

INFORME N. ° DFOE-IFR-IF-06-2015

21 de julio, 2015

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA**

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL
FONDO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
(FONATEL)**

2015

CONTENIDO

PÁGINA N.º

1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN	1
OBJETIVO.....	1
NATURALEZA Y ALCANCE.....	1
LIMITACIONES.....	2
METODOLOGÍA APLICADA	2
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES.....	3
2. RESULTADOS	9
DEBILIDADES EN LA DEFINICIÓN DEL ALCANCE DE LOS PROYECTOS QUE SON FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONATEL	9
A. DEBILIDADES EN EL ESTABLECIMIENTO DE LAS METAS DEL PNDT 2009-2014 QUE HAN AFECTADO LA DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS DEL FONATEL.....	9
B. COEXISTENCIA DE INICIATIVAS QUE DIFICULTARON LA DEFINICIÓN DE LOS ALCANCES DE LOS PROYECTOS.	10
C. AUSENCIA DE UNA DEFINICIÓN COMPLETA DE LOS REQUERIMIENTOS ASOCIADOS A LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONATEL.....	11
D. DEBILIDADES EN EL EJERCICIO DE COORDINACIÓN QUE LE COMPETE AL MINISTRO RECTOR.	13
E. DIFERENCIAS DE ACTUACIÓN Y DE CRITERIO ENTRE EL RECTOR Y EL REGULADOR SOBRE LA GESTIÓN DEL FONATEL.....	17
EJECUCIÓN DE PROYECTOS CON PLAZO SUJETO A LA APROBACIÓN DE PERMISOS	23
PAGO ANTICIPADO Y GARANTÍA COLATERAL RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS EN LOS CANTONES DE SAN CARLOS, SARAPIQUÍ Y UPALA.....	26
ACTUALIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE ACCESO UNIVERSAL, SERVICIO UNIVERSAL Y SOLIDARIDAD (RAUSUS)	30
3. CONCLUSIONES	31
4. DISPOSICIONES.....	33
AL MINISTRO RECTOR DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES Y AL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES.....	33
AL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES.....	34
ANEXO N.º 1.....	36
ANEXO N.º 2.....	37

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La razonabilidad de la definición del alcance de los proyectos que son financiados con recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones -FONATEL- correspondientes al Programa N.° 1 Comunidades no Conectadas o Subconectadas, según el Plan de Proyectos y Programas del FONATEL, a partir de la política pública dictada por el Poder Ejecutivo. Se verificó en el campo la operación de los primeros proyectos realizados en La Roxana de Guápiles y en Siquirres.

¿Por qué es importante?

Es importante porque mediante el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones se busca satisfacer las necesidades de las poblaciones geográfica, social y económicamente vulnerables en cuanto a la disposición de los servicios de telecomunicaciones, en procura de avanzar en la disminución de la brecha digital en el país.

¿Qué encontramos?

La Contraloría General determinó debilidades en la definición del alcance de los proyectos que se financian con los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, que repercutieron en la oportunidad de su ejecución.

Tales situaciones se relacionan con la falta de claridad en el establecimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) 2009-2014, y la coexistencia de iniciativas gubernamentales que dificultaron la definición de los alcances de los proyectos. Además, con la ausencia de una definición completa de los requerimientos asociados a los proyectos financiados con recursos del Fondo; las debilidades en el ejercicio de coordinación que le compete al Ministro Rector, así como con las diferencias de actuación y de criterio entre la Rectoría y el Regulador sobre la gestión del FONATEL.

La Contraloría General efectuó una revisión de los proyectos de las zonas de Roxana y Siquirres y comprobó que el acceso a internet fijo, pretendido para esos sitios, fue satisfecho conforme lo requerido en los carteles correspondientes para cada proyecto desarrollado por los operadores adjudicados, y en el tiempo establecido en los contratos respectivos. No obstante, se determinó que los usuarios de los centros educativos visitados carecían de: equipo de cómputo para hacer uso de los servicios de telecomunicaciones, adecuada infraestructura (seguridad, conexión eléctrica, obras civiles, cobertura de red limitada), conocimientos suficientes sobre los beneficios que otorga el FONATEL; y sobre el uso de herramientas informáticas, entre otras.

Estas carencias evidencian un desaprovechamiento de la totalidad de los beneficios que se pueden obtener del acceso y prestación del servicio de Internet; ya que ni los estudiantes de escuelas y colegios ni los usuarios de los puestos de salud, ubicados en los distritos analizados por la Contraloría General, pudieron satisfacer plenamente sus necesidades de aprendizaje y de uso de las tecnologías de información y comunicación en sus actividades cotidianas.

EL FONATEL está en proceso de desarrollo de otros proyectos similares en la Zona Norte y Zona Sur del país. Aún y cuando el Proyecto de Zona Norte está con un alto grado de avance, no fue posible verificar en el sitio si las carencias determinadas en las comunidades de Roxana y Siquirres fueron superadas en los cantones de Los Chiles y Guatuso, ya que al mes de marzo de 2015, estaban en proceso los trámites finales de recepción de los servicios por parte del proveedor. Tampoco en los cantones de San Carlos, Sarapiquí y Upala fue posible hacer dicha verificación debido a la falta de algunos permisos, que provocan atrasos en la ejecución de los proyectos.

Además de lo anterior, también se determinaron una serie de prácticas que pueden derivar riesgos para la gestión del Fondo, asociadas con el establecimiento de plazos para la ejecución de proyectos condicionados a la obtención de permisos por parte de contratistas, el otorgamiento de anticipos con garantías colaterales cuya recuperación puede no resultar oportuna, y la necesidad de impulsar la actualización del Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS).

¿Qué sigue?

Con el fin de mejorar las dificultades encontradas se le dispuso a la SUTEL y al Ministro Rector, la elaboración conjunta de un procedimiento, con los lineamientos necesarios, para la definición de las metas y objetivos a ser incluidos en el PNDT, en la agenda digital y en la agenda de solidaridad, como los instrumentos de política pública que regirán la inversión de los recursos del FONATEL; así como para la definición detallada de los proyectos a ser incluidos en el Plan de Programas y Proyectos, y que serían financiados con esos mismos recursos; que también incluya la definición de los roles del Regulador y el Rector en el proceso de coordinación; detalle de requerimientos que pueden ser financiados con el fondo, y la eventual consulta y aclaración a las instancias jurídicas necesarias, sobre posibles ambigüedades o diferencias de interpretación del marco normativo, en caso que así fuera determinado por los actores; entre otros.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA**

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL
FONDO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
(FONATEL)**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN

- 1.1 La auditoría se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; así como los artículos 21 y 37 de su Ley Orgánica, N.º 7428, así como en la valoración de los riesgos, priorización de aspectos sujetos de fiscalización y la posibilidad de introducir mejoras en la gestión de los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones.

OBJETIVO

- 1.2 Establecer la razonabilidad de la definición del alcance de los proyectos que son financiados con recursos del FONATEL; de manera que pueda determinarse si los requerimientos de tales proyectos se identifican de forma completa y ello permite un aprovechamiento óptimo de los servicios implementados mediante tales proyectos.

NATURALEZA Y ALCANCE

- 1.3 Como parte de la auditoría, el Órgano Contralor fiscalizó la definición del alcance de los proyectos financiados con los recursos del FONATEL, incluidos en el Programa N.º 1 Comunidades no Conectadas o Subconectadas, según el Plan Anual de Proyectos y Programas. El periodo de examen abarcó de enero 2013 a marzo 2015. En el anexo N.º 1 se detalla el marco normativo que fue considerado en la ejecución de la auditoría.

LIMITACIONES

- 1.4 La auditoría enfrentó atrasos en su ejecución debido a que la Dirección del FONATEL atendió los requerimientos hechos por el Órgano Contralor fuera de los plazos solicitados, sin razones que justificaran la tardanza en el envío de las respuestas correspondientes, a pesar de que se concedieron días adicionales a la fecha de vencimiento.¹ Esta situación preocupa a la Contraloría General ya que de acuerdo con las potestades conferidas en el artículo 13 de la Ley N.º 7428 -Ley Orgánica de la Contraloría General de la República- *“Los funcionarios, empleados o particulares que sean requeridos al efecto, deberán suministrar, en el plazo que ella les fije, la información o piezas documentales o instrumentales solicitadas”*; y dicha Dirección ha sido recurrente al retrasar el suministro de la información solicitada.
- 1.5 Adicionalmente, como parte del alcance de la auditoría se tenía previsto examinar el avance en la ejecución del proyecto ubicado en la “Zona Norte”; no obstante, en razón de que en algunos distritos las obras de infraestructura aún están en proceso, y en los que ya habían finalizado a la fecha de cierre del estudio se estaban realizando los últimos ajustes para que el operador instalara los servicios de Internet y se hicieran las entregas respectivas, no fue posible verificar en el sitio el impacto inmediato logrado con los servicios implementados.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6 Para el desarrollo de la auditoría se observó lo estipulado en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República, y las Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.7 Por medio del oficio N° DFOE-IFR-0241 (08816) del 24 de junio de 2015, se remitió una copia del borrador del presente informe, tanto al presidente del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, como al señor Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, con el fin de remitir a esta Gerencia de Área las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido. Dicha comunicación fue complementada con una exposición oral del informe que se efectuó el día 25 de junio de 2015.
- 1.8 En respuesta al requerimiento del Órgano Contralor, se recibieron los oficios MICITT-DM-OF-384-2015 y 04436-SUTEL-CS-2015, ambos fechados 01 de julio de 2015,

¹ A modo de ejemplo pueden citarse los oficios DFOE-IFR-0435 (07339) del 05/08/2014, respuesta recibida el 27/10/2014; y DFOE-IFR-0188 (06756) del 15/05/2015, respuesta recibida el 29/05/2015.

mediante los cuales tanto el señor Ministro como la presidencia del Consejo de la SUTEL remitieron sus observaciones al borrador del informe.

- 1.9 Con base en la evidencia aportada y la recopilada por el equipo de fiscalización para fundamentar los resultados del estudio, se procedió a analizar las argumentaciones expuestas en los oficios mencionados y se incorporaron aquellas que, a criterio del Órgano Contralor, resultaron procedentes. El análisis de las observaciones se detalla en el anexo N.º 2.

