disponibilidad registral	

*ARTÍCULO 4.- INDICAR a la SUTEL la necesidad de reservar una frecuencia radiofónica en FM a favor de la Asociación Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER), con cédula de persona jurídica N° 3-002- 045772 y de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), con cédula de persona jurídica N° 4-000-042151, con fundamento en las concesiones especiales que disponen la asignación del recurso a dichas entidades.”*

En resguardo del contenido cultural, religioso y educativo, es importante considerar que el Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER) es - actualmente- una Red de Emisoras Culturales que se compone de 15 estaciones de radio en dos frecuencias 88.1 FM y la 88.3 FM a lo largo y ancho del territorio nacional.<sup>16</sup>

De conformidad con el sitio web de dicho instituto, este *“es una asociación privada sin fines de lucro, de utilidad pública, sin tendencias políticos-partidistas o confesionales”*.

El ICER es el ejecutor práctico del Convenio entre los Gobiernos de Costa Rica y el Principado de Liechtenstein, según las Leyes N°6606 y N°7299. Vale señalar que el ICER, en su sitio WEB, muestra la siguiente disposición de emisoras culturales **Imagen 2**

Emisoras culturales según el sitio WEB del ICER  
<https://elmaestroencasacr.com/emisoras-culturales/>

(...) Asimismo, el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), resulta de acatamiento obligatorio y dispone un tratamiento especial para emisoras culturales según la nota CTR 003 que se transcribe a continuación:

*“Los segmentos de frecuencias atribuidos al servicio de radiodifusión para emisiones sonoras de AM de acceso libre, están sujetos a lo dispuesto en el Apéndice I del presente Reglamento.*

*Para el caso de las frecuencias 1580 kHz y 1600 kHz con ancho de banda de 10 kHz, pueden ser utilizadas en el proyecto de pequeñas radioemisoras culturales del Convenio de Cooperación Cultural con el Principado de Liechtenstein (...).”*

De esta forma, el PNAF establece expresamente que el ejecutor del Convenio de Cooperación Cultural con el Principado de Liechtenstein es el ICER. En consecuencia, la reserva de frecuencias estipulada en la instrucción de inicio de los procedimientos concursales para dicho Instituto resguarda lo acordado en dicho Convenio de Cooperación, siendo el ICER el ejecutor, según las Leyes N°6606 y N°7299.

En consonancia con lo expuesto, se deduce que sí se establecieron las reglas de acceso diferenciadas para estaciones culturales, religiosas, educativas.

Por lo anterior, se evidencia que no es cierto que los procedimientos no promuevan el acceso equitativo en la participación de radioemisoras de distinta índole, puesto que el Poder Ejecutivo, tanto en su instrucción como en el PNAF, incluyen el tratamiento de diferentes tipos de estaciones, ya sea estatales, culturales y educativas. Es decir, se posibilita el acceso a diferentes tipos de contenidos.

Además, tal como se indicó en el apartado de antecedentes, el pasado 21 de noviembre, venció el plazo de recepción de ofertas y, de acuerdo con el acta levantada al efecto, se constató que presentaron su oferta, los siguientes oferentes de naturaleza religiosa, tanto en AM como en FM:

- Asociación Internacional Pasión por las Almas (FM).
- Asociación Sistema de Telecomunicaciones de la Iglesia Adventista del Séptimo Día de Costa Rica (FM).
- Asociación Misión Carismática Internacional de Cartago (FM).
- Asociación de Comunicaciones Faro del Caribe (FM).
- Asociación Radio María (FM).
- Consorcio BBN (FM).
- Consorcio BBN (AM).

Asimismo, se constató que tres radioemisoras de alcance regional presentaron oferta:

- Consorcio BBN-FM (Regional Chorotega)
- Audios del Sur S.A. (Regional Brunca)
- Radio Ochenta y Ocho Estéreo S.A. (Regional Brunca)

Así las cosas, queda acreditada la participación de radioemisoras de índole religiosa tanto en AM como en FM; así como, de otras radioemisoras con alcance regional, lo que asegura el debido cumplimiento del principio de igualdad y libre

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

conurrencia entre los interesados en obtener una concesión de espectro radioeléctrico.

Aunado a lo expuesto, de acuerdo con las resoluciones de la CGR, se confirma que los procedimientos concursales de radiodifusión son contestes con los principios de igualdad y libre concurrencia que promulga el numeral 8 inciso f) de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, que establece la obligación de dar “*un trato igualitario a todos los oferentes*” con el fin de procurar “*la más amplia competencia* (ver resoluciones R-DCP-00076-2025, R-DCP-00077-2025, R-DCP-00078-2025 del 3 de noviembre de 2025)

En efecto, la CGR revisó los pliegos de condiciones y determinó su conformidad con la normativa aplicable (Ley General de Contratación Pública y su reglamento, en concordancia con la Ley General de Telecomunicaciones y su reglamento). En la resolución N°R-DCP-00078-2025 la CGR, resolvió:

*“Nótese cómo respecto a la clasificación que se pretende se hiciera de los diferentes medios y el uso diferenciado de medios culturales la Administración aclara que efectivamente hay una apertura a que todos los interesados participen y que precisamente eso permite un acceso igualitario y que sí se definió expresamente las frecuencias que resultaban exceptuadas del procedimiento concursal, sea aquellas otorgadas por ley y las asociadas al ICER, citando la lista correspondiente.”* Eso acredita que los procedimientos concursales establecen reglas de acceso diferenciado para los eventuales interesados, por cuanto, el Poder Ejecutivo en el Acuerdo Ejecutivo N°063-2024- TEL-MICITT, estableció dentro de su instrucción las emisoras que quedarían exceptuadas del recurso y aquellas que se les reservaría una frecuencia radiofónica.

*También se acredita que, se cumple con los fines públicos emitidos por el Poder Ejecutivo, por lo que la decisión adoptada responde al interés público y los argumentos de la recurrente deben ser denegados.*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

## **1. Continuidad de los servicios**

*Señala la recurrente que hay una violación a la continuidad del servicio y al derecho de acceso a las telecomunicaciones (art. 24 CP; LGT), por la mora administrativa en resolver prórrogas (afecta la justicia pronta del art. 41 CP y el principio de legalidad del art. 11 CP) y por el riesgo real de salida del aire de numerosas emisoras, comprometiendo la continuidad de la radiodifusión abierta en sectores que dependen de estos servicios para ejercer sus derechos de información, educación y participación democrática.*

*Lo anterior nuevamente sin aportar mayor argumentación ni prueba que acredite sus manifestaciones, lo que desatiende el numeral 38 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.*

*Sobre la continuidad del servicio, es necesario señalar que dicho término refiere al derecho de los usuarios para que, quienes brinden los servicios de radiodifusión y cuenten con un título habilitante, que les permita hacer uso y explotar el espectro radioeléctrico, les brinden el servicio de manera continua.*

*La continuidad del servicio no refiere a que el concesionario pueda explotar de manera indefinida (ad-perpetuum) el espectro radioeléctrico. No se puede entender que esa continuidad, como erróneamente lo plantea la recurrente, implique una habilitación no sujeta a término para los concesionarios.*

*Ese argumento, es contrario a las condiciones que establece la misma ley sobre la vigencia y el otorgamiento de títulos habilitantes (artículo 24 y 29 de la Ley N°8642). También es contrario con la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional respecto a que, los bienes demaniales como el espectro, no deben salir del control del Estado (artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política).*

