

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026

Señora
Paula Bogantes Zamora
Ministra
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

Estimada señora:

Con la aprobación del Procurador General Adjunto de la República, me refiero a su oficio no. MICITT-DM-OF-241-2026 de 26 de febrero de 2026, mediante el cual solicitó nuestro criterio sobre las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Se considera que, las municipalidades al no haber acatado o armonizado su normativa conforme al artículo 4 y dentro del plazo establecido en el Transitorio II de la Ley N.º 10216, las disposiciones reglamentarias cantonales previas que resulten incompatibles con dicha ley y su reglamento pueden considerarse tácitamente derogadas, de conformidad con los artículos 8 del Código Civil y 129 de la Constitución Política?
2. ¿Es válida la emisión de reglamentos municipales posteriores a la vigencia de la Ley N.º 10216 y a su Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 44335-MICITT) que contengan disposiciones contrarias a los lineamientos técnicos nacionales, o dichas normas resultarían inválidas e inaplicables en la medida de su contradicción con el marco jurídico superior?
3. ¿Podría entenderse que la emisión de normativa municipal que impone requisitos contradictorios o adicionales a los lineamientos técnicos establecidos en el Decreto Ejecutivo N.º 44335-MICITT, sin haberse justificado técnicamente ni cumplido con el proceso de mejora regulatoria, constituye un supuesto de antinomia normativa que faculta la inaplicación de los reglamentos municipales en materia de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, en virtud del principio de jerarquía normativa y del carácter de interés público nacional de dicha infraestructura conforme a la Ley N.º 10216?”

En el criterio legal adjunto, oficio no. MICITT-DCNT-DNPT-INF-046-2026, se consideró que, conforme con la normativa y la jurisprudencia constitucional, el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones tiene un carácter de interés público nacional que trasciende el ámbito local, y, por ello, su regulación es de alcance nacional. Además, se indicó que la Ley no. 10216 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 44335-MICITT) establecen un marco normativo uniforme de carácter nacional, que impone a las municipalidades el deber de armonizar su normativa con los lineamientos técnicos dictados por el Poder Ejecutivo en su

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 2

condición de rector sectorial y que esa obligación no vulnera la autonomía municipal, sino que la enmarca dentro del principio de coordinación y del bloque de legalidad.

Por lo anterior, y de conformidad con el principio de jerarquía normativa, se señaló que la potestad reglamentaria municipal no puede introducir requisitos, condiciones o procedimientos que contradigan, alteren o excedan los parámetros técnicos definidos en la normativa nacional, ni imponer cargas adicionales a los administrados no previstas en el ordenamiento superior.

Se indicó que los reglamentos municipales emitidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley no. 10216 y su reglamento, que contengan disposiciones incompatibles con el marco técnico nacional o que hayan sido dictados sin justificación técnica ni cumplimiento del procedimiento de mejora regulatoria, adolecen de vicios sustanciales en los elementos del acto administrativo -competencia, motivo, contenido, fin y procedimiento-, por lo que resultan inválidos e inaplicables en el alcance de la contradicción, debiendo prevalecer la normativa de rango superior.

Luego, en cuanto a la normativa municipal dictada con anterioridad a la Ley no. 10216 y su reglamento, que regule materias sustanciales que han sido objeto de regulación posterior por el legislador y el Poder Ejecutivo en forma incompatible, se consideró que debe entenderse tácitamente derogada en lo pertinente, conforme con el artículo 8 del Código Civil y a la doctrina de la Procuraduría General de la República sobre antinomias normativas, prevaleciendo la norma posterior de igual o superior rango en el ámbito de la incompatibilidad.

También se dijo que el ordenamiento jurídico prevé únicamente dos vías legítimas de adecuación normativa para los gobiernos locales: la adopción integral del reglamento nacional con la correspondiente derogatoria de la normativa municipal previa, o la incorporación de requisitos adicionales debidamente justificados bajo criterios técnicos y sometidos al procedimiento de mejora regulatoria. Y que, fuera de estos supuestos, cualquier regulación local que introduzca requisitos distintos o adicionales carece de sustento jurídico y no debe constituir un obstáculo para el despliegue de infraestructura por parte de los operadores debidamente habilitados.

Se entendió que el Decreto Ejecutivo no. 44335-MICITT es de aplicación obligatoria para todas las municipalidades, sin que resulte necesario un acto expreso de adecuación por parte de los gobiernos locales, porque se trata de una norma reglamentaria dictada en ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo para desarrollar y ejecutar la Ley no. 10216 y su reglamento, la cual posee carácter vinculante general dentro del ámbito material que regula.

Por ello, finalmente se concluyó que las municipalidades se encuentran obligadas a observar y aplicar las disposiciones de ese Decreto, sin perjuicio de que puedan emitir normativa

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 3

interna o realizar adecuaciones procedimentales para su implementación, las cuales no constituyen un requisito de validez para su obligatoriedad.

I. SOBRE LO CONSULTADO.

Para contestar las preguntas planteadas, es preciso determinar si las Municipalidades están vinculadas o no por las disposiciones de la Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica (no. 10216 de 5 de mayo de 2022) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo no. 44335 de 20 de diciembre de 2023) y si la normativa local debe ser acorde a esa normativa nacional.

Y luego, es necesario referirse a las reglas para resolver los conflictos de aplicación de normas contradictorias.