GENERALIDADES

- 1.10 Desde sus orígenes, los servicios de telecomunicaciones no han estado al alcance de la totalidad de la población por motivos socioeconómicos, demográficos, técnicos (dificultad para el desarrollo de infraestructura), entre otros.
- 1.11 En nuestro país, con la publicación de las Leyes N.º 2199 de 1958, N.º 3226 de 1963 y luego la Ley N.º 3293, en el año 1964, se le confirió al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), por tiempo indefinido, la competencia de promover el establecimiento, la mejora, la extensión y la operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas.
- 1.12 A partir de entonces, en Costa Rica los servicios de telecomunicaciones fueron tomados como servicios públicos desarrollados por el ICE, en su rol de operador estatal de telecomunicaciones, siendo el llamado a realizar las inversiones y el despliegue de la infraestructura requerida, con el propósito de que la población en general accediera a dichos servicios. Durante el transcurso de los años, cuando algún sector de la población no podía acceder a servicios de telecomunicaciones (en especial la telefonía fija y la telefonía pública), este reclamaba al ICE la obligación de solventar su carencia; aún y cuando dicho servicio resultara económicamente deficitario.
- 1.13 Este modelo prevaleció hasta que se promulgó la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642 en junio del año 2008, instrumento mediante el cual se abrió el mercado en el sector telecomunicaciones, al permitir a otros operadores regulados por el Derecho Privado brindar tales servicios, dando fin al monopolio de hecho que hasta ese momento ostentaba el ICE.
- 1.14 La apertura del sector telecomunicaciones representó un hito importante en la historia de Costa Rica; el modelo seguido hasta ese momento da un giro radical, pues se instaura un régimen de competencia, en el cual las empresas que componen el Sector Telecomunicaciones del Grupo ICE no son las únicas autorizadas para prestar dichos servicios disponibles al público, sino que existen otros actores con facultades para brindarlos.
- 1.15 Asimismo, como parte de ese proceso de apertura, y mediante el artículo 31 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, se estableció el régimen de

acceso universal, servicio universal y solidaridad para la prestación de servicios de telecomunicaciones, cuyos objetivos están definidos en el artículo 32 de esa misma ley y se complementan con lo detallado en los principios expuestos en los incisos a), b), c) del artículo 3 y los incisos 1), 2) siguientes y concordantes del artículo 6 de ese mismo marco normativo.

1.16 Al respecto cabe reseñar lo que se detalla en el siguiente cuadro N.º 1.

CUADRO N.º 1

Descripción de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad que son atendidos con recursos del FONATEL

Objetivos fundamentales del régimen de acceso universal, servicio universal y solidaridad descritos en el artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones

a) Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura hace que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable.

b) Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos.

c) Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como albergues de menores, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos.

d) Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha.

De conformidad con lo que establece esa misma Ley N.º 8642:

El **acceso universal** se concibe en el inciso 1) del artículo 6, como el “derecho efectivo al acceso de servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general, de uso colectivo a costo asequible y a una distancia razonable respecto de los domicilios, con independencia de la localización geográfica y condición socioeconómica del usuario”.

El **servicio universal**, en el inciso 22 de la misma norma, se identifica como aquel “derecho al acceso a un servicio de telecomunicaciones disponible al público que se presta en cada domicilio, con una calidad determinada y a un precio razonable y asequible para todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica y condición socioeconómica, de acuerdo con lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones”.

El **principio de solidaridad**, según el artículo 3, inciso b) se refiere al establecimiento de mecanismos que permitan el acceso real de las personas de menores ingresos y grupos con necesidades sociales especiales a los servicios de telecomunicaciones, en condiciones adecuadas de calidad y precio, con el fin de contribuir al desarrollo humano de estas poblaciones vulnerables.

Fuente: Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642

- 1.17 En el artículo 34 de la Ley N.º 8642 se estableció la creación del FONATEL como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad descritos en el artículo 32 anterior, así como para el cumplimiento de las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT).
- 1.18 La Ley General de Telecomunicaciones, de reiterada cita, en su artículo 33, establece que al Poder Ejecutivo le corresponde definir las metas y las prioridades necesarias para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos por medio del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), el cual deberá contener una agenda digital, como un elemento estratégico para la generación de oportunidades, el aumento de la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento, que a su vez contenga una agenda de solidaridad digital que garantice estos beneficios a las poblaciones vulnerables y disminuya la brecha digital.
- 1.19 Por otra parte, el artículo 39 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, N.º. 8660, dispuso, entre las tareas que le competen a la Rectoría del Sector, la formulación de las políticas para el uso y desarrollo de las telecomunicaciones; la coordinación con fundamento en las políticas del Sector; coordinar las políticas de desarrollo de las telecomunicaciones con otras políticas públicas destinadas a promover la sociedad de la información; y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
- 1.20 Ese primer plan, de acuerdo al transitorio VI de la Ley N.º 8642, debería establecer, como mínimo, el acceso para las personas físicas a opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial, con el objeto de garantizar el acceso al servicio telefónico para las personas con necesidades sociales especiales, los habitantes de las zonas donde el servicio no sea financieramente rentable, o las personas que no cuenten con recursos suficientes. También, velar porque las políticas del Sector sean ejecutadas por las entidades públicas y privadas que participan en el Sector Telecomunicaciones.
- 1.21 En atención a la normativa antes citada, en el año 2009, el Poder Ejecutivo elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (2009-2014), el cual incorporó un Eje Social en el que se establecieron orientaciones generales para la ejecución de proyectos con cargo al FONATEL.
- 1.22 Sin embargo, en esa época (2009) no se disponía de los recursos provenientes de la contribución parafiscal y las demás fuentes que nutren el referido Fondo; ya que fue hasta en el año 2011 que se recibió el primer aporte por parte del Instituto

Costarricense de Electricidad, y conjuntamente, estaba en proceso la subasta del espectro radioeléctrico.

- 1.23 Asimismo, la SUTEL invirtió un tiempo para la puesta en marcha de la estructura administrativa y de planificación del FONATEL; siendo que hasta finales de ese mismo año (2011) se contó con un fideicomiso para administrar sus recursos.² De igual forma, la SUTEL se enfrentó a dificultades burocráticas que implicaron el retraso en la conformación de la Unidad Ejecutora, proceso que finalizó en enero del año 2013.
- 1.24 Por otra parte, en los primeros años de la apertura del sector a la competencia, se observó que el ejercicio de las atribuciones del Rector y del Regulador ha sido difuso, afectando la comunicación adecuada entre ambos actores para poder llevar a cabo la coordinación conjunta de las acciones a desarrollar con FONATEL.
- 1.25 En suma de lo anterior, en el año 2011 la Presidencia de la República remitió a la SUTEL perfiles de iniciativas con el fin de coadyuvar en el diseño de los proyectos mediante el Acuerdo Social Digital (ASD) y la Estrategia Nacional de Banda Ancha (ENBA).
- 1.26 En observancia de la planificación realizada por FONATEL, en el Plan Anual de Proyectos y Programas (Programa N.º 1 Comunidades no conectadas y subconectadas) se incorporaron las metas e iniciativas aludidas de previo. Incluso, una vez conformada la Dirección de FONATEL, se requirió preparar los carteles para concursar las contrataciones para proveer de acceso a servicios de voz e Internet de banda ancha y la provisión de esos servicios a los Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP) de las comunidades que fueran seleccionadas, con el fin de realizar el proceso de forma transparente y participativa³.
- 1.27 Como resultado, se están desarrollando con cargo al Fondo los proyectos que se detallan en el Cuadro N.º 2.

² En octubre del 2011 se suscribió el contrato del Fideicomiso para la Gestión de los Proyectos y Programas entre la SUTEL y el Banco Nacional de Costa Rica, quien mediante concurso público, el año anterior había sido seleccionado para la administración del Fideicomiso. el contrato se refrendó en febrero del 2012 por el Órgano Contralor. Posteriormente, para la gestión de los proyectos del fideicomiso contrató los servicios de una unidad ejecutora la cual comenzó sus labores en el 2013. Al amparo del contrato del fideicomiso, en su Cláusula 8, inciso A y B, la SUTEL, mediante nota 1207-SUTEL-2012 del 29 de marzo de 2012, traslada al fideicomiso la suma de ¢89.818.765.722,22 (ochenta y nueve mil ochocientos dieciocho millones setecientos sesenta y cinco mil setecientos veintidós con 22/100) de los recursos del Fondo para conformar el patrimonio inicial del Fideicomiso.

³ Las comunidades se seleccionan y priorizan con base en una combinación de criterios socioeconómicos, administrativos, legales, políticos, financieros, técnicos. (oficio 07432-SUTEL-DGF-2014 del 23 de octubre de 2014, complementado con explicaciones de la Unidad Ejecutora del día 21 de noviembre del 2014)

1.28 Por otra parte, la Superintendencia estableció en el “Informe Semestral de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones FONATEL del 01-06-2014 al 30-11-2014”,⁴ los recursos financieros con que cuenta el Fondo, y lo comprometido hasta el 2021, según se detalla de seguido:

El patrimonio del fondo, con corte al 31 de Agosto de 2014, asciende a US\$240.388.451,89. El patrimonio comprometido a la fecha, presupuestado y en ejecución, asciende a US\$255.507.549,38, de los cuales \$17.589.122,35 corresponden al Patrimonio Comprometido en Ejecución. El Patrimonio Disponible es de –UD\$15.199.097, con respecto al Patrimonio Total del Fideicomiso a esa fecha. La aplicación de los recursos del patrimonio comprometido será a lo largo del plazo de desarrollo de los proyectos, por lo tanto, este Patrimonio Disponible negativo será cubierto por lo ingresos del Fondo durante ese plazo.

CUADRO N.º 2
Detalle de proyectos en ejecución con cargo al FONATEL
Comunidades no conectadas o subconectadas
Al 28 de febrero 2015

Proyecto	CPSP	Cantones	Población General	Presupuesto	Estado del Proyecto
<i>Roxana de Pococí</i>	4	<i>Pococí (Distrito Roxana)</i>	983	\$103.579	<i>Finalizado y en operación.</i>
<i>Siquirres</i>	7	<i>Siquirres</i>	4.088	\$393.244	<i>Finalizado y en operación</i>
Zona Norte	683	<i>Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí, Upala, San Carlos</i>	188.924	\$14.022.564	<i>Los proyectos de Los Chiles y Guatuso están finalizados y en proceso de recepción. Los tres restantes se encuentran en proceso de construcción de obras.</i>
Zona Sur	606	<i>Osa, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Coto Brus, Golfito, Corredores</i>	259.528	\$27.847.353	<i>En etapa de estudio de ofertas. La entrega del proyecto se estima para finales del 2015.</i>
Zona Atlántica	284	<i>Guácimo, Limón, Matina, Pococí, Siquirres, Talamanca</i>	190.120	\$22.012.756	<i>Al mes de febrero 2015 se encontraban en etapa concursal.</i>
TOTAL				\$64.379.496	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Avance de Proyectos con corte a enero 2015. Los montos indicados no consideran estimaciones por instalación y costo del servicio. Los proyectos para la atención de las regiones Atlántica, Pacífico Central y Chorotega se encuentran en la fase de formulación.

⁴ Oficio N.º01730-SUTEL-SCS-2015 del 12 de marzo, 2015

1.29 En el Cuadro N.º 3 se muestra la estimación de recursos comprometidos de los proyectos y programas con proyección al año 2021, y la ejecución estimada al 2015.

Cuadro N.º 3
Estimación presupuestaria de los programas y proyectos con cargo a FONATEL al año 2021

Programa	Proyecto (estimación preliminar)	Estimación al 2021 (US\$)	Ejecución proyectada al 2015 (US\$)
1. Comunidades no conectadas y subconectadas	Atención a regiones: Atlántico, Pacífico Central y Chorotega	161.907.549,40	54.274.331,81
	Atención a Territorios Indígenas (1)	12.000.000,00	2.400.000,00
2. Hogares conectados	Promoción de servicio de telecomunicaciones a poblaciones en condición de vulnerabilidad (fase 1)	50.000.000,00	8.333.333,33
3. Equipamiento para Centros de Prestación de Servicios Públicos	Equipamiento para CPSP	20.000.000,00	4.000.000,00
4. Centros Comunitarios Inteligentes y Puntos de Acceso Comunitario a Internet	Subprograma de CECI's (1)	5.000.000,00	1.000.000,00
	Subprograma de Puntos de Acceso Comunitario a Internet (1)	3.600.000,00	1.200.000,00
TOTAL		\$255.507.549,40	\$71.207.665,15

Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla 3 del "Informe Semestral de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones - FONATEL del 01-06-2014 al 30-11-2014".