*A mayor abundamiento, sobre el plazo finito de los contratos de concesión, la Sala Constitucional en la resolución N° 2017-011715 del 26 de julio de 2017,(...) Lo antes transcrito, acredita que el Poder Ejecutivo dispuso dentro de su instrucción*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*del procedimiento concursal, los objetivos de política pública relacionados con garantizar la continuidad de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre y gratuito.*

*Se reitera que, la garantía de continuidad de estos servicios no implica que los actuales concesionarios sean los únicos que tengan el derecho de acceder y explotar una concesión del espectro radioeléctrico para fines de radiodifusión, como si se tratara de un derecho que se renueva con la mera solicitud de prórroga de la concesión.*

*Sumado a lo anterior, en lo relativo a la continuidad del servicio de radiodifusión, el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones (Decreto Ejecutivo N°34765-MINAE), establece en cuanto al tiempo mínimo de transmisión: “Artículo 99.-Tiempo mínimo de transmisión. Las estaciones al servicio de radiodifusión sonora y televisiva deberán cumplir con un mínimo de transmisión de doce horas diarias, debiendo notificar a la SUTEL su horario” lo cual es parte de las obligaciones establecidas los pliegos de condiciones sujetos del recurso.”*

*Asimismo, el citado reglamento establece en su numeral 100: “Artículo 100.- Prestación del servicio. Los servicios de radiodifusión se prestarán de acuerdo con las normas técnicas internacionales sobre dicha materia, la Ley de Radio, el Reglamento al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias y el presente reglamento”. Por lo que, los concesionarios están obligados a brindar el servicio conforme el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, en el que se establecen las condiciones técnicas de operación e igualmente, fue parte de los requisitos del pliego de condiciones sujeto del recurso.*

*Tal como se observa, estos son los requerimientos de continuidad del servicio que dispone la regulación vigente, no otros como pretende hacer ver la recurrente, que pretende hacer ver que el principio de continuidad de servicio refiere a una asignación del espectro radioeléctrico en su consideración de bien demanial, sin*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*limitación de tiempo por parte de los actuales concesionarios, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 24 y 29 de la Ley N°8642, y la jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional.(...).*

De la información anterior (gráficos y mapas de cobertura), el modelo de radiodifusión actual no cumple con el principio de optimización de los recursos escasos, tampoco con la reutilización de frecuencias que establece el artículo 3, inciso j) de la LGT, ya que transmitir con potencias de gran intensidad desde puntos de gran altura a nivel nacional imposibilita la reutilización del espectro, generando interferencias perjudiciales y desatendiendo zonas de sombra con población.

El PNAF promulgado conforme lo dispuesto en la instrucción realizada por el Poder Ejecutivo, a partir de la implementación de mejores prácticas internacionales, busca corregir esta situación histórica, estableciendo metodologías que se orientan a una adecuada planificación para la prestación del servicio de radiodifusión.

En complemento al tema de uso eficiente de espectro, considerando que los servicios de radiodifusión no cumplen con brindar cobertura nacional y se encuentran altamente concentrados en el GAM, debe adicionarse que, a la fecha existen canales que no registran transmisiones.

En este respecto, según las mediciones realizadas por esta Superintendencia dentro de sus competencias fiscalizadoras del uso del espectro, para el servicio de radiodifusión televisiva, se han detectado canales que, a pesar de contar con una concesión vigente, no registran transmisiones, tal como se muestra en la siguiente tabla

**Tabla 9**  
**Canales de televisión que no registran transmisiones al período 2024**

Canal	Período			
	2021	2022	2023	2024
36	No registró transmisiones	No registró transmisiones	No registró transmisiones	No registró transmisiones
43	---	No registró transmisiones	No registró transmisiones	No registró transmisiones
31	---	---	No registró transmisiones	No registró transmisiones

De esta forma, el esquema actual no garantiza una cobertura adecuada para todo el país y además, se evidencian concesionarios que ni siquiera cumplen con explotar algunos de los canales de televisión concesionados, por lo cual, se reitera que el modelo actual no permite el cumplimiento de los derechos fundamentales.

Adicionalmente, en lo relativo a la población cubierta, es preciso señalar que esta Superintendencia realizó análisis técnicos para atender los objetivos de política pública planteados por el Poder Ejecutivo para maximizar la cobertura con énfasis en zonas rurales, por lo cual del estudio presentado en el oficio número 03320-SUTEL-DGC-2025, conviene citar lo siguiente: *“A partir de la estimación de la propagación de señales para el despliegue de dos (2) transmisores por región se obtuvo que, se podrían alcanzar entre un 46% a población principales conforme a lo dispuesto en el inciso a) del punto 1.2.11. del Apéndice I del PNAF vigente (...)”*.

*De conformidad con los estudios técnicos realizados, el modelo propuesto en los pliegos de condiciones, según los objetivos de política pública y las disposiciones del PNAF, permitirían una mejora sustancial en cobertura en comparación con la cobertura actual, conforme se extrae de la siguiente proyección del citado oficio (03320-SUTEL-DGC-2025):*

**Tabla 10**  
Proyección de la cobertura poblacional por región

Región	Contorno de Servicio 66dBuV/m
Chorotega	46%
Pacífico Central	67%
Huetar Norte	65%
Brunca	60%
Huetar Caribe	64%
Central	82%

Según se puede observar de la tabla anterior, el modelo propuesto garantiza una mejora de cobertura de forma general a toda la población, la cual es muy significativa en las regiones distintas a la Región Central. Esto, indistintamente de la cantidad de frecuencias o canales ofertados, implica un cambio de paradigma que, permite que, más comunidades puedan tener acceso al servicio de radiodifusión televisiva, garantizando de esta forma con mayor amplitud el cumplimiento del derecho de información y libertad de expresión que se acusan violentados en virtud de los procedimientos concursales.

Así las cosas, la situación actual de baja cobertura en zonas rurales, limita el derecho de los habitantes a tener acceso a los servicios de radiodifusión, siendo que, si no hay cobertura en diferentes zonas del país, como lo acreditan los estudios de la Sutel, no hay condiciones para ejercer los derechos fundamentales que se alegan infringidos.

En consideración de lo anterior, la corrección de las deficiencias de cobertura para alcanzar zonas rurales son parte de los objetivos de Política Pública promovidos por el Poder Ejecutivo y lo que buscan las especificaciones técnicas de los pliegos de condiciones.

Por las razones expuestas, no es cierto que los procedimientos concursales en análisis implicarían un apagón de estaciones, dado que, por el contrario, con estos se pretende corregir las deficiencias actuales en la cobertura en todo el territorio costarricense.

## **2. Libertad de expresión y pluralismo informativo**

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

La recurrente señala que hay una violación a la libertad de expresión y al pluralismo informativo (arts. 28 y 29 CP; art. 13 CADH), ya que las barreras económicas, sociales y técnicas constituyen restricciones indirectas al acceso a frecuencias mediante procedimientos concursales desproporcionados, reducen la oferta de radio/TV abierta y afectan tanto el derecho a recibir información como la diversidad cultural. Es necesario señalar que los procedimientos concursales en modo alguno infringen la libertad de expresión. Por el contrario, su promoción busca garantizar seguridad jurídica a los eventuales interesados en transmitir sus diversos contenidos por medio de las redes de radiodifusión, así como, que dichas libertades sean ejercidas en estricto apego a la Constitución Política, la ley y los tratados internacionales de derechos humanos, garantizando el debido proceso, la transparencia y la independencia de los medios.