A. VINCULANCIA DE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES EN EL ÁMBITO LOCAL.

La Constitución Política dispone que los servicios inalámbricos no pueden salir definitivamente del dominio del Estado (artículo 121 inciso 14) punto c); que toda persona tiene el derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones y tecnologías de la información y comunicaciones en todo el territorio nacional; y que el Estado garantizará, protegerá y preservará este derecho. (Artículo 24).

El artículo 74 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (no. 7593 de 9 de agosto de 1996), según la adición efectuada por la Ley no. 8660 de 8 de agosto de 2008, declara como una actividad de interés público el establecimiento, la instalación, la ampliación, la renovación y la operación de las redes públicas de telecomunicaciones o de cualquiera de sus elementos.

El artículo 1º de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones (no. 8660 de 8 de agosto de 2008) dispone que quedan sometidos a su ámbito de aplicación, toda la Administración Pública, tanto la centralizada como la descentralizada, incluyendo a aquellas que pertenezcan al régimen municipal. Y establece que el rector del sector es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, a quien le corresponde formular las políticas para el uso y desarrollo de las telecomunicaciones; elaborar el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones; velar porque las políticas del Sector sean ejecutadas por las entidades públicas y privadas que participan en el Sector Telecomunicaciones; dictar el plan nacional de telecomunicaciones, así como los reglamentos ejecutivos que correspondan; entre otras atribuciones (artículo 39).

Con base en esas disposiciones, se emitieron las Normas Estándares y Competencias de las Entidades Públicas para la aprobación coordinada y expedita requerida para la Instalación o

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 4

Ampliación de Redes de Telecomunicaciones (Decreto Ejecutivo no. 36159 de 10 de mayo de 2010). En dicho Decreto se dispuso que quedan sometidas a su ámbito de aplicación "todas las dependencias e instituciones que forman parte del Sector de Telecomunicaciones, tanto de la Administración Pública central como descentralizada, incluyendo las instituciones autónomas, las semiautónomas, las empresas públicas, privadas y todas aquellas municipalidades en cuyo espacio territorial se desarrollen funciones o actividades relacionadas con la autorización, permisos y licencias para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones."

En el artículo 10 se señala que es competencia de los Gobiernos Locales, otorgar los permisos de uso de suelo y las licencias constructivas para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones.

Y, en el artículo 11, se dispone que "en los casos donde la zonificación para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones no sea explícita o no se encuentre establecida en el Plan Regulador de cada Municipalidad, o bien que la reglamentación del ordenamiento territorial se contraponga a la misma o no se regule esta materia, aplicando el principio de legalidad establecido tanto en el artículo 11 de la Constitución Política así como el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, la Municipalidad favorecerá su establecimiento, ampliación, renovación y operación aplicando lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593, que declara el carácter de interés público de las actividades de establecimiento, instalación, ampliación, renovación y la operación de las redes públicas de telecomunicaciones o de cualquiera de sus elementos. En todo caso, dicha decisión determinará, igualmente, que se cumpla con la aplicación de los principios rectores del Sector Telecomunicaciones señalados en el artículo 3 de la Ley General de Telecomunicaciones y en cumplimiento del principio de legalidad al cual toda la Administración Pública se encuentra sujeta por así disponerlo el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, así como el artículo 11 de la Constitución Política."

Además, ese artículo señala que las municipalidades fundamentarán sus acciones para el otorgamiento de usos de suelo conforme y permisos de construcción en los principios de universalidad, neutralidad tecnológica y en la "declaratoria de interés público que establece el artículo 74 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de manera que se otorguen las autorizaciones citadas, considerando que resulta de interés público el establecimiento, la instalación, la ampliación, la renovación y la operación de las redes públicas de telecomunicaciones o de cualquiera de sus elementos."

La Sala Constitucional, en el voto no. 15763-2011 de las 9 horas 46 minutos de 16 de noviembre de 2011, analizó varias de las normas antes citadas, en relación con su aplicación en el ámbito local. Tomando en cuenta una serie de convenios e instrumentos internacionales sobre la mejora de la infraestructura en telecomunicaciones como factor clave para el desarrollo social y económico, señaló:

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 5

"En definitiva, la construcción, desarrollo, mejoramiento y ampliación de una infraestructura sólida y robusta de telecomunicaciones ha sido enunciada en diversos instrumentos del Derecho Internacional Público como un compromiso y una obligación indeclinable de los Estados nacionales, que no puede estar al arbitrio de los gobiernos locales territoriales internos, por cuanto, podría generar asimetrías, con la consiguiente falta de normalización y de un desarrollo nacional de las telecomunicaciones que provoca serios perjuicios para que los habitantes pueden gozar de los beneficios de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento."

Luego, en cuanto a nuestro ordenamiento jurídico, expuso que:

"V.- IMPORTANCIA, INTERÉS PÚBLICO Y VOCACIÓN NACIONAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. A partir de un análisis sistemático del ordenamiento jurídico constitucional e infraconstitucional vigente, es factible concluir que la infraestructura, en materia de telecomunicaciones, tiene una relevancia que excede la esfera de lo local o cantonal, asumiendo un claro interés público y, desde luego, erigiéndose como una cuestión que atañe a la órbita de lo nacional con, incluso, proyecciones en el terreno del Derecho Internacional Público al suponer su desarrollo el cumplimiento de una serie de obligaciones internacionales asumidas previamente por el Estado costarricense. En primer término, como lo ha indicado este Tribunal Constitucional, el tema de las telecomunicaciones tiene gran relevancia constitucional, tanto que en el artículo 121, inciso 14), subinciso c), de la Constitución se indica que los "servicios inalámbricos" o el espectro electromagnético forma parte del dominio público constitucional y concretamente es un bien propio de la Nación, siendo que no puede ser desafectado o salir del dominio del Estado.