1.30 De todo lo anterior es dable señalar que el nuevo marco jurídico, la reestructuración del marco institucional del Estado en el sector, en sus distintos roles como rector, regulador y operador, han influido en la necesidad de delimitar con claridad el ejercicio de las competencias del Órgano Regulador y de la Rectoría del Sector en cuanto a este tema particular. Asimismo, debe considerarse en el nuevo esquema del sector telecomunicaciones, la participación de los nuevos actores de Derecho Privado, lo que significa un reto importante en cuanto al diseño de una política pública para la ejecución de proyectos de servicio y acceso universal con cargo al FONATEL.

- 1.31 Ante ese panorama, la Contraloría General ha mantenido, desde el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, una estrategia de fiscalización, a partir de la cual ha desarrollado una serie de proyectos de fiscalización sobre el desempeño de los diferentes actores; tomando en cuenta la conformación y consolidación administrativa del FONATEL, y, en lo que corresponde a este informe, la razonabilidad en la definición del alcance de los proyectos que son financiados con recursos de dicho Fondo, lo cual significa verificar el cumplimiento efectivo de la obligación estatal explícita en el artículo 32 de la Ley No. 8642 en cuanto satisfacer las necesidades de acceso y pleno uso de los servicios de telecomunicaciones de las poblaciones vulnerables, en procura de avanzar en la disminución de la brecha digital en el país.
- 1.32 Los resultados de dicha evaluación se detallan de seguido.

2. RESULTADOS

DEBILIDADES EN LA DEFINICIÓN DEL ALCANCE DE LOS PROYECTOS QUE SON FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONATEL

- 2.1 La auditoría realizada por la Contraloría General sobre la definición de los alcances de los proyectos financiados por el FONATEL para atender los objetivos establecidos en el artículo 32 de la Ley N.º 8642, permitió determinar que, si bien se han desarrollado proyectos, correspondientes al Programa N.º 1 Comunidades no Conectadas o Subconectadas, según el Plan Anual de Proyectos y Programas, la previa definición de esos alcances ha enfrentado dificultades que afectaron su ejecución, lo que podría perjudicar la disminución oportuna y eficaz de la brecha digital.
- 2.2 Lo anterior se origina en las causas que se detallan a continuación:
- a. DEBILIDADES EN EL ESTABLECIMIENTO DE LAS METAS DEL PNDDT 2009-2014 QUE HAN AFECTADO LA DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS DEL FONATEL.**
- 2.3 El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDDT) que le correspondió elaborar al entonces Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) en mayo de 2009⁵, el cual sería el fundamento para la definición de los proyectos a ser ejecutados con los recursos del FONATEL, se diseñó en una coyuntura histórica en la cual el país transitaba de un monopolio estatal de hecho a la apertura del sector telecomunicaciones; y aunque se siguió una

⁵ El transitorio sexto de la Ley N.º 8642 dictó el parámetro para emitir el primer PNDDT 2009-2014; debiendo establecerse en él, como mínimo, una serie de metas y prioridades dirigidas al acceso universal, servicio universal y solidaridad para atender los objetivos establecidos en el artículo 32 de la Ley N.º 8642.

metodología para su definición, que incluyó rondas de consulta a entidades públicas y privadas, con el fin de agrupar las metas que serían incorporadas en el documento, en el establecimiento de tales metas, se dieron una serie de debilidades que terminaron por afectar la definición y ejecución de los proyectos que serían financiados con recursos del FONATEL. De seguido se detallan tales debilidades:

- Las metas relativas al eje social que serían financiadas con el FONATEL fueron elaboradas sin que estuviera aún definida la estructura administrativa y financiera del Fondo en la SUTEL, por lo que en ese momento no era posible identificar con certeza su nivel real de ejecución.⁶
- Las metas fueron diseñadas de forma general por parte del MINAET y sin mecanismos definidos para medir su eficaz cumplimiento.
- La falta de claridad en la redacción de esas metas propició distintas interpretaciones por parte de los actores involucrados, a saber: la rectoría del sector, el órgano administrador del Fondo, e instituciones públicas.
- No había claridad en lo que la Rectoría quería ejecutar mediante los recursos del Fondo, a partir de lo definido en el PNDT, según opinión de la SUTEL.
- Se dio una limitada participación de la Superintendencia de Telecomunicaciones durante el proceso de formulación del PNDT 2009-2014, en virtud de que para el momento en que se conformó la SUTEL ya se contaba con un borrador del plan.

b. COEXISTENCIA DE INICIATIVAS QUE DIFICULTARON LA DEFINICIÓN DE LOS ALCANCES DE LOS PROYECTOS.

2.4 Las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo dos años después de entrada en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) 2009-2014, -denominadas Acuerdo Social Digital (ASD)⁷ y Estrategia Nacional de Banda Ancha (ENBA)⁸-, fueron concebidas con el fin de colaborar en el diseño de los proyectos a realizar y así cumplir con las metas relativas al Eje Social del citado plan.

⁶ El Consejo de la SUTEL se constituyó en enero del 2009 y por lo tanto la Superintendencia como nuevo órgano regulador de las telecomunicaciones en el país, carecía de una estructura funcional para iniciar y organizar las responsabilidades atinentes al FONATEL y otra serie de actividades propias de su gestión.

⁷ Constituido por tres proyectos puntuales con cargo al FONATEL, los cuales se basan en materia de educación y uso de tecnologías, como lo son el proyecto Cerrando brechas del Ministerio de Educación Pública (MEP), Venciendo brechas de los CEN-CINAI, así como los Centros comunitarios inteligentes del MICIT. Aunque no se especifica, se incluyó también a los centros de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social.

⁸ Define la visión y metas país en el tema de la banda ancha, siendo la ruta para alcanzar una relación más equitativa en cuanto al acceso y uso de los servicios de banda ancha con prioridad en los sectores más vulnerables del país.

2.5 Le emisión de tales iniciativas obligó a la SUTEL a concordarlas con el Plan Anual de Proyectos y Programas del FONATEL que sería el instrumento de planificación del Fondo sobre el cual se financiarían los requerimientos del Poder Ejecutivo; además, con el PNDT vigente en ese momento, y por consiguiente con los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones, de repetida cita. Ello incrementó la complejidad del diseño y ejecución de los proyectos que serían financiados por el FONATEL, por cuanto no se contaba, de previo a la definición del ASD, con un inventario de las necesidades de las instituciones corresponsables de las propuestas prioritarias del Gobierno señaladas; asimismo se requería de la coordinación conjunta entre la SUTEL, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT, cartera que asumió el Viceministerio de Telecomunicaciones) y demás instituciones (Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Educación Pública (MEP) Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)) para obtener la información necesaria y específica de cada proyecto a desarrollar; asuntos que se tratarán más adelante.

c. AUSENCIA DE UNA DEFINICIÓN COMPLETA DE LOS REQUERIMIENTOS ASOCIADOS A LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONATEL.

2.6 La Contraloría General realizó una visita a los proyectos llevados a cabo en las zonas de Roxana de Guápiles y Siquirres, entre los días 24 y 26 de noviembre de 2014, y comprobó que el acceso a Internet fijo pretendido para esos sitios fue satisfecho, conforme lo requerido contractualmente para cada proyecto desarrollado por los operadores adjudicados.

2.7 No obstante, también se comprobó que los usuarios de los centros educativos visitados por funcionarios de la Contraloría General, sufrieron dificultades como la falta de equipo de cómputo para poder hacer uso de los servicios de telecomunicaciones, o si se tenía, era solo para personal administrativo; limitado alcance de la red interna; inoportunidad en la atención de averías; inadecuada infraestructura (seguridad, conexión eléctrica, obras civiles), ausencia de contenidos educativos; desconocimiento de la población sobre los beneficios que otorga el FONATEL; vandalismo en zonas atendidas; desconocimiento en el uso de herramientas informáticas por parte de usuarios, insuficiente ancho de banda para los centros de salud no acorde con sus necesidades, entre otros. Lo anterior a pesar de que los proyectos en esas zonas fueron recibidos en mayo del 2014.

2.8 Tampoco se había contemplado definiciones relacionadas con la responsabilidad asignada a los directores o juntas de educación de los centros educativos; capacitación requerida, según las competencias institucionales; relación con otros actores públicos o privados (convenio entre el MEP y la Fundación Omar Dengo, Convenio ICE-MEP, Municipalidades), entre otros.

- 2.9 En ese sentido, no se tenía claro qué tan específicos y oportunos tenían que ser los requerimientos de cada uno de los actores (Rector, SUTEL como gestor del FONATEL, MEP, MS, MICITT, CSSS) con el fin de que el proyecto fuera trazado con mayor precisión para satisfacer las necesidades de los usuarios finales.
- 2.10 Sobre el particular, el artículo 18 del RAUSUS señala que las metas y prioridades definidas en el PNDT se concretarán en proyectos y programas en un plan anual aprobado por el Consejo de la SUTEL, los cuales deberán contener cierta información mínima; que en el caso que nos ocupa, establece como parte de esos requisitos mínimos, “una descripción detallada del programa o proyecto”. (inciso d).
- 2.11 El Director General del FONATEL señaló a la Contraloría General que con el propósito de avanzar en la implementación de los programas planteados por el Poder Ejecutivo, se suscribieron convenios entre la SUTEL y el MEP (setiembre 2013), y también entre la SUTEL y el MICITT (marzo 2014) para regular la implementación del equipamiento de los centros educativos y los Centros Comunitarios Inteligentes (CECIS); y entre la Superintendencia y el Ministerio de Salud para el equipamiento de los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI).⁹ También, que las propuestas de equipamiento por parte del MEP y MICITT se remitieron a la SUTEL el 20 de enero y 7 de abril del 2014, respectivamente; de igual forma se indicó que “se requería acordar con las instituciones las características, cantidades y mecanismos de contratación y entrega del equipamiento que se proponga proveer.”.¹⁰
- 2.12 Sin embargo, tal como se indicó de previo, aún a finales del mes de noviembre del 2014, los centros de educación de Roxana de Guápiles y Siquirres carecían de terminales para uso de la gran mayoría de los estudiantes.¹¹
- 2.13 Estas carencias evidencian un desaprovechamiento de la totalidad de los beneficios que se pueden obtener del acceso y prestación del servicio de Internet a través de la telefonía fija; ya que ni los estudiantes de escuelas y colegios ni los usuarios de los puestos de salud¹², ubicados en cada uno de los distritos analizados por la Contraloría General, pudieron satisfacer oportuna y plenamente sus necesidades de

⁹ Remitido por la Ministra de Salud para consideración de la SUTEL mediante oficio DM-9521-2014 del 7/11/2014.

¹⁰ Según Oficio 07432-SUTEL-DGF-2014 del 23 de octubre 2014.

¹¹ Solo unos pocos contaban con equipo provisto por la Fundación Omar Dengo, a través de un convenio ejecutado entre el MEP y esa Fundación, desde hace algunos años; y otros esperaban el equipo por medio del Proyecto MOBILAB. Además, el acceso a internet fue provisto por el ICE en atención a un convenio suscrito con el MEP desde el año 2004, con el fin de que, de manera conjunta, propiciasen el desarrollo y consolidación de una Red de Innovación Educativa.