A mayor abundamiento, en el procedimiento concursal de radiodifusión para los servicios en AM (Licitación Mayor N°2025LY-000001-SUTEL), la CGR enfatizó en la resolución N°R-DCP-00077- 2025 del 03 de noviembre de 20025, en cuanto a la supuesta vulneración de la libertad de expresión por la promoción del procedimiento concursal de referencia, lo siguiente:

*“De frente a lo anterior, es necesario señalar que el objetante solo realiza afirmaciones genéricas en cuanto al pliego de la contratación, refiriéndose a la supuesta vulneración del principio de libertad de expresión, pero omite realizar un ejercicio argumentativo donde se acredite con algún elemento de prueba las razones por las cuales una vez identificadas las cláusulas cartelarias resultan contrarias al principio tutelado. Se advierte que el escrito presentado se limita a expresar una disconformidad general respecto a lo que el recurrente considera barreras económicas desproporcionadas. Esta objeción, carece de la especificidad necesaria para un análisis detallado, al omitir señalar al menos una pretensión*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*concreta que identifique con claridad el objeto de la impugnación o la medida correctiva que se procura.”* (En el mismo sentido ver resoluciones de la CGR número R-DCP-00076-2025 y N°R-DCP-00078-2025 ambas del 03 de noviembre de 2025).

En igual sentido, el presente recurso de amparo carece de prueba que acredite que los concursos de referencia transgreden la libertad de expresión y de prensa y el derecho a la información, toda vez que el recurrente no aporta argumentos concretos ni remite prueba alguna, en perjuicio del artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Además, resulta pertinente reiterar que, tal y como se expuso supra, para los procedimientos concursales, la Sutel realizó estudios técnicos que permitió determinar un precio base utilizando una metodología que busca reflejar el valor económico del espectro y evitar barreras de entrada, conforme a principios de proporcionalidad y transparencia.

Aunado a lo expuesto, se posibilitó el pago diferido en tractos para reducir barreras de entrada y se demostró que los precios se encuentran ajustados a la realidad costarricense y dentro de límites razonables, lo que pretende evitar que el costo sea una barrera que restrinja la participación y, por ende, la pluralidad de voces, garantizando así la libertad de expresión, de comunicación y de información, por lo que procede el rechazo del argumento del recurrente.

En cuanto a la supuesta violación al pluralismo informativo. Al respecto, se debe señalar que el pluralismo informativo busca garantizar la existencia de diversidad de medios, voces y perspectivas en el espacio público y, pretende evitar la concentración de medios y asegurar que la sociedad tenga acceso a múltiples fuentes de información, lo cual no se está lesionando en los procedimientos de subasta del espectro radioeléctrico. Como parte de los objetivos de política pública emitidos por el Poder Ejecutivo en su instrucción, se estableció la maximización de

la cobertura alcanzando zonas rurales, en virtud de que, en la actualidad, las emisiones se concentran en la región central, razón por la cual, con los procedimientos concursales se pretende que exista una mayor cobertura en el territorio nacional, lo que garantiza la libertad de expresión y prensa y, el acceso a la información.

En cuanto al concurso para radiodifusión AM, tal y como se expuso supra, este servicio ha perdido interés, al ser una tecnología obsoleta, lo que se evidencia en la baja participación.

En relación con el procedimiento de subasta del espectro radioeléctrico FM, como primer aspecto se indica que las concesiones que se han otorgado de manera regional fuera del GAM, son las siguientes: 88,3 MHz (región Brunca), 88,7 MHz (una concesión para la región Brunca y la otra para el resto del país), 98,3 MHz (una concesión para región Huetar Caribe y la otra para las regiones central, Chorotega y Brunca) y 107,9 MHz (una concesión para la región Huetar Caribe y otra para el Pacífico Central).

En la fase de apertura de ofertas del procedimiento de subasta del espectro radioeléctrico FM, se recibieron 3 ofertas por emisoras regionales. De lo anterior es posible extraer, que el concurso no afecta a las estaciones regionales o rurales, por cuanto resulta coincidente la cantidad de concesiones actualmente otorgadas, respecto a la cantidad de emisoras que ofertaron para frecuencias con alcance regional y la misma instrucción de los procedimientos, tal y como se indicó anteriormente, con la exclusión y reserva de asignación de frecuencias, como es el caso del ICER.

Además, el diseño de los requerimientos técnicos de los procedimientos, en atención a los objetivos de política pública, maximiza la cobertura de las estaciones oferentes, de manera que, se cumplan las obligaciones de cobertura de alcance nacional.

En la actualidad, la mayoría de las concesiones vigentes cuentan con obligaciones de alcance nacional, sin embargo, de conformidad con las mediciones de la Sutel, éstas no cumplen con esa obligación, como ya se expuso.

Debe tomarse en cuenta que, considerando que se recibieron 20 ofertas para emisoras FM, la cantidad de emisoras posterior a la adjudicación, podría alcanzar aproximadamente un total de 2620 (6 estatales y 20 ofertas presentadas).

Dichas emisoras de conformidad con los requerimientos del pliego de condiciones deben contar con al menos, 2 transmisores por región, y deben cumplir con las disposiciones del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, lo cual se traduciría en una mejora sustancial en la prestación de este servicio de radiodifusión. Ahora bien, en relación con el procedimiento de subasta de radiodifusión televisiva, se recibieron 4 ofertas.

Por lo que, hay una diversidad de empresas que están participando en los 3 procedimientos de subasta. Posteriormente, el Poder Ejecutivo puede disponer el inicio de un nuevo proceso concursal con las frecuencias no asignadas, a partir de los objetivos de política pública que considere idóneos.

Aquí resulta pertinente recalcar, además que, según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha reconocido que el pluralismo de ideas en los medios no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación, sino de que las ideas y la información transmitidas sean efectivamente diversas y estén abordadas desde posturas divergentes sin que exista una única visión o postura.

En esos términos, lo relevante es que los medios garanticen la transmisión de ideas y posturas diversas. En todo caso, la cantidad de oferentes de los presentes concursos no responde a limitaciones arbitrarias impuestas por el Estado, sino a criterios técnicos objetivos que resultan razonables y proporcionales y como fue indicado, hay varios factores que puede afectar la participación.

De manera que, a consideración de esta Superintendencia, es claro que, los diferentes procesos concursales se han llevado a cabo en respeto de los diferentes principios constitucionales y la normativa aplicable vigente en la materia de concesión, por lo que procede el rechazo del recurso incoado.