(...)

Por su parte la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, No. 7593 de 9 de agosto de 1993, en su artículo 74, modificado por la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones No. 8660 de 8 de agosto de 2008, hizo una declaratoria de interés público de la infraestructura y las redes en telecomunicaciones al preceptuar lo siguiente: "Considérase una actividad de interés público el establecimiento, la instalación, la ampliación, la renovación y la operación de las redes públicas de telecomunicaciones o de cualquiera de sus elementos". Tal declaratoria tiene grandes repercusiones, por cuanto, se reconoce, por ley, que **el tema de la infraestructura en la materia reviste un claro e inequívoco interés público o general que trasciende la esfera de lo local o regional a lo interno del país, para proyectarse en el ámbito nacional e internacional**, al permitirle al Estado costarricense cumplir, de buena fe, una serie de obligaciones y

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 6

compromisos asumidos en el contexto del Derecho Internacional Público. Cabe advertir que el interés público es definido por el artículo 113, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública de 1978 “como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados”, por su parte, el párrafo 2 del numeral citado de la LGAP de 1978 dispone, claramente, que “El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto”. Una consecuencia de lo anterior es que los intereses de cualquier ente público descentralizado costarricense, como podrían ser las municipalidades, **no puede anteponerse al claro interés público de la infraestructura en telecomunicaciones así declarado, expresamente, por el legislador nacional a través de una ley que manifiesta la voluntad general (artículos 105 y 121, inciso 1°, de la Constitución), el que debe prevalecer sobre los intereses de carácter local, dado que, la autonomía municipal no le permite a los ayuntamientos sustraerse de lo que ha sido declarado como un interés de carácter nacional**, de lo contrario se pervierte la autonomía territorial transformando a los municipios en micro estados, abstraídos de la dirección intersubjetiva o tutela que pueda ejercer el Estado, a través de los órganos constitucionales, mediante la emisión de leyes válidas y eficaces, la celebración de convenios y tratados internacionales por el Poder Ejecutivo y aprobados por la Asamblea Legislativa (artículos 7°, 121, inciso 4°, y 140, inciso 10°, de la Constitución Política). La declaratoria de interés público efectuada por el artículo 74 de la Ley de la ARESEP, tiene, a su vez, asidero constitucional suficiente y legítimo en el numeral 45, párrafo 1°, de la Constitución Política, al establecer el principio de la intangibilidad relativa del patrimonio, al admitir la figura de la expropiación “por interés público legalmente comprobado”. Una segunda consecuencia que se extrae de la declaratoria de interés público, es que **el tema de construcción, ampliación o desarrollo y mejora de la infraestructura en materia de telecomunicaciones tiene una clara e inequívoca vocación nacional. De modo que es el Estado y sus órganos los que asumen la rectoría y dirección en la materia a la que deben someterse todos los entes públicos menores** para lograr objetivos como el acceso y servicios universales, la reducción de la brecha digital por razones de solidaridad, la interconexión y conectividad necesarias que le permitan a todos los costarricenses, independientemente de la localidad, distrito, cantón o región donde habiten, gozar de los beneficios y ventajas de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. **El legislador nacional, lejos de “localizar” el tema de la infraestructura en telecomunicaciones lo nacionalizó expresa e inequívocamente.**” (Se añade la negrita).

En ese mismo voto, la Sala enfatizó que, según la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, el “Sector de Telecomunicaciones” tiene un carácter transversal y nacional, que abarca a todo el universo de los entes públicos,

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 7

incluyendo a los descentralizados territorialmente. Y, por ello, señaló que las municipalidades no pueden sustraerse de tal sector.

También, para reafirmar el carácter nacional de las regulaciones sobre telecomunicaciones, la Sala resaltó la importancia del artículo 39 de esa Ley, en el cual se dispone que la rectoría del Sector la ejerce el Poder Ejecutivo -actualmente a través del MICITT- al que le corresponde velar porque las políticas del Sector sean ejecutadas por las entidades públicas y privadas que lo integran, elaborar el Plan Nacional de Telecomunicaciones y dictar los reglamentos ejecutivos que correspondan.

En ese voto, la Sala se refirió al Decreto Ejecutivo no. 36159, indicando que esa norma se emitió como un claro intento de brindar simetría y normalización en materia de infraestructura de telecomunicaciones por tratarse de un tema de clara vocación nacional y cuyo fin fue uniformar los trámites para obtener autorizaciones para construir e instalar infraestructura de telecomunicaciones ante la dispersión normativa imperante y colmar las lagunas existentes en la materia.