¹² En los puestos de salud se pretende la conectividad para acceder al expediente electrónico de datos. (EDUS)

aprendizaje y de uso de las tecnologías de información y comunicación en sus actividades cotidianas.

- 2.14 En esa dirección, deben tenerse claramente identificados por parte de las distintas instituciones que participan de los proyectos financiados con recursos del FONATEL, aquellas condiciones propias de su actividad que requieren ser atendidas con sus presupuestos institucionales, y, en lo pertinente, ser complementadas con lo que ofrece el Fondo, de acuerdo con los alcances normativos que le competen a cada uno de los actores.
- 2.15 Por otra parte, la Contraloría General no logró confirmar, para el caso de los proyectos que se desarrollan en la Zona Norte, que las deficiencias encontradas en los primeros proyectos (Roxana y Siquirres) fueran superadas o subsanadas; ello en virtud de que a la fecha de finalización de la auditoría, los proyectos ubicados en los cantones de Los Chiles y Guatuso -al 11 de marzo del 2015- se encontraban en la etapa de recepción y firma de los contratos para la prestación de servicio de Internet en los centros educativos de la zona y demás CPSP. Los que corresponden a los cantones de Sarapiquí, Upala y San Carlos, aún se encuentran en etapa de desarrollo, en virtud de que presentan atrasos producto de la falta de permisos; tema que se ampliará más adelante.¹³

d. DEBILIDADES EN EL EJERCICIO DE COORDINACIÓN QUE LE COMPETE AL MINISTRO RECTOR.

- 2.16 En relación con las competencias del Ministro Rector, resulta pertinente señalar que en la organización sectorial que rige para el Poder Ejecutivo, se definieron como funciones de los ministros rectores, dirigir y coordinar la realización de las estrategias y las políticas públicas sectoriales de la Administración tanto central como descentralizada.¹⁴
- 2.17 En lo que atañe al sector nacional de telecomunicaciones, se tiene que el artículo 39 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de Entidades Públicas en el Sector Telecomunicaciones, N.º 8660, dispuso, como tareas que le competen a la Rectoría del Sector, las siguientes:

¹³ De acuerdo con el “Estatus del avance según Cronograma de la Cartera de Proyectos FONATEL 2014” incluido en el informe del II semestre 2014, de la Unidad de Gestión del Fideicomiso del 15 de enero de 2015, los proyectos de Guatuso y Upala entrarían en producción en el mes de diciembre 2014, el de Los Chiles en enero del 2015 y los de San Carlos, Sarapiquí en marzo de 2015.

¹⁴ Decreto Ejecutivo N° 34582-MP-PLAN, publicado en el diario oficial La Gaceta N.º 126 de 1.º de julio de 2008, reformado por el Decreto Ejecutivo N° 38037, publicado en el Diario Oficial la Gaceta N° 239 del 11 de Diciembre de 2013. El 30 de julio de 2012, mediante el Alcance Digital N° 104, del diario oficial La Gaceta, se publicó la Ley N° 9046, “Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología” la cual empezó a regir desde 31 de enero de 2013.

- La formulación de las políticas para el uso y desarrollo de las telecomunicaciones.
- La coordinación con fundamento en las políticas del Sector.
- Coordinar las políticas de desarrollo de las telecomunicaciones con otras políticas públicas destinadas a promover la sociedad de la información.
- La elaboración del 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.

2.18 Además, como ya se indicó, el artículo 33 de la N.º 8642 establece que el Poder Ejecutivo debe definir inicialmente las metas y las prioridades necesarias para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad planteados en esa misma Ley, por medio del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

2.19 Por otra parte, también el Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad, en su artículo 17 dispone que a la SUTEL le corresponde “mantener una amplia y articulada comunicación con la Rectoría del Sector Telecomunicaciones a fin de garantizar el mejor cumplimiento de las políticas sectoriales.”.

2.20 Sin embargo, según lo manifestaron distintos funcionarios entrevistados, a pesar de los esfuerzos en la comunicación y coordinación que se ejerció durante la gestión de los proyectos, por parte de los distintos actores, se evidenció una débil actuación de la rectoría como articulador de las políticas públicas en materia de telecomunicaciones, y por ende como enlace entre la SUTEL y las demás instituciones que participan en los proyectos financiados con el Fondo.

2.21 En la búsqueda de mejorar la implementación de los proyectos, el Director General del FONATEL manifestó que:¹⁵

... La Sutel ha planteado reiteradamente a la Rectoría de Telecomunicaciones (...) la necesidad de adecuar las metas asignadas a FONATEL en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, con el propósito de actualizarlas a la realidad tecnológica y social del país, focalizar el esfuerzo y hacer factible su implementación. Además se ha señalado la necesidad de articular estas metas con las propuestas contenidas en otros instrumentos de Política Pública, tales como el ASD y la Estrategia Nacional de Banda Ancha, para los cuales es necesario que se clarifique su naturaleza jurídica. (El subrayado no es del original.)

2.22 La Superintendencia emprendió acciones de coordinación para ejecutar los recursos del FONATEL, dentro de las que se destaca la firma de convenios con las instituciones involucradas, como se señaló con anterioridad, con el fin de establecer

¹⁵ Oficio N° 07432-SUTEL-DGF-2014 del 23 de octubre de 2014

roles y responsabilidades de cada una de las partes, para que los proyectos alcancen los efectos e impacto que se esperan. De forma textual la Presidenta del Consejo de la SUTEL señaló:

Es importante indicar, que tal como lo establece la LGT, corresponde a la SUTEL definir los proyectos y ejecutarlos, de acuerdo a las metas y prioridades establecidas en el PNDT. En este sentido y dado que existe un mandato explícito de ley de ejecutar que corresponde a la SUTEL se emprendieron una serie de procesos de articulación y coordinación directa con diferentes instituciones a fin de avanzar. Por ello, tal como se ha indicado en este documento, a la fecha la SUTEL y en ausencia de una agenda de coordinación, realizó directamente varios convenios que le han permitido avanzar.//En el marco de estas relaciones directas establecidas, se han mantenido reuniones de seguimiento, coordinación, y articulación que han permitido tener una comunicación fluida y constante y se han logrado resultados positivos en aras de la ejecución, teniendo en cuenta que son las instituciones como el MEP, la CCSS, el Ministerios del Salud y el mismo Micitt, los beneficiarios de los recursos, y las poblaciones que por ende atienden estas instituciones con sus programas y proyectos, donde las telecomunicaciones funcionan como un habilitador, un medio, para el logro último de sus objetivos.¹⁶ (El subrayado es nuestro)

- 2.23 A pesar de la existencia de la Comisión Gubernamental del Acuerdo Social Digital¹⁷, creada para coordinar y facilitar la ejecución de los compromisos adquiridos por las instituciones participantes y las políticas para promover la banda ancha solidaria que se desarrollen en el marco de esta estrategia, y siendo el Viceministerio de Telecomunicaciones el responsable de coordinar con sus miembros el seguimiento de los compromisos del referido acuerdo y su impacto en las metas y objetivos del PNDT en ejecución, se determinó que desde hace algún tiempo esa comisión no se reúne formalmente.¹⁸
- 2.24 Sobre los problemas de coordinación institucionales y el papel del Rector, en informes elaborados por el MICITT sobre los proyectos financiados con recursos del

¹⁶ Oficio 00241 -SUTEL-DGF-2014 del 15 enero 2015

¹⁷ Decreto N° 37229-MICIT-MEP-S-MINAET-PLAN del 05 de junio del 2012, denominado "Creación de la Comisión Gubernamental del Acuerdo Social Digital". La Comisión se reunirá de manera ordinaria mensualmente y en forma extraordinaria cuando lo considere necesario.

¹⁸ En el oficio 07432-SUTEL-DGF-2014 se indicó que la SUTEL asistió a las reuniones convocadas por el Ministro Rector, sin embargo, la última sesión a la que se convocó fue el 17 de febrero del 2014. El fin de las reuniones era buscar la coordinación para la efectiva integración de los elementos constituyentes de los proyectos del ASD. También funcionarios del MICITT indicaron a la CGR que la Comisión no se ha vuelto a reunir formalmente. (Reunión del 17 de noviembre 2014).

FONATEL¹⁹ se hizo evidente, desde su perspectiva, las dificultades en la coordinación y la necesidad de que el rol del Rector fuera de forma más participativa.

- 2.25 Por ejemplo, se citó la falta de agilidad en procesos de coordinación efectivos entre las instituciones y la SUTEL, y la necesidad de una visión integral a lo interno de las instituciones; la disconformidad de los beneficiarios con el enfoque que implementa SUTEL, porque no responde a las necesidades de las instituciones que brindan servicios a las comunidades. También se recomendó que el MICITT debe asumir el rol de Rectoría más contundentemente y ser el ente articulador de las propuestas y el canal de comunicación oficial entre la SUTEL y las instituciones participantes.
- 2.26 Otro hecho que demuestra la importancia de la cooperación interinstitucional y el papel de la rectoría, es lo dicho por el Director General del FONATEL ante consulta de la Contraloría General sobre las fechas para ejecutar las iniciativas propuestas por el Gobierno, según se transcribe de seguido:

Esta Superintendencia no está en posibilidad de suministrar las fechas para la ejecución de las iniciativas o elementos constituyentes de estos proyectos que están en el ámbito de acción y competencia de otras instituciones.//Por lo tanto, tal como lo hemos reiterado en múltiples ocasiones y esa misma Contraloría General lo ha señalado, es fundamental que se ejerza activamente el rol de la Rectoría de Telecomunicaciones en la coordinación de la implementación de estas iniciativas de proyecto y de lo que planteen las metas incluidas en la Agenda de Solidaridad Digital del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, formulado y promulgado por esa Rectoría. (El subrayado no es del original)

- 2.27 Igualmente, en esa misma línea, la SUTEL reiteró el concurso que se requiere de las instituciones cuyos proyectos se financian con recursos del fondo y del papel activo del Rector al considerar, -entre los factores que afectaron el desarrollo de las iniciativas que componen el ASD-, la participación y las acciones coordinadas de las instituciones públicas cuyos usuarios se benefician de los proyectos planteados por el Poder Ejecutivo, en virtud de que abarcan múltiples elementos que requieren de la acción y competencias de distintas instituciones, para que sean implementados. También que la “rectoría del sector ejerza activamente la coordinación de las iniciativas bajo responsabilidad de las distintas instituciones involucradas, en procura de los resultados, efectos e impactos previstos para los proyectos.”.²⁰

¹⁹ Informe N.º IT-GSI-2014-0007 sobre análisis de los proyectos de las zonas de Roxana y Siquirres. (Para la elaboración de este informe, el MICITT consideró también la opinión de funcionarios de las instituciones corresponsables de los proyectos) Informe N.º IT-GSI-06-2014 sobre observaciones a los carteles de los proyectos de la Zona Sur.