Otros elementos a considerar: De la regionalización del MIDEPLAN

Afirma la recurrente, que *“Adoptaron una zonificación basada en la regionalización de MIDEPLAN, exigiendo, como regla general, una red mínima de doce (12) transmisores, equivalentes a dos por cada región. La regionalización Mideplan no está incluida en instrucción del MICITT a la SUTEL, y los doce transmisores es una decisión de la SUTEL que excede la instrucción del MICITT.”*

Sobre este punto, no lleva razón la recurrente, por cuanto la instrucción del Poder Ejecutivo y los lineamientos en los que se establecen los objetivos de política pública, buscan que la SUTEL determine los aspectos técnicos, económicos y legales que, se incluyen en los pliegos de condiciones, esto es acorde con lo establecido en el artículo 12 de la Ley N°8642, que dispone:

*“Las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones, serán otorgadas por el Poder Ejecutivo por medio del procedimiento de concurso público, de conformidad con la Ley de contratación administrativa y su reglamento. La Sutel instruirá el procedimiento, previa realización de los estudios necesarios, para determinar la necesidad y factibilidad del otorgamiento de las concesiones, de conformidad con el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones y las políticas sectoriales”.*

*El acto de instrucción del procedimiento conlleva que la Sutel realice los estudios técnicos para determinar la necesidad y factibilidad del otorgamiento de las concesiones, lo que incluye, el establecimiento de las especificaciones técnicas, económicas y legales,*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*Aclaremos que no corresponde al Poder Ejecutivo el establecimiento de elementos de índole técnico, como, por ejemplo: la regionalización del MIDEPLAN, el precio del espectro, el valor de concentración del espectro, entre otros.*

*En este sentido, el Poder Ejecutivo instruyó a la SUTEL a realizar procedimientos concursales considerando alcances tanto nacional como regional, esto sin instruir específicamente la opción de emplear las regiones MIDEPLAN, por cuanto como se indicó, las disposiciones del Poder Ejecutivo son objetivos de carácter general y corresponde a la SUTEL como ente técnico, establecer conforme a la ciencia y la técnica la mejor manera para implementar dichos objetivos (artículo 16 LGAP).*

*La Sutel actuó conforme los objetivos de política pública y generó un estudio técnico que fundamentó lo correspondiente al cumplimiento de estos, relativos a: “(...) que la asignación del espectro para la prestación de servicios de radiodifusión resulten accesibles en todo el territorio nacional o en la zona de cobertura definida, alcanzando zonas rurales, lo cual supone la existencia de condiciones de acceso al menos similares en todo el territorio, de forma que los usuarios finales en zonas desfavorecidas no se vean discriminados con condiciones de calidad desventajosas” así como “(...) la maximización en el acceso de la población, y la calidad técnica en su prestación<sup>21</sup>,” por lo que no es cierto lo que afirma la recurrente en relación con que esta Superintendencia excedió lo instruido por el Ente rector.*

*En abono de lo anterior, la Sutel debe realizar estudios técnicos que están publicados en el expediente de la licitación (ver oficio 03320-SUTEL-DGC-2025), los cuales permitieron el cumplimiento de dichos objetivos.*

*Cabe señalar que, si bien las regiones de MIDEPLAN fueron desarrolladas con fines socioeconómicos (una región administrativa o política), esta*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*Superintendencia realizó el debido análisis técnico mediante simulaciones de la propagación de las señales en dichas regiones a través de software especializado, para efectos de determinar el confinamiento de la cobertura y la viabilidad de su empleo. Dicho análisis se encuentra incluido en el oficio número 03320-SUTEL-DGC-2025 del 22 de abril de 202522, visible en el expediente digital de la licitación y titulado como “09-Propuesta Precartel y cronograma”, del cual se extrae lo siguiente:*

*“Al respecto, importa considerar que el procedimiento concursal debe orientarse a la prestación del servicio de radiodifusión con alcance regional y nacional. Por lo tanto, existe la necesidad de establecer de manera justificada y objetiva las regiones en que se dividirá el territorio nacional para efectos del concurso, promoviendo un aislamiento radioeléctrico razonable especialmente desde la perspectiva del desarrollo regional.*

*En este sentido, se ha procedido a realizar un análisis de la propagación de las señales para efectos de determinar el confinamiento de la cobertura por medio de regiones, mediante un ejercicio teórico en las herramientas de simulación con que cuenta la SUTEL, con el fin de evitar posibles interferencias perjudiciales al momento su definición. Debe tenerse en cuenta que la extensión territorial de Costa Rica cuenta con múltiples accidentes geográficos, siendo que las cadenas montañosas son importantes barreras para la propagación de las señales electromagnéticas, puesto que, tienden a bloquear gran parte de las señales transmitidas desde puntos con menor elevación, lo que se traduce en un aislamiento de las señales.*

*El citado confinamiento de las señales, tal como se analizará más adelante, guarda relación con la definición de regiones socioeconómicas del MIDEPLAN, por lo que, se recomienda utilizar dichas divisiones para el presente procedimiento concursal. (...) Es preciso señalar que, la planificación regional del*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*MIDEPLAN “se orienta hacia propuestas de acciones que contribuyan un desarrollo humano sostenible e inclusivo, con equidad territorial y pertinencia cultural; una mejor distribución del ingreso y de los servicios; así como propiciar la participación ciudadana, concertación y transparencia, en un enfoque sinérgico del desarrollo; la racionalidad y eficiencia administrativa, con alto nivel de desconcentración y aproximación de los servicios institucionales a los ámbitos regionales y locales. Por lo tanto, la regionalización puede contribuir a que los servicios de radiodifusión sean accesibles en todo el territorio nacional, al mismo tiempo, esta división del país permite que se consideren las necesidades y características de cada región.”*

*En adición a lo anterior, no puede perderse de vista que el MIDEPLAN “se constituye en el órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República y es la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno, es decir, define la visión y metas de mediano y largo plazo que inspiran el accionar del Ejecutivo<sup>23</sup>”, accionar que se traduce en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el cual define la estrategia de Gobierno en prioridades, políticas, programas y acciones, dentro de ellos, la regionalización socioeconómica empleada por la SUTEL para realizar los procedimientos concursales de radiodifusión.*

*Específicamente, la regionalización del MIDEPLAN a la que recurrió la SUTEL en los pliegos de condiciones, obedece a aspectos técnicos como el aislamiento radioeléctrico que permite el relieve nacional, y no a una decisión caprichosa como pretende hacer ver.*

*Por otra parte, en cuanto a las redes de transmisores, según la legislación vigente, para las redes de radiodifusión resulta aplicable la disposición del artículo 7 de Ley de Radio (Ley N°1758)<sup>24</sup>, que contempla un plazo máximo de 12 meses para el inicio de operación. Sin perjuicio de lo anterior, se consideró*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*razonable brindar adicionalmente el mismo plazo para finalizar el despliegue del resto de la infraestructura de la red de radiodifusión por implementar.*

*De esta manera, los concesionarios tienen 6 meses prorrogables por 6 meses adicionales, según la Ley de Radio (artículo 7) para iniciar con el uso del espectro, es decir, un transmisor por región, y se brindó un plazo proporcional de 12 meses adicionales para culminar con el encendido de los segundos transmisores por región, con lo cual se demuestra que los pliegos de condiciones establecieron plazos proporcionales y razonables a las obligaciones de despliegue de infraestructura por parte de los eventuales concesionarios.*

*Asimismo, las disposiciones de la Ley de Radio no hacen diferencia entre concesionarios por su cobertura, ya sea nacional o regional, es decir, no hay diferenciación para las redes de radiodifusión según la cantidad de transmisores. Cabe señalar que, de forma consistente, en los pliegos de condiciones, se regulan de manera diferenciada en cuanto a la obligación de instalación de infraestructura (transmisores) los eventuales concesionarios con alcance nacional y con alcance regional.*

*Lo anterior, en vista de que los concesionarios con alcance nacional difieren en capacidad técnica y financiera de aquellos con alcance regional. Por esta razón, las obligaciones de despliegue de transmisores acuerdo con el alcance – nacional o regional -, son proporcionales y razonables, es decir, la obligación regional de 2 transmisores por región es proporcional a 12 transmisores por cada una de las regiones a nivel nacional (6X2), por lo que no existe algún trato discriminatorio.*

*Contrario a la falta de “proporcionalidad o razonabilidad” el requerimiento de instalación de transmisores de los pliegos de condiciones resulta proporcional dado que un eventual concesionario regional podría resultar*