Después de citar varios de los artículos de ese Decreto, la Sala concluyó que:

"...el otorgamiento de una licencia municipal de construcción de una torre o antena de telecomunicaciones o el otorgamiento de un certificado de uso de suelo de acuerdo con la zonificación existente, no suponen una modificación o reforma del Plan Regulador o de la zonificación establecida en los reglamentos de desarrollo urbano que forman parte del primero. Dado que el carácter estratégico y primordial de las telecomunicaciones para el desarrollo social y económico, su declarado interés público nacional y la normativa habilitan a las corporaciones municipales para otorgar certificados de uso de suelo y, con fundamento en éstos y otros requisitos, licencias de construcción de infraestructura de telecomunicaciones, sin necesidad de modificar o reformar los Planes Reguladores y Reglamentos municipales previos que forman parte del primero."

Aparte de lo anterior, es preciso tener en cuenta que la Sala Constitucional ha señalado que corresponde al legislador determinar cuáles competencias son de carácter nacional o local:

"No es cierto lo que afirma el accionante en el sentido que el legislador no puede definir determinada materia como de competencia nacional o local, al contrario, se encuentra pacíficamente aceptado en la doctrina que la especificación de lo que debe entenderse como una competencia nacional o local, debe hacerla el legislador ordinario en el ejercicio de su libertad de configuración... De lo contrario, no tendría el legislador ordinario un espacio constitucional que la propia Constitución le asegura, por cuanto, ésta en su artículo 169 constitucional no hace un elenco de las competencias municipales, sino que emplea un concepto jurídico indeterminado

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 8

como lo es el de intereses y servicios locales, el que debe ser concretado a través del desarrollo legislativo.” (Voto no. 9514-2017 de las 9 horas 15 minutos de 21 de junio de 2017).

La Procuraduría, por su parte, en el dictamen no. C-039-2012 de 7 de febrero de 2012, dictaminó que “como la regulación de las telecomunicaciones es de interés nacional, las municipalidades no pueden oponer a dicha regulación sus potestades locales, derivadas de la planificación urbana.” Y que “el Plan Regulador no puede constituirse en un instrumento para impedir la instalación de torres de telecomunicaciones, ya que ello obstaculizaría el desarrollo de las telecomunicaciones y el derecho de los habitantes no solo del cantón sino del país al acceso a los servicios de telecomunicaciones que requieren de dichas torres.”

Para fundamentar esa afirmación, se tuvo como punto de partida lo dispuesto en el artículo 121 inciso 14), en cuanto señala que los servicios inalámbricos no podrán salir definitivamente del dominio del Estado. Con base en esa disposición y jurisprudencia desarrollada al respecto, se señaló que el espacio y las ondas radioeléctricas son de dominio público y de control estatal en virtud del territorio y su afectación a un fin general.

Dado que el espacio existente sobre el territorio del Estado queda sujeto al control de ese mismo Estado, las ondas radioeléctricas que discurran por el espacio existente en el territorio del Estado quedarán sujetas a su control. Y, además, las ondas que discurren por dicho espacio sobre el territorio del Estado se han afectado al cumplimiento del interés general, y no privado de sus ciudadanos, en cuanto recurso escaso, que requiere de una utilización racional.

Con base en lo anterior y después de citar algunos antecedentes normativos, en ese dictamen se expuso que:

“La transmisión que se realiza por estas redes puede tener una dimensión espacial. Lo que no significa en modo alguno que la regulación deba estar referida a un espacio considerado, en el sentido de tener un alcance geográfico específico. Por el contrario, **precisamente con el objeto de propiciar la eficiencia y el buen funcionamiento de las telecomunicaciones, el principio es una regulación estatal, aplicable a todo el territorio del país**, particularmente cuando se trata de redes públicas de telecomunicaciones, destinadas a prestar servicios de telecomunicación disponibles al público.

(...)

En ese sentido, si la regulación de las telecomunicaciones debe propiciar su buen funcionamiento y uso eficiente, **esa regulación debe necesariamente provenir del Estado y resultar aplicable en todo el territorio nacional, sin que esa regulación pueda dejarse a la decisión de poderes locales, que bien podrían tener una concepción diferente sobre el papel de las**

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 9

telecomunicaciones e incluso sobre cómo debe propiciarse su desarrollo.”
(Se añade la negrita).

Aunque en ese momento no se había reformado el artículo 24 de la Constitución Política para reconocer el derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones, con base en el artículo 33 de la Ley 8660, se señaló que parte de la planificación tiende a hacer realidad los derechos de los habitantes del país en materia de telecomunicaciones, particularmente, en orden al acceso a los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de manera tal que la ubicación geográfica no sea un obstáculo para el ejercicio de ese derecho y para que se rompa la brecha digital.

Luego, con base en la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, se dijo que los objetivos de acceso universal que allí se disponen deben ser cumplidos por los Estados no en una zona determinada, sino en todo su territorio. Y que:

“Es el Estado costarricense como un todo el que debe crear los mecanismos para posibilitar ese acceso universal y disminuir la brecha digital. Por consiguiente, **el establecimiento de políticas y regulaciones dirigidas a su concreción no puede fundarse en un poder local**, aun cuando ciertamente las Administraciones Locales están llamadas a participar en el logro de esos objetivos, sea estableciendo mecanismos que permitan a los munícipes acceder a servicios de telecomunicación, como el acceso a internet, beneficiándolos de las telecomunicaciones mediante servicios como la videovigilancia en los lugares públicos, sin dejar de considerar la aplicación de la electrónica como medio de acercar al munícipe a la actuación administrativa. Pero ese interés local no sustituye ni puede prevalecer sobre el interés nacional en la materia. Por el contrario, **las acciones que adopten las municipalidades deberán sujetarse a las políticas estatales**. Máxime que **considerar que existe un interés local que justifica la competencia de las municipalidades para regular autónomamente las telecomunicaciones, bien podría constituirse en un mecanismo para ampliar la brecha digital**, en detrimento de las personas más necesitadas.” (Se añade la negrita).