²⁰ Idem nota 15

- 2.28 La situación expuesta, también se comprobó en visitas a las comunidades de Siquirres y Roxana y en indagaciones realizadas por la Contraloría General con representantes de las instituciones públicas involucradas en estos proyectos, quienes manifestaron que la coordinación tanto con el Regulador como con el Rector ha sido difícil; una de las razones porque el Ministro Rector como llamado a liderar y propiciar los espacios para coordinar con las instituciones comprometidas el norte de los proyectos a desarrollar por el FONATEL, mantuvo un escaso liderazgo pese a su función de rectoría, lo cual incidió en el desarrollo de los primeros proyectos en las comunidades antes nombradas; que aunque ya están en etapa de producción, han presentado algunas dificultades en su operación que no permiten un aprovechamiento de los servicios de forma idónea, como ya se expuso. Además, que la coordinación se vio afectada porque no se tiene una instancia que articule todas las necesidades y requerimientos de los actores.²¹
- 2.29 A pesar de las debilidades antes mencionadas, funcionarios de las instituciones consideradas en el ASD (MEP, MICITT, CCSS) expresaron al órgano contralor mejoras en la comunicación con la SUTEL para establecer las necesidades a cubrir mediante la puesta en operación de los proyectos a desarrollarse próximamente.
- 2.30 Cabe agregar que la SUTEL y las actuales autoridades gubernamentales han emprendido una labor de coordinación dirigida desde la Vicepresidencia de la República con el fin de avanzar y ser más oportunos en la atención de las comunidades que carecen de acceso a la comunicación moderna. Sin embargo, debe tenerse presente que, de acuerdo con la normativa que se precisó con anterioridad, la labor de coordinación y articulación de la política pública en la materia le corresponde al Ministro Rector en telecomunicaciones.

e. DIFERENCIAS DE ACTUACIÓN Y DE CRITERIO ENTRE EL RECTOR Y EL REGULADOR SOBRE LA GESTIÓN DEL FONATEL.

- 2.31 Otro de los motivos de la problemática que se ha venido exponiendo, tiene su origen en las diferencias de criterio entre el Regulador y el Ministro Rector sobre qué bienes y servicios pueden ser financiados con recursos del FONATEL así como respecto del alcance que corresponde definir a cada uno.
- 2.32 Ello ha incidido en el alcance con que se diseñan y ejecutan los proyectos que contribuirían con la disminución de la brecha digital en la población nacional. En ese sentido, se han cursado oficios entre ambas entidades donde se tocan algunos alcances normativos, siendo que la SUTEL ha determinado algunas actividades que no son sujetas de financiamiento, como respuesta a ciertas consultas del Rector.

²¹ Entrevistas con funcionarios del MICITT, CCSS, MEP y MS; complementadas con el Oficio ACRI-672-2014 suscrito por el Jefe Área Comunicaciones y Redes Informáticas-CCSS; y Oficio DIG-506-2017 suscrito por el Director de Informática de Gestión-MEP.

- 2.33 Las diferencias de interpretación del marco normativo las reconoce el MICITT al señalarlas como parte de las limitaciones que se presentaron en el cumplimiento del PNDT 2009-2014, según se transcribe de seguido:

*Las diferencias en la visión entre el Rector y el Regulador en cuanto a la ejecución de los recursos económicos de FONATEL, particularmente por interpretaciones a los alcances y objetivos de la Ley y su reglamento, algunas de las cuales aún no han sido subsanadas.// En la práctica y en los primeros años de la apertura del sector a la competencia privada, se ha observado que las competencias de ambos actores públicos (Rector y Regulador) han sido difusas, afectando la comunicación adecuada entre ambos para poder llevar a cabo la coordinación conjunta de las acciones a desarrollar con FONATEL.*²²

- 2.34 En informes elaborados por ese Ministerio referidos a los proyectos financiados con recursos del FONATEL citados de previo²³, se hizo referencia a las dificultades en las interpretaciones del alcance de las competencias entre las instituciones participantes en el desarrollo de los proyectos de FONATEL, y las tareas que pueden ser sujetas de financiamiento, como por ejemplo las relacionadas con actividades de formación y capacitación para los docentes, y atención del estado de las condiciones físicas de los centros educativos.
- 2.35 Por ejemplo, se señaló que las iniciativas plasmadas en el ASD procuran avanzar un paso más allá de brindar conectividad, ya que incluye la dotación de dispositivos de acceso y programas de capacitación y formación para las poblaciones que atienden. El MICITT recomendó que en el marco de la elaboración del nuevo PNDT se revalore en el Plan Anual de Proyectos y Programas la vinculación de los proyectos con las necesidades de las poblaciones que se deseen beneficiar, ya que los resultados no parecen promover una mejora en la calidad de vida de la población puesto que se cuenta con infraestructura pero no se invierte en capacitación y formación en el uso de las TIC.
- 2.36 Tal como se ha venido señalando en este informe, se celebraron convenios entre la SUTEL y las instituciones públicas (MICITT, MEP, MS) para continuar con el proceso de desarrollo de los proyectos, con el fin de que se financie con recursos del FONATEL la adquisición de equipo. En ese sentido, llama la atención que en el caso del Ministerio de Educación Pública, se llegue a este tipo de acuerdos, a pesar de que ya ese Ministerio cuenta con convenios de cooperación con instancias privadas que han provisto de equipo a algunos centros educativos de las comunidades

²² Oficio MICITT-OF-DEMT-016-2014 del 7 de enero de 2015, suscrito por el Director de Evolución y Mercados de Telecomunicaciones del Viceministerio de Telecomunicaciones

²³ Idem nota 19

incluidas en los primeros proyectos desarrollados por FONATEL. También, que existan otras entidades (como el caso de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur – JUDESUR – y la Fundación Quirós Tanzi) que vía convenios con entes privados provean de equipamiento a las escuelas o colegios ubicados en las mismas zonas donde se desarrollan proyectos con recursos del Fondo.

- 2.37 Este es un tema que debe ser revisado por las autoridades conforme sus competencias, (FONATEL, MEP y MICITT), con el fin de que no se estén duplicando esfuerzos y recursos en actividades complementarias a los servicios financiados con el fondo; asimismo, estas actividades podrían incrementar el riesgo de que se extralimiten los alcances normativos que rigen para el uso del fondo.
- 2.38 Las autoridades del MICITT, en diversas reuniones con funcionarios de la Contraloría General, señalaron que existen “zonas grises” en la gestión actual del FONATEL, pues el Fondo se concentra únicamente en conectividad, dejando de lado el tema de equipamiento e infraestructura. Además, que la SUTEL concibe al Fondo como el instrumento para financiar únicamente acceso, en tanto la Rectoría considera que FONATEL puede financiar todas las etapas de un proyecto, incluido capacitación, equipamiento e infraestructura.²⁴
- 2.39 Como parte del análisis que realizó la Superintendencia sobre las iniciativas del Gobierno del República (ASD y ENBA), el Director General del FONATEL informó a la Contraloría General que:

La SUTEL ha definido y comunicado a las instituciones proponentes en el Acuerdo Social Digital que los elementos de las iniciativas presentadas que considera se ajustan a los objetivos fundamentales del Régimen de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad y a las metas definidas en la Agenda de Solidaridad Digital del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones son la provisión de servicios de telecomunicaciones, el equipamiento y las redes de área local de los Centros de Prestación de Servicios Públicos incluidos en las iniciativas del ASD.²⁵ (El subrayado no es del original.)

- 2.40 Con el fin de obtener información más concreta en cuanto a los elementos que pueden financiarse con los recursos del fondo, en virtud de que existen diferentes posiciones de los actores sobre este tema, la Contraloría General realizó las consultas respectivas tanto a la Ministra del MICITT, como a la Presidenta del Consejo de la SUTEL, quienes en ese entonces ostentaban tales cargos. En ninguna de las respuestas se concretó el tipo de actividades que podrían ser financiadas con los recursos del Fondo, como por ejemplo qué tipo de capacitación, infraestructura

²⁴ Reuniones celebradas el 17 y 19 de noviembre, 2014.

²⁵ Según Oficio 07432-SUTEL-DGF-2014 del 23 de octubre 2014

física en los CPSP, dotación de equipo, laboratorios escolares, contenidos, mobiliarios, etc.

- 2.41 No obstante, la entonces Ministra Rectora hizo referencia a las metas incluidas en el PNDT-2009-2014 que requerían del financiamiento del FONATEL, los proyectos prioritarios del Gobierno de la República y, señaló aquellas actividades que serían incorporadas en el PNDT-2015-2021, las cuales se detallan en el Cuadro N° 5 más adelante.²⁶
- 2.42 Por su parte, la SUTEL señaló como actividades sujetas de financiamiento las establecidas en el artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones. Pero también la Superintendencia adjuntó otros oficios que ilustran su posición como Regulador de las telecomunicaciones en relación con las actividades financiadas por el FONATEL.²⁷
- 2.43 Por ejemplo señaló que la imposición de las obligaciones de acceso y/ o servicio universal es una facultad exclusiva de la SUTEL; que ningún acuerdo comercial entre una institución pública, como el Ministerio de Educación Pública, con cualquier operador o proveedor de telecomunicaciones, sea público o privado, puede limitar los criterios o sujetar el accionar de la SUTEL en la asignación de los recursos del FONATEL. Además, la inconveniencia de incluir proyectos específicos o un medio en concreto para alcanzar un objetivo de política pública con cargo al FONATEL, como es el caso del proyecto de Red avanzada, podría crear confusiones en la implementación del objetivo de política pública, al igual que no podrían financiarse objetivos cuyo fin sea el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación.

²⁶ Oficio MICITT-DM-OF-01 6-2015 del 12 de enero 2015

²⁷ Oficio 00241 -SUTEL-DGF-2014 del 12 de enero de 2015

Cuadro N.º 5
Actividades que serían financiadas con FONATEL según PNDD-2015-2021²⁸

- 5 000 Establecimientos de Prestación de Servicios Públicos conectados a una red de alta de velocidad, simétrica salvo excepciones técnicas, inicialmente de al menos 6 ó 10 Mbps, revisable anualmente al 2021.
- 240 puntos de acceso a Internet gratuito en las comunidades ubicadas en los Distritos de Menor Índice Desarrollo Social (espacios públicos abiertos y comunales) y/o mayor concentración de población al 2018, incluyendo la seguridad del equipo.
- 200 mil hogares adicionales distribuidos en el territorio nacional, con dispositivo digital y subsidio a Internet al 2018. (Velocidad inicial de al menos 2 Mbps (revisable anualmente). Alcanzar un 2,56% del índice de aprovechamiento de los CECIS en actividades dirigidas a las necesidades de la comunidad, al 2018. (Incluyendo equipamiento en todos los CECI con cargo de FONATEL).
- 100% de los CECI con conectividad a Internet de Banda Ancha, con una velocidad inicial de al menos 6 Mbps y equipo actualizado al 2018.
- 100% de los Distritos excluidos, con cobertura parcial o con cobertura parcial ampliada del Plan de Despliegue de la Red (Contrato de Concesión) con disponibilidad de acceso servicios de telefonía y datos móviles, al 2018.

2.44 En la misma línea de análisis, como otro argumento que revela las debilidades en la formulación de las propuestas y su alcance, así como en la divergencia en las interpretaciones sobre las competencias institucionales, es pertinente referir al punto de vista de la SUTEL con respecto a los fines que serían incorporados en el PNDD 2015-2021, como parte del ejercicio de consulta del plan que se lleva a cabo.