*adjudicado por 1 región del MIDEPLAN lo que implicaría que el alcance de su red se delimite en dicha región y tendría que instalar 2 transmisores, por su*

*1 Los concursos promueven la competencia del mercado*

*parte si resultara adjudicado de 2 regiones dicha proporción resulta multiplicativa y ahora el alcance de su red implicaría 2 regiones y 4 transmisores. La misma proporción aplicaría para el eventual adjudicatario nacional que tendría que abarcar 6 regiones y por ende instalar 12 transmisores.*

*De igual forma, en el pliego existe la posibilidad de optar por cobertura regional, la cual permitirá que un operador concentre sus esfuerzos en una localidad específica, para esto deberá instalar los transmisores que así lo requiera según su diseño, con un mínimo de dos, tal como se justificó en el análisis técnico de la SUTEL incorporado en el oficio número 03320-SUTEL-DGC-2025 (aportado como prueba).*

*En este sentido, existen reglas particulares para un eventual operador nacional o regional, puesto que el operador con alcance nacional deberá instalar al menos 12 transmisores (2 por cada región), en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses a partir del Inicio de la Concesión, lo cual representa el periodo máximo para el despliegue de los demás transmisores de la red.*

*En todo caso, tal y como se ha indicado, la Sutel realizó el diseño de los pliegos de condiciones a partir de la fundamentación de estudios técnicos y económicos, los cuales no son debatidos por la parte recurrente, más que con argumentos genéricos sin fundamento técnico.*

*Resulta pertinente señalar que los procedimientos de subasta pretenden evitar que se genere una concentración de espectro que afecte al mercado. La concentración en el mercado de la radiodifusión tiene la particularidad no sólo de que puede afectar la competencia, sino también otros fines públicos que, si bien*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*escapan del alcance de la competencia legal de la Sutel, son igualmente importantes para la sociedad como lo pueden ser la pluralidad y diversidad informativa.*

*En ese sentido, la incorporación de topes de espectro persigue un fin público válido, sea el de evitar que en el proceso concursal de radiodifusión se presenten conductas de acaparamiento de*

*espectro que pueden afectar la competencia del mercado, considerando como se indicó de previo que la concentración en el mercado de la radiodifusión tiene la particularidad no sólo de que puede afectar la competencia, sino también otros fines públicos de relevancia para la sociedad.*

*La Dirección General de la Competencia de la Sutel analizó la viabilidad de incluir los topes como mecanismos de control del espectro en los procedimientos concursales y emitió el oficio 10911- SUTEL-OTC-2024 del 9 de diciembre del 202425, en el cual analizó la viabilidad de los topes como mecanismos de control del espectro en dichos procedimientos, estableciendo un tope de 30% para el máximo de frecuencias que pueden acumular empresas o personas ligadas a un mismogrupo de interés económico, en relación con dicho mecanismo. Dicho informe concluyó lo siguiente:*

*“Se considera que el mecanismo de control del espectro radioeléctrico propuesto es razonable y proporcional por los siguientes motivos:*

- El mecanismo propuesto está basado en conceptos económicos reconocidos y vigentes en el marco normativo costarricense.*
- El porcentaje de control de concentración propuesto es consistente con la práctica internacional.*
- El mecanismo seleccionado promueve la competencia en el mercado.*

▪ *Es un mecanismo más flexible para los eventuales oferentes interesados que otros mecanismos tradicionales analizados, reconociendo la realidad actual y retos del sector radiodifusión.*

*Asimismo, se encuentra que el mecanismo propuesto es necesario, porque en un proceso concursal donde se pondrá a disposición todas las concesiones del servicio de radiodifusión se requiere contar con provisiones que impidan una concentración contraria a la competencia del mercado; es proporcional, dada la necesidad de balancear los intereses de los eventuales oferentes respecto de los objetivos de política pública de garantizar el uso eficiente del espectro; es eficaz, porque a través del porcentaje establecido en conjunto con los mecanismo de evaluación de vinculación de grupo de interés económico permite que la asignación de espectro en el procedimiento concursal sea eficiente y competitiva; es transparente, porque se define con claridad cómo y a quiénes aplica; es predecible, toda vez que establece una metodología simple de aplicación directa a la cantidad de concesiones disponibles con que se cuenta para el proceso concursal; finalmente es indispensable, porque es un mecanismo que promueve la competencia, evita el acaparamiento de frecuencias y el uso ineficiente del espectro radioeléctrico.*

*En particular, en la definición del mecanismo propuesto se consideró el entorno actual en el que operan los operadores de servicios de radiodifusión, para evitar el establecimiento de mecanismos de control del espectro que pudieran resultar en una obstaculización de la adaptación de los operadores a la naturaleza cambiante de la industria, en ese sentido el mecanismo propuesto les permite alcanzar una escala adecuada para competir con las empresas de plataformas no reguladas, así como optimizar el alcance de sus operaciones de manera diversificada.*

*Finalmente, el mecanismo propuesto permite garantizar los objetivos de política pública instruidos por el MICCIT ya que es una medida de control de espectro para los servicios de radiodifusión sonora en frecuencia modulada y radiodifusión televisiva que previene que la licitación genere una situación de concentración de espectro para los servicios de radiodifusión sonora en frecuencia modulada y radiodifusión televisiva, el mismo tiene orientación hacia los usuarios y la competencia efectiva en el sector radiodifusión; y al mismo tiempo es transparente, optimiza el recurso escaso y garantiza una asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria.” El análisis concluyó que el mecanismo propuesto es razonable, proporcional, necesario, eficaz, transparente, e indispensable, por las siguientes razones:*

- Basado en conceptos económicos reconocidos y normativa costarricense.*
- Consistente con prácticas internacionales.*
- Promueve la competencia y evita el acaparamiento de frecuencias.*
- Flexible frente a otros mecanismos tradicionales, considerando la realidad del sector.*
- Garantiza el uso eficiente del espectro y una asignación justa, equitativa y no discriminatoria.*

*Cumple con los objetivos de política pública del MICITT, orientándose hacia la competencia efectiva y el beneficio de los usuarios. Prohibición de censura previa*

*Legalidad, publicidad y transparencia en la actuación administrativa*

*Por lo expuesto, es claro que la Sutel tomó las provisiones necesarias en el proceso concursal para prevenir una concentración de espectro que afectara la competencia.*

*Se debe reiterar que los requerimientos dispuestos en los pliegos de condiciones de los procedimientos concursales se basan en estudios técnicos*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*realizados por la Sutel que, a su vez, responden a las mejores prácticas internacionales y a la normativa costarricense.*

*Cabe recalcar que, a la fecha, dichos estudios y justificaciones técnicas no han sido cuestionados con la fundamentación técnica correspondiente.*

*Aunado a lo expuesto, se considera pertinente señalar que los pliegos de condiciones recibieron 29 objeciones de las cámaras y distintos concesionarios, que fueron resueltas por la CGR en su mayoría por falta de fundamentación, situación que se reitera nuevamente en el presente recurso, el cual carece de fundamentación alguna y de la prueba respectiva.*

*Además, resulta menester considerar que la Ley de Radio anteriormente, no regulaba los requisitos técnicos, ni el procedimiento para la asignación de concesiones a las estaciones radiodifusoras, razón por la cual, existía absoluta discrecionalidad y flexibilidad para realizar dichas concesiones.*

*Ante tal panorama, resulta evidente que en un concurso como el presente, donde se especificaron condiciones técnicas que antes no se exigían, no participaría la misma cantidad de concesionarios.*

*De conformidad con el principio de legalidad, le corresponde a esta Superintendencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 inciso d) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el artículo 39 inciso d) de la Ley N°8660, en relación con el artículo 12 de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley N°8642), emitir los criterios relativos con la eventual renovación o prórroga de las concesiones de radiodifusión sonora de libre acceso.*

*Asimismo, corresponde a la Sutel la instrucción del procedimiento en cumplimiento de los objetivos de política pública planteados por el Poder Ejecutivo mediante el Acuerdo Ejecutivo N°063-2024-TEL-MICITT, publicado en el Alcance N°117 del diario Oficial La Gaceta N°116, y los lineamientos técnicos adicionales establecidos en el oficio número MICITT-DM-OF-771-2024 del 07 de*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

agosto de 2024 del MICITT, así como, en apego a las disposiciones de la legislación vigente y las condiciones técnicas del PNAF.