Luego, se explicó que el concepto de red de telecomunicaciones es comprensivo de los medios requeridos para la transmisión de señales, así como la infraestructura creada para tal efecto. Y, en consecuencia, que las regulaciones que se emitan sobre la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones, tienen alcance nacional, no solo en razón de los servicios que se pretenden prestar, sino también por los bienes jurídicos que están comprendidos en la regulación.

Con apoyo en el voto no. 15763-2011 de la Sala Constitucional y con base en lo anterior, se dijo que existe una prevalencia de la planificación y regulación presente en las leyes sobre

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 10

telecomunicaciones y disposiciones adoptadas por el Poder Ejecutivo y SUTEL, sobre el interés local, y, por ende, que existe una subordinación de los Gobiernos Locales, a lo que se haya dispuesto con carácter nacional:

“Resulta claro, en nuestro medio, que **dado el interés nacional presente en las telecomunicaciones no puede considerarse que envuelva un interés local, protegido por la autonomía constitucionalmente garantizada a las municipalidades. Como consecuencia de lo cual, **cualquier regulación que llegaren a emitir las corporaciones municipales deberá subordinarse a lo dispuesto a nivel nacional. Es con sujeción a ese marco estatal que las municipalidades pueden reglamentar la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en su respectivo cantón.**”** (Se añade la negrita).

En el dictamen no. C-184-2014 de 3 de junio de 2014, haciendo alusión a lo indicado en el dictamen C-039-2012, se reafirmó que:

“Así, puede apreciarse que las municipalidades no pueden superponer sus potestades locales a la regulación estatal, sean aquellas derivadas de la planificación urbana, como por ejemplo, mediante un plan regulador, o mediante un reglamento general de licencias municipales.

(...)

Bajo esos términos, si bien es cierto las municipalidades poseen autonomía y capacidad jurídica plena para ejecutar actos con la finalidad de cumplir sus fines, sus actuaciones no pueden ser de tal naturaleza que obstaculicen las políticas estatales, sino que, por el contrario, deben respetar aquellas y propiciar una actuación administrativa coordinada, congruente, colaboradora y eficaz.

(...)

Bajo esa tesitura, la autonomía municipal no permite abstraerse de la declaratoria de interés nacional de la materia de telecomunicaciones, y por ende, no puede tampoco imponer su propia orientación contrariando la legislación nacional y los instrumentos del Derecho Internacional Público.”

En igual sentido, en el dictamen no. C-130-2018 de 12 de junio de 2018, se concluyó que “la normativa municipal debe subordinarse a lo regulado a nivel nacional en materia de instalación de infraestructura de telecomunicaciones, siendo ésta de aplicación, con mayor razón aún, ante la ausencia de disposiciones locales.”

El tema de la subordinación de la normativa local a la normativa de alcance nacional en materia de telecomunicaciones también ha sido tratado por el Tribunal Contencioso Administrativo, que, por ejemplo, ha dispuesto:

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 11

"Lo anterior es conforme con el voto de la Sala Constitucional número 15763-2011, las leyes 8642 y 7593, **en el sentido que las normas de carácter local como el reglamento municipal aquí impugnado debe someterse y ajustarse a normas y reglamentos de carácter nacional, como en este caso el Reglamento de Construcciones, por ser la materia de telecomunicaciones un tema de interés público** así plasmado en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, No. 7593 de 9 de agosto de 1993, en su artículo 74. Tal declaratoria tiene grandes repercusiones, por cuanto, se reconoce, por ley, que **el tema de la infraestructura en la materia reviste un claro e inequívoco interés público o general que trasciende la esfera de lo local o regional a lo interno del país**, para proyectarse en el ámbito nacional e internacional, al permitirle al Estado costarricense cumplir, de buena fe, una serie de obligaciones y compromisos asumidos en el contexto del Derecho Internacional Público. Cabe advertir que el interés público es definido por el artículo 113, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública de 1978, como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados, por su parte, el párrafo 2 del numeral citado de la LGAP de 1978 dispone, claramente, que el interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto. **Una consecuencia de lo anterior es que los intereses de cualquier ente público descentralizado costarricense, como podrían ser las municipalidades, no puede anteponerse al claro interés público de la infraestructura en telecomunicaciones** así declarado, expresamente, por el legislador nacional a través de una ley que manifiesta la voluntad general (artículos 105 y 121, inciso 1º, de la Constitución), el que debe prevalecer sobre los intereses de carácter local, dado que, la autonomía municipal no le permite a los ayuntamientos sustraerse de lo que ha sido declarado como un interés de carácter nacional." (Sección Sexta. Voto no. 32-2013 de las 15 horas de 21 de febrero de 2013. Se añade la negrita).