2.45 En ese proceso de consulta, la SUTEL hizo una serie de observaciones al PNDD dirigidas a la falta de precisión en el alcance y a la factibilidad de cumplimiento de las metas propuestas, viabilidad económica, delimitación de las prestaciones o elementos que componen el acceso universal y el servicios universal conforme el artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones; alcances y objetivos de los servicios simétricos su costo e impacto en el cierre de la brecha digital, entre otros.²⁹

2.46 La Superintendencia añadió otros comentarios que si bien son generales, de alguna manera tocan los objetivos del FONATEL, tales como: el papel del Estado en el uso

²⁸ A la fecha de este informe el PNDD-2015-2021 no ha sido aprobado y divulgado formalmente

²⁹ Oficio N.º00192-SUTEL-SCS-2015, en el que se comunica al MICITT el acuerdo del Consejo N.º 001-002-2015, mediante el cual se recibe el Informe de Asesores del Consejo N.º00031-SUTEL-ACS-2014 del 08/01/2015 relacionado con las observaciones a la propuesta de PNDD-2015-2021

eficiente de los recursos escasos, incentivos para el desarrollo del sector destinados a los diferentes participantes del mercado, el papel del operador estatal, desarrollo de infraestructura de redes fijas, participación de las municipalidades y otras entidades estatales en el logro de los objetivos del sector.

- 2.47 También se conoció que el MICITT –en el marco del PNDT-2015-2021- elaborará unos planes tácticos que orientarán el alcance de las metas; sin embargo, a criterio de la SUTEL, existe el riesgo de que dichos planes sobrepasen las facultades del rector y transgreda la autonomía del regulador y de las instituciones involucradas, debido a que corresponden a la fase de ejecución de los proyectos y no se consideran dentro de los alcances del PNDT.
- 2.48 Ante las observaciones y posiciones emitidas por la SUTEL y el MICITT se debe señalar una vez más que, de conformidad con el artículo 60 de la Ley N.º 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y los artículos 31 y 35 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, le corresponde a la SUTEL administrar el FONATEL y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de acceso universal, servicio universal y solidaridad, que se impongan a los operadores de redes públicas y proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público.
- 2.49 De la misma forma, le corresponde por función el definir y ejecutar los proyectos que se generen, todo a partir de las metas y prioridades definidas en el PNDT (según el artículo 33 de la Ley General de Telecomunicaciones); para ello ha de seguir los parámetros de asignación de los recursos del Fondo de financiamiento establecidos en el artículo 36 de la Ley N.º 8642.
- 2.50 El Artículo 12 del RAUSUS señala, con respecto al uso de los recursos del Fondo, lo siguiente:

Le corresponde a la SUTEL la determinación de los mecanismos de administración de los recursos del FONATEL, la definición, ejecución y seguimiento de los proyectos de acceso, servicio universal y solidaridad, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y los demás lineamientos que se dicten para una asignación y ejecución de los proyectos, que garantice la administración eficaz, transparente, no discriminatoria y con neutralidad en la competencia.

- 2.51 En cuanto a las funciones de la Rectoría, se reitera que el artículo 33 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 estipula que es el Poder Ejecutivo, por medio del Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, quien debe definir inicialmente las metas y las prioridades necesarias para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad; para lo cual el Plan “debe contener una agenda digital, como un elemento estratégico para la generación de oportunidades, el aumento de la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento, que a su vez

contenga una agenda de solidaridad digital que garantice estos beneficios a las poblaciones vulnerables y disminuya la brecha digital.”.

- 2.52 Por esa razón, es que se hace indispensable que exista un acercamiento entre el Rector y el Regulador con el propósito de que cada figura asuma sus roles a la luz del espíritu de la normativa expuesta, con el cuidado de no invadir competencias que no le son atribuibles, aún con la intención de procurar una mayor eficiencia para desarrollar los proyectos.
- 2.53 Asimismo, analizar de manera conjunta aquellas actividades, bienes o servicios que han sido objeto de discusión con el fin de determinar si se enmarcan en lo que permite la normativa para ser financiados con los fondos dispuestos mediante el FONATEL, y tomar las acciones que sean pertinentes, todo en procura de que los recursos sean utilizados no solo de forma eficiente, sino de acuerdo con lo que indican las normas jurídicas correspondientes, que minimicen la ocurrencia de posibles interpretaciones.
- 2.54 En ese sentido, las demás instituciones que participen como corresponsables también deben considerar las actividades que son propias a su naturaleza jurídica y actividad sustantiva con el fin de no trasladarlas como parte de los programas financiados con FONATEL puesto que los recursos deben ser utilizados para acortar la brecha digital prioritariamente en aquellos poblados donde primero se demuestre que el operador tendría resultados financieros deficitarios y que además se atienda a individuos que por su condición socioeconómica no les resulte factible tener acceso a las facilidades de telecomunicaciones que disfruta la mayoría de la población, conforme las competencias que la ley establece.
- 2.55 De igual forma, los convenios de cooperación que esas instituciones han firmado con la SUTEL, deben ser cuidadosos en no utilizarse como un medio para financiar actividades y programas propios de las instituciones, en contraposición con lo permitido en la legislación vigente.

EJECUCIÓN DE PROYECTOS CON PLAZO SUJETO A LA APROBACIÓN DE PERMISOS

- 2.56 De acuerdo con el informe del II semestre 2014, del 15 de enero de 2015, de la Unidad de Gestión del Fideicomiso, los proyectos ejecutados en los cantones de San Carlos, Sarapiquí y Upala muestran un atraso, el cual se mantenía al mes de marzo del 2015.
- 2.57 Según el avance indicado en el cronograma de la cartera de proyectos al 31 de diciembre de 2014, todo atraso mayor del 20% se considera crítico. En el caso que nos ocupa, las localidades citadas tenían (a la fecha de cierre del estudio) un atraso del 53%, 36% y 50%, respectivamente.³⁰

³⁰ De acuerdo con el “Estatus del avance según Cronograma de la Cartera de Proyectos FONATEL 2014” incluido en el informe del II semestre 2014, de la Unidad de Gestión del Fideicomiso del 15 de enero de

- 2.58 En el informe de avance de los proyectos y programas, al mes de diciembre de 2014, la Unidad de Gestión identificó que esta situación se debe a que existen muchos permisos en espera de ser aprobados, o que no se resuelven de forma expedita. Los datos del citado informe evidencian que los permisos de construcción que son otorgados por las Municipalidades de los respectivos cantones son los que presentan más atrasos en su aprobación, afectando el proceso constructivo.
- 2.59 Sobre el particular, en cada contrato firmado el 30 de mayo del 2014, entre el operador adjudicatario y el Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) -representado por el Fiduciario, el Banco Nacional de Costa Rica-, para proveer Acceso a los Servicios de Voz e Internet de Banda Ancha a comunidades de los cantones de San Carlos, Sarapiquí y Upala; se estableció para la Etapa 1 -Implementación de la Infraestructura para proveer el acceso a los servicios de voz e Internet de Banda Ancha en el Área de Servicio-, lo siguiente:

4.5.2 En un plazo máximo de entrega de 69 (sesenta y nueve) días contados a partir de la fecha de obtención de los permisos, el contratista deberá tener disponible en su totalidad la infraestructura de Acceso a los servicios de telecomunicaciones requeridos, en el Área de Servicio definida para el proyecto, y en las condiciones definidas en el cartel. No obstante antes de ese plazo, podrá hacer entregas parciales de la infraestructura para su inmediata puesta en servicio.// 4.5.3 Si por razones no atribuibles al contratista, la obtención de permisos para la instalación de infraestructura que éste requiera para el proyecto tomara más de tres (3) meses, podrá solicitar que el plazo en exceso se agregue al Plazo de Entrega ofrecido para la Etapa 1. (El resaltado es nuestro)

- 2.60 De acuerdo con lo que establece la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, en lo que al principio de eficiencia se refiere, “La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración”.³¹ En este caso el dejar el inicio de las obras únicamente a actuaciones del adjudicado, las cuales estarían sujetas a aprobaciones de terceras autoridades, crea un riesgo en la concreción de los propios objetivos de la contratación, al no resultar preciso el plazo en que se concretarían las obras.
- 2.61 En ese sentido, también se debe considerar lo establecido por el Tribunal Contencioso Administrativo en cuanto afirma que “en materia contractual pública,

2015, el proyecto de Upala entraría en producción en el mes de diciembre 2014, y los de San Carlos y Sarapiquí en marzo de 2015.

³¹ Resolución RC-550-2002 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Despacho del Contralor General. San José, a las quince horas del día veintidós de agosto de dos mil dos.

el cumplimiento de la obligación no puede quedar sujeta o condicionada en forma indefinida e indeterminada a que el obligado decida cuando cumplir o cuando entregar el bien o cuando retirar la orden de compra, ello implicaría abrir un portillo peligroso que generaría incerteza e imprecisión en cuanto al plazo de cumplimiento y significaría sujetarlo a una condición suspensiva que solo depende de la decisión del obligado.”.³²

- 2.62 En el caso que nos ocupa, los atrasos en el otorgamiento de distintos permisos, y en particular los que expiden las Municipalidades de los cantones señalados, han impactado el cronograma del proyecto y la fecha de finalización que se convino. Además, existe el riesgo de que el contratista no procure la implementación del objeto en un plazo prudencial de acuerdo con los tiempos estimados, a falta de los permisos requeridos; y que la Dirección del FONATEL enfrente limitaciones para exigir un mejor tiempo en la implementación de lo contratado.
- 2.63 No obstante que se consultó con el Director del FONATEL los motivos que justificaron el considerar los plazos para la finalización de la etapa de construcción de infraestructura de acceso, sujeto a la obtención de permisos, no se tuvo respuesta sobre el particular.³³
- 2.64 A pesar de que para los proyectos de la Zona Sur se tomaron previsiones sobre la cooperación de los municipios que llevaron a la firma de una *“Carta de Entendimiento entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y las Municipalidades de los Cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires, Corredores, Coto Brus y Osa”*, con fecha 28 de octubre de 2014, es oportuno que la SUTEL valore la pertinencia de establecer plazos de cumplimiento de las etapas de un proyecto, condicionado a un factor externo (permisos administrativos) que puedan dar lugar a un periodo indeterminado para la concreción del objeto contratado.
- 2.65 Este tipo de proyectos -donde participan distintos agentes- requiere que las autoridades del Gobierno realicen mayores esfuerzos, principalmente de coordinación, con el fin de solventar en un menor tiempo los requisitos para la obtención de permisos que otorgan las distintas instituciones y municipalidades, ya que se afecta directamente el desarrollo de la infraestructura de acceso para dar los servicios de telefonía fija e Internet en las comunidades que se atienden a través de los proyectos que realiza el FONATEL.

³² Tribunal Contencioso Administrativo, Sección cuarta, a las dieciséis horas y treinta minutos del veintisiete de febrero de dos mil trece.

³³ Oficio DFOE-IF-0188 (06756) del 15 de mayo 2015.

PAGO ANTICIPADO Y GARANTÍA COLATERAL RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS EN LOS CANTONES DE SAN CARLOS, SARAPIQUÍ Y UPALA.