En ese sentido, la Sutel ha actuado conforme lo establecido en la normativa y los objetivos de la política pública, en atención al principio de legalidad.

Cabe recalcar que, la promoción de dichos procedimientos busca regular las condiciones para la asignación de los recursos, en aras de garantizar seguridad jurídica a los eventuales interesados en transmitir sus diversos contenidos por medio de las redes de radiodifusión, con el fin de que sean ejercidos en estricto apego a la Constitución Política, la ley y los tratados internacionales de derechos humanos, garantizando el debido proceso, la transparencia y la independencia de los medios.

Además, en cuanto al principio de transparencia e integridad, se debe indicar que, como parte de los procedimientos concursales y, de conformidad con la normativa aplicable, la Sutel ha cumplido con todas las fases del procedimiento, dentro del cual se incluyó el sometimiento a consulta pública del borrador del pliego de condiciones, fase que no se encuentra establecida en la legislación vigente y que, garantiza la más amplia divulgación de dicho instrumento según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley General de Contratación Pública, Ley N°9986.

El cumplimiento del principio de publicidad, transparencia y rendición de cuentas se ha garantizado en primer lugar, mediante la puesta a disposición de toda la información necesaria en la etapa procesal correspondiente, para promover el acceso oportuno a la información y libre concurrencia de los interesados.

En ese sentido, los expedientes de los tres procedimientos de contratación son de acceso público y se pueden consultar todas las gestiones que se han realizado en los procedimientos concursales de radiodifusión (AM, FM y TV), información que está disponible en los siguientes enlaces:

AM: <https://sutel.go.cr/pagina/frecuencias-am?page=1>

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

FM: <https://sutel.go.cr/pagina/frecuencias-fm?page=2>

TV: <https://sutel.go.cr/pagina/frecuencias-television?page=2>

Inclusive, la CGR en las resoluciones de los recursos de objeción que se interpusieron en contra de los pliegos de condiciones, dispuso: *“En igual sentido, se garantiza transparencia y rendición de cuentas, en la medida que todas las actuaciones se encuentran a disposición y conocimiento de todos los interesados, siendo posible de verificar a quién y cómo se adjudica el concurso.”* (Resolución R-DCP-00078-2025)

Cabe recalcar que los procedimientos concursales aquí en análisis se encuentran debidamente definidos y se basan en transparencia y publicidad -en contraste con la forma de asignación.

Acceso a la información histórica del recurso-, lo cual procura evitar la discrecionalidad, la captura regulatoria y la existencia de favoritismos.

Aunado a lo expuesto, debe indicarse que según se detalló en el apartado de antecedentes, los pliegos de condiciones fueron sometidos a un proceso de consulta pública por parte de la Sutel. Dicho proceso de consulta tenía por objeto garantizar la más amplia participación de cualquier interesado, como el recurrente, quedando habilitada la vía para plantear observaciones y comentarios al borrador de pliegos de condiciones en esa fase de configuración de las especificaciones técnicas, financieras y legales.

Asimismo, los pliegos de condiciones fueron ampliamente difundidos por diversos medios de comunicación, y publicados en el Diario Oficial La Gaceta y el periódico de circulación nacional La EXTRA. Los citados pliegos fueron objeto de los respectivos recursos de objeción por parte de eventuales oferentes e interesados en los procedimientos concursales de referencia.

En resumen, se realizó una consulta pública pre-cartel y los pliegos de condiciones fueron debidamente publicados y difundidos por diversos medios de comunicación y, de igual manera, revisados en la fase recursiva por parte del Ente Contralor, por lo que resulta evidente el cumplimiento del debido proceso por parte de esta Superintendencia, siendo que su conducta se ajustó a las reglas procedimentales establecidas en la Ley General de Contratación Pública, en relación con la Ley General de Telecomunicaciones.

No se puede desconocer que existe legislación que establece la forma en que se deben usar y explotar estos recursos, siendo que de acuerdo con los artículos 11 y 12 de la Ley N°8642, la figura jurídica aplicable es la concesión.

En consecuencia, no se deriva lesión a los principios de transparencia y de legalidad, en la tramitación de los procedimientos concursales de radiodifusión por parte de la Sutel.

Los pliegos de condiciones analizados, la determinación del precio base responde a criterios técnicos objetivos que han sido ampliamente justificados, según se expuso.

Por lo que los procedimientos concursales son legítimos y proporcionales y no restringen el acceso a información pública, solo regulan las condiciones en aras de una mayor seguridad jurídica para los oferentes.

Además, con los procedimientos concursales de referencia, tal y como se expuso en apartados arriba, se pretende ampliar la cobertura en el territorio nacional y, con ello, permitir el acceso a la información pública, el cual, en cualquier caso, sigue garantizado por otros medios como el acceso a Internet, la prensa escrita, entre otros.

**Intangibilidad patrimonial**

El espectro radioeléctrico es un bien público cuyo dominio corresponde al Estado, por lo que su titularidad no puede ser reclamada por particulares como un bien o un derecho adquirido incorporado en su patrimonio.

Además, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la posibilidad de la prórroga de una concesión no puede ser considerada como un bien o derecho adquirido ya incorporado en el patrimonio de la empresa. Dicha posibilidad era una mera expectativa de renovación que estaba condicionada por la facultad del Estado para establecer controles.

En consecuencia, los beneficios económicos que los concesionarios pudieran haber obtenido como resultado de la renovación de la concesión tampoco pueden considerarse bienes o derechos adquiridos que formen parte de su patrimonio y que puedan ser protegidos por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en virtud de su titularidad

Aunado a lo expuesto, se debe considerar lo que establece la normativa costarricense, concretamente el artículo 121 inciso 14) subinciso c) de la Constitución Política, que indica que los servicios inalámbricos no pueden salir del dominio del Estado y que, solo pueden ser explotados de acuerdo con la ley o mediante concesión especial, los bienes demaniales no pueden salir del dominio del Estado.

Lo anterior, es conteste con lo dispuesto por la Sala Constitucional en la resolución número 2301- 91 del 6 de noviembre de 1991, en donde se enfatizó que los bienes “*dominicales*” ostentan un carácter de imprescriptible, inembargables e inalienables.

Además, resulta relevante señalar que, según la jurisprudencia de la Sala Constitucional y los criterios de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (PGR), las concesiones de radiodifusión deben sujetarse a un plazo determinado. Por lo que, las concesiones no pueden

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

otorgarse de manera indefinida, por la naturaleza jurídica de bien demanial del espectro radioeléctrico.