En otra sentencia, se indicó lo siguiente:

"...al amparo de lo dispuesto por nuestra Sala Constitucional en el voto citado en el considerando precedente, **la regulación municipal sobre la altura de las torres y de los postes, invade competencias asignadas al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones** como órgano técnico y rector en la materia, específicamente el artículo 73 inciso j) de la Ley 7593...

(...)

Ya se ha dicho hasta la saciedad, que la materia de las telecomunicaciones, trasciende lo local para convertirse en un aspecto de índole y regulación nacional, debido al interés público que está de por medio, por lo que los usos de suelo, si bien compete a los gobiernos locales su regulación, no pueden limitarse en tratándose de obras de infraestructura relacionadas con las telecomunicaciones,

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 12

pues sobre ello, **reafirmamos que las autoridades competentes para imponer alguna limitación, lo son las reguladoras de la materia, sea la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Superintendencia de Telecomunicaciones o incluso los Ministerios de Salud o de Ambiente, debiendo limitarse los Gobiernos Locales respectivos, a la aprobación o no de las solicitudes que cumplan con los requisitos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico**, siempre y cuando estos no resulten desproporcionados, arbitrarios o ilegales, ni contravengan las disposiciones del artículo 73 inciso j) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y sus reformas, en tanto se le asigna al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, velar porque los recursos escasos se administren de manera eficiente, transparente y no discriminatoria, de manera tal que tengan acceso todos los operadores y proveedores de redes y servicios públicos de telecomunicaciones.” (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, voto no. 34-2016 de las 15 horas de 29 de febrero de 2016. Se añade la negrita).

Con base en todo lo anterior, no hay ninguna duda de que las regulaciones sobre la construcción, ampliación o desarrollo y mejora de la infraestructura en materia de telecomunicaciones tiene una vocación nacional, por lo que, es el Estado y sus órganos los que asumen la rectoría y dirección en la materia, a la que deben someterse todos los entes públicos menores. De tal modo, las regulaciones en esa materia deben necesariamente provenir del Estado y resultar aplicables en todo el territorio nacional.

Es claro, entonces, que existe una prevalencia de la planificación y regulación presente en las leyes sobre telecomunicaciones y disposiciones adoptadas por el Poder Ejecutivo y la SUTEL, sobre el interés local, y, por tanto, existe una subordinación de los Gobiernos Locales a lo que se haya dispuesto con carácter nacional.

Ello implica que cualquier regulación que emitan los Municipios en esa materia, debe subordinarse y ajustarse a lo dispuesto en el marco normativo de carácter y alcance nacional.

La Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica (no. 10216 de 5 de mayo de 2022) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo no. 44335 de 20 de diciembre de 2023) forman parte del marco jurídico nacional al cual deben sujetarse los Gobiernos Locales en materia de infraestructura de telecomunicaciones.

Nótese que el artículo 1° de esa Ley dispone que están sujetas a su ámbito de aplicación todas las instituciones que conforman el sector, tanto de la Administración Pública central como descentralizada, además de todas las instituciones públicas, autónomas, semiautónomas y también las municipalidades. Y que, el artículo 2° señala que su objetivo es propiciar que las entidades públicas, que intervienen en los trámites y requisitos para la construcción de infraestructura del sector, trabajen de manera coordinada y con la mayor celeridad, con el

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 13

propósito de incentivar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones de todo el país bajo un marco eficiente y ordenado.

Concretamente, el artículo 4º establece que el Poder Ejecutivo, a través del rector de Telecomunicaciones, con los criterios técnicos correspondientes, establecerá vía reglamento las disposiciones técnicas relacionadas con el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, las cuales deberán ser acatadas por todas las municipalidades del país.

Y, en ese sentido, el Transitorio III otorgó un plazo de seis meses para que el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, como rector del sector de las Telecomunicaciones, emitiera la normativa que fijara los procedimientos y las especificaciones técnicas de la infraestructura de telecomunicaciones referida en esa ley.

Bajo el marco de esas disposiciones, se emitió el Decreto Ejecutivo no. 44335, cuyo fin es establecer la normativa que regula los procedimientos y las especificaciones técnicas aplicables al desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones (artículo 1º) y que es de acatamiento obligatorio para todas las instituciones del país en el ámbito de aplicación de la Ley no. 10216 que intervienen en los trámites y requisitos para la instalación y construcción de infraestructura de telecomunicaciones. (artículo 2º).

Por lo anterior, en ese mismo artículo se señala que "las normas que en sus funciones y ejercicio de competencias expidan las demás instituciones de la Administración Pública, distintas al Poder Ejecutivo, deben sujetarse y estar concordadas con la Ley 10216, su Transitorio II y el presente Reglamento, a efecto de promover e impulsar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones en todo el país bajo un marco regulatorio armónico."

Entonces, no hay ninguna duda de que las Municipalidades están vinculadas por la Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica y su Reglamento, de manera que su normativa local debe ser acorde a esas normas de carácter nacional.

B. SOBRE LOS CONFLICTOS DE APLICACIÓN DE NORMAS CONTRADICTORIAS EN RELACIÓN CON LA NORMATIVA MUNICIPAL.

Como ya lo hemos señalado en otras oportunidades, la disconformidad entre dos normas de distinto rango plantea un problema de validez y no de vigencia, contrariamente a lo que sucede cuando la disconformidad o contradicción se produce entre dos normas de igual rango, pues en tal supuesto el problema planteado es de vigencia, referido únicamente a los efectos de la norma y no a su validez. (Dictamen no. C-323-2004 de 8 de noviembre de 2004).

Entonces, la contradicción entre normas puede resolverse aplicando el principio de ley superior o criterio jerárquico, o el principio de ley posterior o criterio temporal. Cuando el

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 14

conflicto es entre dos normas de distinto rango, se aplica el principio de ley superior, lo cual conduce a la nulidad de la norma de rango inferior. Por otra parte, cuando el conflicto es entre dos normas de igual rango, se aplica exclusivamente el principio de ley posterior, cuyo efecto es la derogatoria de la norma anterior en el tiempo.

Debe tenerse claro que el principio de ley posterior resulta aplicable en los casos de normas de igual rango, tal y como se explicó en el dictamen recién citado:

“Tratándose de la relación entre ley y reglamento, o cualquier otra norma de rango inferior a la ley, la disconformidad entre uno y otro tipo de normas se resuelve con la aplicación del criterio jerárquico aunque, como se dijo anteriormente, el principio de *lex superior* no sea excluyente del principio de *lex posterior* para el caso de conflicto entre normas de diferente rango. Lo que sucede es que una ley no puede derogar un reglamento o una norma de rango inferior que sea producto del ejercicio de la potestad normativa del poder ejecutivo o de los entes de la administración pública descentralizada. En estos casos impera el principio de división de poderes establecido en el artículo 9 constitucional. Las contradicciones entre una ley, un reglamento u otro tipo de norma de rango inferior a la ley, se resuelven siempre con la aplicación del principio de *lex superior* y la consiguiente nulidad de la norma inferior en rango.”

Sobre el principio de jerarquía normativa o principio de ley superior, necesario para resolver los conflictos entre normas de distinto rango, hemos indicado:

“La primera regla que tenemos, es el principio de jerarquización normativa, el cual establece que en el ordenamiento jurídico existen unas normas que son superiores a otras. Las consecuencias de este principio son: la norma superior prevalece sobre la inferior; la de menor rango no puede modificar a la de superior jerarquía; y, el operador jurídico está en el deber de optar siempre por el precepto de mayor rango. Este principio se encuentra recogido en el ordenamiento jurídico costarricense en los artículos 7 y 10, e implícitamente, en los artículos 121 y 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política, en los artículos 1 y 2 del Código Civil, en el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.” (Dictamen no. C-038-2003 de 14 de febrero de 2003).

Luego, es importante tomar en cuenta que el poder normativo municipal no es irrestricto y se encuentra sujeto al bloque de legalidad, y, por esa razón, hemos indicado que “al emitir sus reglamentos, la Municipalidad debe respetar los límites que le ha fijado el legislador ordinario expresamente, por lo que no podría considerarse que la autonomía municipal le exima de esta obligación.” (Dictamen no. C-250-2005 de 7 de julio de 2005).

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 15

En el dictamen no. C-456-2007 de 20 de diciembre de 2007 indicamos que los planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano tienen una naturaleza normativa de índole reglamentaria, y que, por ello, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, las Municipalidades deben respetar los principios que puedan derivarse de las leyes con rango superior, según la jerarquía de las fuentes del ordenamiento administrativo que establece el artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública (no. 6227 de 2 de mayo de 1978).

También, en ese mismo dictamen dispusimos que:

“Ahora bien, en el ejercicio de esa potestad reglamentaria, la Municipalidad debe respetar los principios que puedan derivarse de la Ley de Planificación Urbana así como lo que en la materia establezca la Ley de Construcciones. En ese sentido, el Reglamento de Construcciones no puede disponer en contra de la Ley de Construcciones. Simplemente el principio de jerarquía normativa lo impide. Tampoco puede constituirse en una norma de ejecución de la citada Ley de Construcciones, puesto que no es un reglamento ejecutivo de ella.
(...)”

Por consiguiente, los planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano, en razón de encontrarse en una posición inferior a los reglamentos ejecutivos según el orden jerárquico de las fuentes normativas del derecho administrativo, se hallan subordinados a aquellos, no pudiendo modificarlos, sustituirlos o desplazarlos en su aplicación.” (Dictámenes nos. C-062-94 del 25 de abril de 1994 y C-456-2007 de 20 de diciembre de 2007).

Con base en lo anterior, en el dictamen no. C-311-2019 de 24 de octubre de 2019, expusimos que:

“Al tener los planes reguladores un rango normativo inferior a las leyes, importa decir que la jerarquía normativa se constituye como uno de los límites fundamentales de la potestad reglamentaria, por cuanto se parte de que el ordenamiento jurídico administrativo es una unidad estructural dinámica en la que coexisten y se articulan las distintas fuentes de derecho, las cuales se ordenan alrededor de una jerarquía rigurosa y prevalente de aplicación, conforme lo dispuesto en el precitado artículo 6 de la LGAP. De esta manera, y en caso de conflicto, se desaplicará la de inferior rango, que se encuentra en una relación de subordinación respecto de las superiores, a las cuales no pueden modificar ni sustituir. (Dictámenes C-073-99 del 14 de abril de 1999, C-122-2006 del 22 de marzo de 2006 y Opinión Jurídica OJ- 116-2005 del 8 de agosto del 2005).
(...)”