Así, la Sala Constitucional en el voto N°2006-02997 del 8 de marzo de 2006, dispuso lo siguiente en relación con este aspecto, en atención a lo establecido en el Reglamento de Radiocomunicaciones:

*“(...) el Reglamento matiza cualquier prórroga estrictamente automática, al desarrollar los conceptos empleados por la Ley de Radio en el artículo 25 supra citado. Finalmente, es menester señalar que la prórroga de una concesión, no resulta contraria al requisito impuesto por el constituyente de la concesión temporalmente limitada, por cuanto, la prórroga no es indefinida o ad perpetuum, sino por los plazos que establece el propio reglamento. La administración pública activa debe, casuísticamente, valorar, cuando se hayan producido varias prórrogas, que la suma total de los plazos no exceda uno razonable que contravenga el límite constitucional de la limitación temporal.”* (Destacado intencional) (...)En el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones en el artículo 33, dispone lo siguiente:

*“Artículo 33.-Plazos y prórroga. Las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones se otorgarán por un período máximo de quince años, prorrogable a solicitud de parte, hasta por un período que sumado con el inicial y el de las prórrogas anteriores no exceda veinticinco años. (...)”*

Según lo expuesto, las concesiones de radiodifusión se entienden otorgadas por un periodo máximo de 15 años, prorrogable a solicitud de parte por un periodo máximo que no exceda de 25, y sobre un bien demanial con tutela constitucional no pueden ostentarse derechos de propiedad o reclamarse derechos adquiridos.

En ese sentido, se concluye que las concesiones de radiodifusión tienen un plazo determinado, lo que implica que no son perpetuas y, por ende, no pueden ser

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

consideradas como un bien o derecho adquirido ya incorporado en el patrimonio de una persona física o jurídica...” Pide se declare sin lugar el recurso.

7.- En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado **Cruz Castro**; y,

**Considerando:**

**I.- OBJETO DEL RECURSO.** La parte recurrente expone que el Acuerdo Ejecutivo n.º 063-2024-TEL-MICITT, de 20 de junio de 2024, el oficio MICITT-DM-OF-771-2024, de 7 de agosto de 2024, así como los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas 2025LY-000001-SUTEL, 2025LY-000002-SUTEL y 2025LY-000003-SUTEL, dispuestos por el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) vulneran diversos derechos fundamentales. Reclama que, mediante dichos actos, se instruyó y diseñó un proceso concursal para la adjudicación de todas las frecuencias disponibles de radiodifusión sonora en AM y FM y de televisión abierta de acceso libre, bajo una concepción homogénea y predominantemente mercantil, basada en criterios de eficiencia económica y “fuerzas del mercado”, sin distinguir la naturaleza, finalidad y función social de los distintos tipos de estaciones de radiodifusión (comerciales, culturales, religiosas, educativas, comunitarias o de interés social), pese a que dicha diferenciación se encuentra expresamente reconocida en el ordenamiento jurídico. Afirma que los pliegos impugnados imponen barreras económicas, técnicas y financieras desproporcionadas, tales como subastas al alza con precios base elevados, exigencias de rentabilidad financiera, costos elevados de inversión en infraestructura, requerimientos de múltiples transmisores por región y plazos de implementación excesivamente breves, lo cual afecta de manera particular a pequeños y medianos concesionarios, así como a emisoras culturales,

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

religiosas y comunitarias, comprometiendo su permanencia y la continuidad del servicio.

Alega además que la Administración ha incurrido en mora injustificada al no resolver solicitudes de prórroga de concesión presentadas desde diciembre de 2022, generando un estado de incertidumbre jurídica que, en conjunto con el proceso concursal cuestionado, pone en riesgo la continuidad de los servicios de radiodifusión abierta actualmente en operación. Estima lesionados los principios de igualdad y no discriminación, razonabilidad y proporcionalidad, así como los derechos a la libertad de expresión, al pluralismo informativo, al acceso a las telecomunicaciones, a la continuidad del servicio, al debido proceso y a la protección de la diversidad cultural. Pide la suspensión de los procedimientos concursales impugnados, la continuidad provisional de las concesiones vigentes y, se declare con lugar el recurso.

**II.- HECHOS PROBADOS.** De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

- a) Mediante oficio nro. 09904-SUTEL-DGC-2023, de 21 de noviembre de 2023, la SUTEL consignó que había cuarenta y ocho concesionarios de servicios de radiodifusión AM, cuarenta y tres de servicios de radiodifusión FM y veinticinco de servicios de radiodifusión TV. (<https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/09904-SUTEL-DGC-2023%20CONSEJO%20Estudios%20previos%20subasta%20radiodifusi%C3%B3n.pdf>).
- b) Por medio de un comunicado de 14 de mayo de 2024, la SUTEL aludió a que, en esa fecha: *“En total se analizó la condición de 24 concesionarios*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*de televisión y 74 de radio; 25 de ellos en AM y 49 en FM. (...)*".  
(<https://sutel.go.cr/noticias/comunicados-de-prensa/sutel-remite-informes-tecnicos-al-poder-ejecutivo-para-que-defina-el>).

- c) El 25 de setiembre de 2025, en el Diario Oficial La Gaceta nro. 179, la SUTEL publicó la invitación para participar en cualquiera de los tres procedimientos concursales de radiodifusión para la concesión sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre”, según se detalla de seguido: N°2025LY-000001-SUTEL (AM) N°2025LY-000002-SUTEL (FM) y N°2025LY-000003-SUTEL (TV) (<https://sutel.go.cr/sites/default/files/frecuencias/22e.-2025ly-000001-sutel-pliego-de-condiciones-am>,  
(<https://sutel.go.cr/sites/default/files/frecuencias/22e.-2025ly-000002-sutel-pliego-de-condiciones-fm.pdf>) y  
<https://sutel.go.cr/sites/default/files/frecuencias/22e.-2025ly-000003-sutel-pliego-de-condiciones-tv.pdf>).
- d) El apéndice 1° del oficio nro. - del 14 de noviembre de 2025 se indica: *“Apéndice 1. La banda de radiodifusión FM comprende el segmento de frecuencias de 88 MHz a 108 MHz, y cuenta actualmente con 55 concesionarios, los cuales se detallan a continuación (...) (prueba aportada por la ministra de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones).*
- e) El 21 de noviembre de 2025 venció el plazo para la recepción de las ofertas de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre (ver informes rendidos por las autoridades recurridas).

f) El 24 de noviembre de 2025, la Comisión de Licitación realizó la apertura de las ofertas y se levantó el acta de recepción de ofertas correspondiente, momento en que se corroboró que se recibieron ofertas por 20 frecuencias para el servicio de radiodifusión en FM, una frecuencia para el servicio de radiodifusión en AM y cuatro frecuencias en el servicio de radiodifusión televisivo (ver informes rendidos por las autoridades recurridas).

**III.- SOBRE EL CASO CONCRETO.** De importancia para la resolución de este asunto debe indicarse que, recientemente, esta Sala resolvió el recurso de amparo tramitado bajo el expediente 25-031501-0007-CO, en que la parte recurrente planteó agravios similares a los analizados en el *sub iudice*. En esa ocasión, el recurrente acusó ante este Tribunal que los procedimientos de subasta del espectro radioeléctrico conllevaban el riesgo de una disminución de la prestación de los servicios de radiodifusión, ya que transgreden “*los principios de libertad de expresión y prensa, la no censura previa, la responsabilidad ulterior, derecho de acceso a la información pública, principio de legalidad, principio de integridad, principio de transparencia, principio de sostenibilidad, social, principio de eficacia y eficiencia, principio de igualdad y libre competencia, el principio de intangibilidad patrimonial y la violación a garantizar la continuidad del servicio a favor de los usuarios finales*”.