De tal forma, en atención a ese principio [de jerarquía normativa], en caso de que una modificación legal introduzca disposiciones que resultan contrarias a lo regulado en un plan regulador, aquél deberá entenderse nulo, en lo que contravenga a la nueva regulación y, por tanto, inaplicable.”

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 16

Con base en el principio de jerarquía normativa, sobre la contradicción de un plan regulador y una ley, en el dictamen no. PGR-C-133-2024 de 324 de junio de 2024, señalamos:

“De tal forma, en atención a ese principio, el ámbito de acción o de regulación de un plan regulador está limitado por lo que disponga la ley, es decir, no puede contrariar normas de carácter legal. En caso de conflicto entre un plan regulador y determinadas disposiciones legales, debe prevalecer y aplicarse la norma de mayor rango.

Lo mismo sucede, incluso, cuando se produce una modificación legal que introduce disposiciones que resultan contrarias a lo regulado en un plan regulador, pues, aquél deberá entenderse inaplicable a futuro, en lo que contravenga a la nueva regulación de rango superior. (Véanse los dictámenes nos. C-311-2019 de 24 de octubre de 2019 y C-360-2019 de 3 de diciembre de 2019).”

C. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS.

De lo expuesto en los dos apartados anteriores, queda claro que la regulación sobre la infraestructura de telecomunicaciones es de carácter y alcance nacional. De tal modo, lo dispuesto en la Ley no. 10216 y su Reglamento poseen un carácter superior a los eventuales reglamentos que hayan emitido y que emitan los Gobiernos Locales en ejercicio de su potestad normativa, la cual, como se afirmó, queda sujeta a lo dispuesto en la normativa de carácter nacional.

En consecuencia, contestando la primera pregunta planteada, si existen disposiciones reglamentarias municipales que no hayan sido ajustadas y que resulten incompatibles con las normas de la Ley 10216 y su Reglamento, se presentaría un conflicto normativo que debe ser resuelto mediante la aplicación del principio de ley superior, por lo cual, los reglamentos municipales, de inferior rango, deberán entenderse nulos e inaplicables, en lo que contravengan las regulaciones de orden superior.

Del mismo modo, en aplicación del principio de jerarquía normativa, no es válida la emisión de reglamentos municipales que contradigan o ignoren las disposiciones y lineamientos técnicos fijados por la Ley 10216 y su Reglamento. En ese caso, los reglamentos municipales deberán entenderse nulos e inaplicables, en lo que contravengan las regulaciones de rango superior.

Y, en cuanto a la última pregunta, la emisión de normativa por parte de las Municipalidades en materia de telecomunicaciones, queda sujeta y limitada a lo que disponga la Ley 10216, su Reglamento y el resto de normas de carácter nacional. Si los Gobiernos Locales emiten normativa en esa materia desconociendo las disposiciones, el marco de actuación y exigencias definidas en el marco jurídico nacional, las normas locales resultantes deberán entenderse nulas e inaplicables, en lo que contravengan las regulaciones de rango superior.

Sra. Paula Bogantes Zamora
Ministerio de Ciencia, Innovación,
Tecnología y Telecomunicaciones

08 de julio de 2026
PGR-C-107-2026
Página 17

II. CONCLUSIONES.

Con base en todo lo expuesto, la Procuraduría concluye que:

1. existe una prevalencia de la planificación y regulación presente en las leyes sobre telecomunicaciones y disposiciones adoptadas por el Poder Ejecutivo y la SUTEL, sobre el interés local, y, por tanto, existe una subordinación de los Gobiernos Locales a lo que se haya dispuesto con carácter nacional. Ello implica que cualquier regulación que emitan los Municipios en esa materia, debe subordinarse y ajustarse a lo dispuesto en el marco normativo de carácter y alcance nacional.

2. La Ley no. 10216 y su Reglamento poseen un carácter superior a los eventuales reglamentos que hayan emitido y que emitan los Gobiernos Locales en ejercicio de su potestad normativa, la cual queda sujeta a lo dispuesto en la normativa de carácter nacional.

3. En consecuencia, si existen reglamentos municipales que no hayan sido ajustados y que resulten incompatibles con las disposiciones de la Ley 10216 y su Reglamento, se presentaría un conflicto de normas que debe ser resuelto mediante la aplicación del principio de ley superior, por lo cual, los reglamentos municipales, de inferior rango, deberán entenderse nulos e inaplicables, en lo que contravengan las regulaciones de orden superior.

4. Del mismo modo, en aplicación del principio de jerarquía normativa, no es válida la emisión de reglamentos municipales que contradigan o ignoren las disposiciones y lineamientos técnicos fijados por la Ley 10216 y su Reglamento. En ese caso, los reglamentos municipales deberán entenderse nulos e inaplicables, en lo que contravengan las regulaciones de rango superior.

5. La emisión de normativa por parte de las Municipalidades en materia de telecomunicaciones, queda sujeta y limitada a lo que disponga la Ley 10216, su Reglamento y el resto de normas de carácter nacional. Si los Gobiernos Locales emiten normativa en esa materia desconociendo las disposiciones, el marco de actuación y exigencias definidas en el marco jurídico nacional, las normas locales resultantes deberán entenderse nulas e inaplicables, en lo que contravengan las regulaciones de rango superior.

Atentamente,

Elizabeth León Rodríguez
Procuradora

ELR/ysb
Cód. 2512-2026