Reclamó en general, que la subasta de frecuencias de radio y televisión en Costa Rica por considerar que la metodología y los precios fijados restringen ilegítimamente la participación de medios pequeños, comunitarios, regionales y religiosos, favoreciendo únicamente a operadores con alta capacidad económica. Sostuvo que, un modelo basado exclusivamente en criterios económicos vulnera la

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

libertad de expresión, el pluralismo informativo y el deber estatal de garantizar diversidad mediática, especialmente en zonas rurales donde la radio y la televisión abierta son fuentes primarias de información. Asimismo, criticó que los precios no se fundamentan en estudios técnicos ajustados a la realidad nacional, sino en parámetros internacionales, y que las condiciones de la licitación omitieron contemplar emisoras indígenas y culturales. Señaló que, la baja participación -con un alto porcentaje de frecuencias desiertas y escasas ofertas concentradas en pocas empresas- evidencia el fracaso del objetivo de democratizar el espectro y ampliar cobertura, generando un impacto negativo en poblaciones vulnerables y en el acceso equitativo a los medios de comunicación. Por su parte, la Sala procedió a realizar el estudio respectivo y mediante la sentencia nro. 2026-007626, de las 14:15 horas del 27 de febrero de 2026, declaró con lugar el recurso en cuanto a la inconstitucionalidad de los procedimientos de licitación nro. 2025LY-000001-SUTEL (AM), nro. 2025LY-000002-SUTEL (FM) y nro. 2025LY-000003-SUTEL (TV), dado que imponen la oferta económica más alta como único criterio para la asignación de concesiones de radiofrecuencias, sin tomar en consideración ni garantizar el pluralismo (tanto de medios como de contenidos) que debe existir en todo Estado Democrático de Derecho y una Sociedad de la Información libre y plena, en términos reales. Además, estimo que dicha situación provocó una disminución significativa en las emisoras de radio y canales de televisión abierta que participaron en esta fase del procedimiento de más de dos tercios de la cantidad total existente, cuya diversidad no fue contemplada ni tomada en consideración en las licitaciones. De manera que, en la parte dispositiva de dicha Sentencia, en lo conducente se dispuso, lo siguiente:

***“Por Tanto:***

*Por unanimidad se admiten las coadyuvancias planteadas. Por mayoría se declara con lugar el recurso en cuanto a la inconstitucionalidad de los procedimientos de licitación nros.*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*2025LY-000001-SUTEL (AM), 2025LY-000002-SUTEL (FM) y 2025LY-000003-SUTEL (TV) por establecer la oferta económica más alta como único criterio para la asignación de concesiones de radiofrecuencias, sin tomar en consideración ni garantizar el pluralismo -tanto de medios como de contenidos- que debe existir en un Estado Democrático de Derecho y en una Sociedad de la Información Libre y Plena. Por consiguiente, se anulan los procedimientos de licitación nros. 2025LY-000001-SUTEL (AM), 2025LY-000002-SUTEL (FM) y 2025LY-000003-SUTEL (TV) y se ordena a Jorge Rodríguez Bogle, Paula Bogantes Zamora y Carlos Watson Carazo, en su respectiva condición de ministro a. i. de la Presidencia, ministra del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, y presidente del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, o a quienes ocupen actualmente esos cargos, que dispongan lo necesario, coordinen lo pertinente y ejecuten los actos pertinentes dentro del ámbito de sus competencias, a fin de garantizar la no interrupción de la prestación de los servicios actuales de radiodifusión, mientras no se adjudiquen las radiofrecuencias mediante procedimientos que, además de no usar la oferta económica más alta como único criterio de adjudicación, de modo efectivo incorporen el pluralismo -tanto de medios como de contenidos- y procuren una distribución equitativa, transparente e igualitaria de la totalidad del espectro radioeléctrico relativo a la prestación de servicios de radiodifusión sonora, en amplitud modulada (AM) y frecuencia modulada (FM), así como de radiodifusión televisiva de acceso libre. Se advierte a las autoridades recurridas que, con base en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años o de veinte a sesenta días multa, a quienes recibieren una orden dictada en un recurso de amparo que deban cumplir o hacer cumplir y no la acaten, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena a la Superintendencia de Telecomunicaciones y al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, que se liquidarán en ejecución de sentencia en la vía contencioso-administrativa. El magistrado Cruz Castro da razones adicionales. Los magistrados Castillo Víquez y Salazar Alvarado salvan el voto, acogen la solicitud de vista; y, en atención al derecho fundamental de los ciudadanos de acceso a las telecomunicaciones y tecnologías de información en todo el*

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO

*territorio nacional (artículo 24, de la Constitución Política), declaran con lugar el recurso y ordenan al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones y a la Superintendencia de Telecomunicaciones que, dentro del plazo de tres meses, contado a partir de la notificación de esta resolución, dispongan lo necesario, coordinen lo pertinente y lleven a cabo todas las actuaciones dentro del ámbito de sus competencias, publiquen un nuevo procedimiento concursal de otorgamiento de concesiones para la prestación de los servicios de radiodifusión sonora en amplitud modulada, frecuencia modulada y televisiva de acceso libre, a fin de garantizar la participación de interesados que presten servicios culturales, religiosos, educativos y regionales, para lo que deberán establecer los requisitos con que se acreditará el interés señalado y las respectivas condiciones de operación. La magistrada Garro Vargas declara con lugar el recurso de amparo por sus propias razones y, en lo relativo a la parte dispositiva de esta sentencia, salva el voto a efecto de ordenar que se continúe con la instrucción del proceso y realizar una vista con el propósito de contar con los elementos suficientes para ponderar y precisar apropiadamente la orden que correspondería dictar en este recurso de amparo. Notifíquese”.*

De esta forma, al no existir motivo alguno para apartarse del criterio sostenido en la sentencia parcialmente transcrita, y considerando que el recurrente también cuestiona la constitucionalidad del concurso público para la asignación de frecuencias de radio y televisión por su carácter excluyente y desproporcionado - así como por el riesgo de censura indirecta y afectación a la pluralidad informativa y a la libertad de expresión, particularmente en perjuicio de medios regionales, religiosos y comunitarios-, estima esta Sala que las consideraciones allí desarrolladas resultan plenamente aplicables al caso concreto.

En consecuencia, las autoridades recurridas deberán estarse a lo resuelto en dicho precedente, para lo que en Derecho corresponda.

**IV.- Documentación aportada al expediente.** Se previene a la parte que, de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas

en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, éstos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”, aprobado por la Corte Plena en Sesión N° 27-11 de 22 de agosto de 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial N° 19 de 26 de enero de 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo de 2012, artículo LXXXI.

**Por tanto:**

Estense, las autoridades recurridas, a lo dispuesto en la sentencia nro. 2026-007626, de las 14:15 horas del 27 de febrero de 2026.-



Fernando Castillo V.  
Presidente



Fernando Cruz C.



Paul Rueda L.

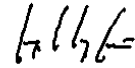
EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO




Luis Fdo. Salazar A.



Anamari Garro V.



Jorge Araya G.



Ingrid Hess H.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



IOLBEO2WIQW61

EXPEDIENTE N° 25-037342-0007-CO