- 2.66 Es oportuno señalar que, en el caso de los proyectos desarrollados en los cantones de San Carlos, Sarapiquí y Upala, la Contraloría General determinó - además de los atrasos - un pago anticipado que FONATEL le otorgó al operador adjudicado, por un monto de \$4.720.040,18 equivalente al 50% de la subvención respectiva, conforme los carteles de los proyectos citados, respaldado por una garantía colateral.³⁴ Dicha garantía colateral otorgada por el operador, por la suma que se adelantó, no especifica la prestación del servicio que se quiere garantizar y en qué plazo; además, tiene como fecha para ser efectivo el pago el 19 de junio del 2019, por lo que, ante un eventual cobro, la SUTEL se vería imposibilitada a realizarlo antes de esa fecha.
- 2.67 Sobre la posibilidad que tiene el Fideicomiso para ejecutar las garantías colaterales que surjan por el no cumplimiento de la condición base del anticipo pagado al operador adjudicado, mediante correo electrónico recibido el 27 de enero de 2015, el Director General de FONATEL externó para el caso concreto, que:

... la garantía colateral fue emitida por el contratista considerando el pago por adelantado que se le otorgó, relacionado con la entrega y aceptación de la Fase 1 de los proyectos, por lo que de no cumplirse con esta condición (de entrega y aceptación final de la Fase 1) lo que correspondería sería solicitar la devolución del dinero pagado en adelanto o en su defecto la ejecución de la garantía colateral respectiva. /.../ Según lo indicado, si del todo la Fase 1 no fuera entregada ya sea total o parcialmente, será en ese momento en el que el Fideicomiso pueda ejecutar la respectiva garantía colateral de forma total o parcial, según el grado de cumplimiento de entrega de la fase...

- 2.68 Al respecto debe tenerse presente que la garantía colateral otorgada por el contratista adjudicado y avalada por el Fideicomiso es una letra de cambio, que no podría ser ejecutada hasta su fecha de vencimiento -19 de junio del 2019-. Por lo tanto, este título valor bajo las condiciones estipuladas originalmente no estaría vinculado en forma directa para ser garantía del cumplimiento de la condición pactada, la entrega y aceptación de la Fase 1, ya que ésta se daría según el plazo del contrato, en un máximo de 69 días, contados a partir de la fecha de obtención de los permisos. Con ello, se crea un riesgo para la efectiva recuperación del monto previamente otorgado por parte del Fideicomiso a favor del operador adjudicado.
- 2.69 Esta práctica de anticipar sumas de dinero es distinta a lo establecido en la cláusula 14 D.5) del contrato suscrito entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y el

³⁴ Cláusula 3.3.2.1 del cartel, ítem Forma de Pago.

Banco Nacional de Costa Rica para el Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, donde se estipuló que los pagos que correspondan al adjudicatario, por el cumplimiento de los entregables del proyecto o programa, serán de acuerdo con los Informes de Avance de los Proyectos entregados por el Fiduciario. En ese sentido, el refrendo otorgado por este Órgano Contralor a dicho contrato mediante oficio N.º 01694 (DCA-0391) del 22 de febrero de 2012, advirtió -en el punto 11 de las condiciones bajo las cuales se concedió el citado refrendo-, que "... la Sutel para efectos de cada uno de los pagos deberá tomar las medidas suficientes para evaluar y verificar el avance efectivo del proyecto en contraste con el programa de avance que en su momento presente el contratista. Lo anterior con el fin de estimar el monto de los pagos que deban ser reconocidos."

- 2.70 Sobre este particular, a partir de los documentos cartelarios y contractuales, no se tiene claridad, sobre el sustento técnico y jurídico por el cual la SUTEL varió la forma de pago al operador adjudicado y acudiera a la implementación de esta figura en la cláusula respectiva del cartel, y que se replicó en los contratos para el desarrollo de los proyectos de la Zona Norte.
- 2.71 En virtud de lo anterior, se solicitó al Director General del FONATEL indicar las razones por las que se incluyó -para la Etapa 1 de los proyectos- la cláusula cartelaria que permite un anticipo del 50% del monto total del subsidio, así como los beneficios que esa práctica supone para la ejecución de los proyectos que se desarrollan con recursos del Fondo.
- 2.72 En el oficio de respuesta³⁵, se hizo referencia a los artículos 35 y 46 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y al artículo 30 del RAUSUS como criterio normativo que permite el anticipo que se ha expuesto en este aparte. Además, en cuanto a las consideraciones para optar por esta práctica, se señaló lo siguiente:

*Adicionalmente, como antecedente de relevancia es necesario indicar que la inclusión de estas cláusulas surgió producto de la Audiencia Previa que se realizó para los proyectos de la Zona Norte el 12 de julio de 2013, mediante la cual **los potenciales oferentes a través de COOPELESCA solicitaron que dentro de los carteles se pudiera incluir una cláusula de pago que promoviera la participación especialmente de pequeños operadores que no tienen acceso a condiciones de financiamiento para el desarrollo de proyectos, solicitud que quedó reflejada en lo establecido en los carteles.**//Bajo estas condiciones, el Fideicomiso consideró que **la inclusión de dichas cláusulas ayudaría a obtener una mayor y libre participación de potenciales proveedores para los proyectos financiados por FONATEL.** (El resaltado no es del original)*

³⁵ Oficio N.º 03479-SUTEL-DGF-2015 fechado 22 de mayo 2015

- 2.73 En efecto, tanto el pago por adelantado como el anticipo son figuras presentes en el ordenamiento jurídico vigente y plantean como una posibilidad bajo las condiciones respectivas adelantar recursos al contratista en razón del desarrollo de la obra. Al respecto, cabe agregar que el artículo 35 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa³⁶, establece que “El pago al contratista procede una vez recibido a satisfacción el bien o servicio.”; no obstante, estipula que **podrán convenirse adelantos cuando ello obedezca a una costumbre o uso derivado de la práctica comercial, “debidamente comprobado”; una consecuencia del medio de pago utilizado o las condiciones de mercado que así lo exijan**, en cuyo caso la Administración Pública, de conformidad con su disponibilidad financiera y lo establecido en el cartel respectivo, o en el respectivo pliego de condiciones, otorgarán pagos anticipados entre el 20% y 40% del monto total de la contratación.
- 2.74 En caso de implementarse este procedimiento, la norma estipula que “cada Administración contratante valorará la posibilidad de solicitar una garantía colateral, por todo el monto del anticipo otorgado, en los términos del artículo 46 del presente reglamento.”. En todo caso, se deriva para la Administración la obligación de dar seguimiento a la contratación y tomar todas las medidas posibles “a fin de garantizar una correcta ejecución de lo pactado; en caso contrario deberá adoptar de inmediato cualquier acción legal que resulte pertinente para recuperar lo pagado o para reclamar alguna indemnización.”.
- 2.75 En esa misma dirección, el artículo 30 del RAUSUS permite jurídicamente enunciar en el cartel la posibilidad de trasladar anticipadamente una parte o el total del subsidio; sin embargo, el administrador del Fondo ha de tener claridad previa, mediante los estudios técnicos pertinentes, que dicha práctica provocará un beneficio último a la ejecución del proyecto y con ello un cumplimiento efectivo del interés general, ya que el costo de oportunidad financiero de dicho traslado al operador adjudicado desde la firma del contrato repercute directamente en los réditos que puede percibir FONATEL.
- 2.76 No obstante la normativa señalada, la Contraloría General estima que la justificación que brindó la SUTEL no evidencia un estudio técnico que fundamente que una mayor participación de oferentes en la fase concursal, a partir del partir de un anticipo de recursos del FONATEL, garantice a continuación un desarrollo efectivo del proyecto contratado, y por ende la concreción del interés general.
- 2.77 Por el contrario, lo manifestado por el Director General del Fondo expone una ponderación a favor de una mayor participación de oferentes en los concursos que

³⁶ Reglamento a La Ley de Contratación Administrativa Decreto Ejecutivo N° 33411-H Publicado en La Gaceta N.° 210 de 2 de noviembre de 2006.

promueven la ejecución de los proyectos que financia el FONATEL, sobre el buen manejo que debe hacerse de los recursos que dispone ese mismo Fondo, en cuanto a la obligación legalmente establecida en el artículo 35 de la Ley N.º 8642, que por un lado autoriza a la SUTEL para que “administre los recursos financieros del Fondo, mediante la constitución de los fideicomisos que le sean necesarios para el cumplimiento de sus fines”, y a su vez establece que “El fiduciario deberá observar las obligaciones que le imponen las disposiciones legales vigentes, así como las que se derivan del contrato de fideicomiso que se suscriba”, y, en cuanto a los recursos que se administren en los fideicomisos, **“deberán invertirse en las mejores condiciones de bajo riesgo y alta liquidez.”**

- 2.78 En ese sentido, se debe tener presente en todo momento, la plena satisfacción del interés general, establecido como parámetro de cumplimiento de todo servidor público, tal como lo estipula el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, según se transcribe de seguido:

“1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.”//2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.//3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.”. (El resaltado no es del original)

- 2.79 En el caso que nos ocupa, la implementación de la modalidad de pago anticipado - sin un análisis técnico- promueve el riesgo de que se trasladen con la firma del contrato del proyecto adjudicado el 50% del monto total sin que se tenga certeza del efectivo cumplimiento de las obras pactadas en los plazos programados, y sin que haya la posibilidad de ejecutar la respectiva garantía colateral ante un eventual incumplimiento hasta dentro de cuatro años. Ello repercute de manera directa en una disminución de los dineros del FONATEL y, crea un riesgo en la sana tenencia de los fondos públicos ya que no permite que estos generen réditos a favor del Fondo.
- 2.80 Ese efecto se puede ver agravado en el caso de que el proyecto tenga establecido un plazo condicionado para su cumplimiento, como el descrito de previo para los catones de la Zona Norte que se encuentran atrasados por falta de permisos, lo cual también pone en riesgo el bienestar general aludido en el artículo 113 de la Ley General de Administración Pública.

ACTUALIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE ACCESO UNIVERSAL, SERVICIO UNIVERSAL Y SOLIDARIDAD (RAUSUS)

- 2.81 El Órgano Contralor determinó que la SUTEL preparó un proyecto de modificación al Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS) para desarrollar una metodología para determinar el déficit o la existencia de una desventaja competitiva para el operador o proveedor que se le impongan obligaciones de acceso y servicio universal, de conformidad con el artículo 36, inciso a) de la Ley General de Telecomunicaciones. Sin embargo, a la fecha de este informe, la Superintendencia no ha hecho las respectivas gestiones ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) para cumplir con este cometido.
- 2.82 Al respecto, el Director General del FONATEL señaló vía correo electrónico del 23 de febrero de 2015, que la “La SUTEL está en el proceso de reforma de varios reglamentos, entre ellos el de servicio universal. EL Consejo a (sic) solicitado enmarcar todos dentro de una estrategia en vista de que ello vendría a ampliar y mejorar el marco regulatorio y por ello se deben de dar los pasos correctos.”.
- 2.83 Sobre el particular, en virtud de la importancia que reviste la aplicación de la normativa actualizada para disponer de los recursos del FONATEL conforme lo señalado en la Ley General de Telecomunicaciones, se hace necesario que la Superintendencia agilice los trámites pertinentes para remitir a la ARESEP las propuestas de modificaciones al RAUSUS, y así contar con un instrumento metodológico para asignar los recursos del Fondo mediante la imposición de obligaciones, debidamente normalizado.
- 2.84 La falta de actualización de la normativa actual, repercute de manera negativa, pues en la actualidad no cuenta con un instrumento preciso para determinar el déficit o la existencia de una desventaja competitiva para el operador o proveedor que se le impongan obligaciones de acceso y servicio universal; lo cual puede incidir en subsidios incorrectos ante la imposición de obligaciones a los operadores.
- 2.85 Además, tales acciones permitirán el cumplimiento del deber institucional de velar por el adecuado desarrollo de la actividad a su cargo y tomar de inmediato las medidas correctivas para aplicar el ordenamiento, derivado del artículo 12 de la Ley General de Control Interno No. 8292 y cumplir lo dispuesto en el ítem 4.6 de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, que establece lo que sigue:

4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben

actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 La falta de experiencia del país en el abordaje de la ruptura del monopolio estatal en el servicio de las telecomunicaciones y los cambios legales que vinieron a normar el Régimen de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad, han sido un reto para los distintos protagonistas públicos responsables de asistir a las poblaciones carentes de servicios en este campo porque están en zonas alejadas o porque no cuentan con los recursos económicos que les permitan tener acceso a esos servicios.
- 3.2 Ahora bien, aunque pudiera parecer entendible tal condición por estar el país en una posición primeriza en este campo, lo que puede resultar cuestionable es que después de varios años desde la emisión del marco legal que dio lugar a esa apertura, persistan algunas condiciones que requieren ser mejoradas por los actores responsables; sobre todo porque no resulta justificable para un ciudadano, una comunidad o un grupo de usuarios determinado, el no poder utilizar servicios de telecomunicaciones y resultar beneficiarios de las ventajas que de ello se puedan derivar; lo que no solo afecta su calidad de vida sino que también los mantiene en una posición de desventaja con respecto a otros sectores de la población.
- 3.3 Los resultados expuestos en el presente informe permiten concluir de manera notoria que la disminución de la brecha en el uso de las telecomunicaciones es una tarea que no se logra en poco tiempo, sino que requiere de una planificación de mediano y largo plazo, más allá de los actores que se encuentren en la administración de turno; sin embargo, ese objetivo nacional no ha sido abordado con la agilidad con que la política pública diseñada para el período 2009-2014 planteó, debido a una serie de inconvenientes desde que se inició el proceso de apertura de las telecomunicaciones, que han repercutido en el oportuno cumplimiento de los objetivos de acceso y servicio universal, y solidaridad establecidos en la normativa que rige al FONATEL.
- 3.4 Al ser un proceso continuo y que recién está dando sus primeros logros, es que se dificulta medir el impacto real de los proyectos que son financiados por el FONATEL en las comunidades atendidas, y concluir de manera contundente que las gestiones para acortar la brecha digital caminan al mismo ritmo que los resultados esperados. No obstante sí queda clara la posibilidad de mejorar algunas tareas en procura de garantizar y acelerar los beneficios deseados de la inversión de los recursos del FONATEL.

- 3.5 Desde esa perspectiva, la Contraloría General concluyó que las falencias en la definición de los alcances de los proyectos a ser financiados con recursos del Fondo, ocasionadas en la diversidad de causas descritas, revela que de siete años que lleva el proceso de apertura han transcurrido más de tres años en las actividades de conformación y consolidación del instrumental necesario para gestionar el Fondo; y han transcurrido otros dos años para que se den las primeras implementaciones de servicios.
- 3.6 La Contraloría General reconoce los esfuerzos que han llevado a cabo los actores involucrados para mejorar los procesos en el desarrollo de los proyectos que se están implementando en distintas zonas del país, a partir de la experiencia obtenida de los proyectos de Siquirres y Roxana.
- 3.7 Sin embargo, la disminución de la brecha digital en forma integral no se logra solo con llevar Internet a las comunidades no conectadas, si no se provee a los distintos grupos beneficiados de las herramientas para acceder a esas facilidades, lo cual también es una responsabilidad de las instituciones que solicitan ser incorporadas en los proyectos que lleva a cabo el FONATEL, y que son las interesadas en ejecutar sus programas con recursos de ese Fondo; sin que ello implique cubrir con ese Fondo requerimientos que corresponde financiar con los propios recursos de instituciones involucradas, lo cual, incluso podría implicar el riesgo de financiar actividades más allá de lo permite la normativa vigente para el Fondo.
- 3.8 Por otra parte, la función de Rectoría debe ejercerse con una mayor determinación, de manera que permita una coordinación más fluida y efectiva entre los diferentes actores, que estimule la concordancia de criterios con el Regulador; a fin de promover el oportuno avance en la reducción de la brecha digital, en línea con las tendencias tecnológicas, y bajo una atención de las necesidades de forma eficaz y oportuna. Todo de acuerdo con las competencias que la ley le otorga a cada uno de los actores en su papel de Rector, Regulador, Poder Ejecutivo, Operadores y sujetos de Derecho Privado.
- 3.9 Finalmente, debe tenerse presente que la posibilidad que establece el ordenamiento para realizar pagos anticipados debe estar siempre justificada a partir de una actuación administrativa coherente con la concreción del interés general conforme lo señala el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública . Bajo dicha perspectiva, ante la no certeza del cumplimiento de las obras, la falta de precisión en la determinación de los plazos -a partir de la concreción de permisos de terceras instancias administrativas- y la posibilidad de ejecutar una garantía hasta dentro de cuatro años, como respaldo a un anticipo del 50% del monto total de la subvención, crea un riesgo en la sana tenencia de fondos públicos ya que no permite que éstos generen réditos a favor del Fondo, ni se tenga la posibilidad de ejecutar la garantía planteada por el traslado de fondos en caso que exista un incumplimiento por parte del ejecutor del proyecto.

4. DISPOSICIONES

De conformidad con las competencias asignadas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N.º 8292; se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas en el término conferido para ello, y su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

La Contraloría General de la República se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL MINISTRO RECTOR DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES Y AL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES.

- 4.1 Establecer de manera conjunta, un procedimiento - que incluya los lineamientos necesarios - en el que se dicten los pasos, tareas o acciones a seguir para la definición de las metas y objetivos a ser incluidos en el PNDT, en la agenda digital y en la agenda de solidaridad, como los instrumentos de política pública que regirán la inversión de los recursos del FONATEL; así como para la definición detallada de los proyectos a ser incluidos en el Plan de Programas y Proyectos, y que serían financiados con esos mismos recursos. Como parte de ese procedimiento se debe considerar:
 - a. La identificación clara del rol que deben asumir el Rector y el Regulador en dicho procedimiento, de cara a lo que le compete definir y desarrollar, según lo que establece la normativa vigente; principalmente respecto al rol de coordinación tanto entre ellos mismos como entre ellos y otros actores públicos o privados.
 - b. La definición específica y detallada de los requerimientos que pueden ser financiados con los recursos del Fondo, de conformidad con el marco normativo.
 - c. La identificación detallada de todos los aspectos que se deben considerar en la definición de un proyecto a ser financiado con recursos del Fondo.
 - d. El establecimiento de los mecanismos necesarios para garantizar la coordinación con todos los actores que puedan estar relacionados con la ejecución de los proyectos, a fin de que:
 - Se dé una definición completa de los requerimientos de cada proyecto.

- Se defina con claridad y certeza la estructura de financiamiento de los distintos componentes de cada proyecto; identificando qué le corresponde financiar al Fondo y qué otros elementos deben ser financiados con otras fuentes de recursos.
 - Se promueva de forma previa acuerdos entre partes que agilicen el otorgamiento de los distintos permisos que se requieren, considerando los riesgos por atrasos en su obtención.
- e. La definición de los mecanismos que garanticen la concordancia entre los distintos instrumentos antes mencionados (PNDT, Agenda Digital, Agenda de Solidaridad, Plan de Programas y Proyectos).
- f. La definición de los instrumentos mediante los cuales se garantizará el seguimiento oportuno de los proyectos ejecutados y su contribución al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en el PNDT; así como al cierre de la brecha digital.
- g. La consulta ante las instancias jurídicas pertinente, sobre ambigüedades o diferencias de interpretación del marco normativo aplicable que se llegaren a determinar durante la definición del procedimiento requerido en esta disposición.

Para acreditar el cumplimiento de la disposición anterior, se deberá remitir un documento, suscrito por ambas autoridades, en el que se describan el procedimiento establecido y las medidas implementadas para su divulgación entre los diferentes actores involucrados en proyectos y programas del FONATEL. Lo anterior en un plazo máximo de 9 meses. Respecto a esta disposición téngase lo indicado en el apartado 2. Resultados “DEBILIDADES EN LA DEFINICION DEL ALCANCE DE LOS PROYECTOS QUE SON FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONATEL”; así como el apartado “PLAZO PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS SUJETO A LA APROBACIÓN DE PERMISOS”.

AL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

- 4.2 Instruir al Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), representado por el Fiduciario, el Banco Nacional de Costa Rica, que:
- En el caso de proyectos a ser ejecutados con cargo al Fondo suspenda la incorporación de cláusulas en los carteles de los proyectos y en los contratos respectivos, relacionadas con el otorgamiento de plazos condicionados a un factor externo (permisos) para la ejecución de proyectos.
 - Todo proyecto a ser ejecutado con recursos del Fondo y que considere el otorgamiento de anticipos para su ejecución, debe contar con un análisis que permite evidenciar las ventajas técnicas, económicas y sociales -aplicables- que

demuestren el beneficio del interés público por encima de los riesgos y costos – de oportunidad y financieros - asociados a este tipo de práctica. Igualmente, el análisis debe comprender la verificación de que en cada caso de anticipos se cumpla el marco normativo y contractual vigente.

- En caso de que proceda el otorgamiento de anticipos para la ejecución de proyectos con cargo al Fondo, se exijan las garantías colaterales en condiciones que permitan al Fondo una recuperación eficaz y oportuna de los recursos.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición el Consejo de la Superintendencia deberá remitir una copia certificada del acta de la sesión donde conste la instrucción al Director General del FONATEL, y además, del acuerdo donde se hayan dictado las acciones a seguir en cumplimiento de lo anterior; para lo cual se otorga un plazo de un mes. Respecto a esta disposición téngase lo indicado en el apartado 2. Resultados “EJECUCIÓN DE PROYECTOS CON PLAZO SUJETO A LA APROBACIÓN DE PERMISOS” y “PAGO ANTICIPADO Y GARANTÍA COLATERAL RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS EN LOS CANTONES DE SAN CARLOS, SARAPIQUÍ Y UPALA.”.

- 4.3 Analizar las condiciones sobre términos y plazos que actualmente tiene establecidas la Superintendencia para las garantías que han sido otorgadas por adjudicatarios de proyectos del FONATEL para respaldar posibles anticipos de dinero. Como parte de ese análisis debe valorar la factibilidad de ejecutar en forma oportuna tales garantías. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición el Consejo de la Superintendencia deberá remitir una copia certificada del acta de la sesión en la que haya conocido el resultado del análisis requerido en esta disposición y dictado las acciones a seguir que resulten pertinentes. Lo anterior en el plazo de tres meses. Respecto a esta disposición téngase lo indicado en el apartado 2. Resultados “PAGO ANTICIPADO Y GARANTÍA COLATERAL RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS EN LOS CANTONES DE EN SAN CARLOS, SARAPIQUÍ Y UPALA.”.
- 4.4 Remitir a la ARESEP la propuesta de modificación al RAUSUS, con el fin de que se avance en las acciones para contar con un instrumento metodológico para asignar los recursos del Fondo mediante la imposición de obligaciones, debidamente formalizado. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición el Consejo deberá remitir una copia del oficio de remisión de la propuesta de modificación del RAUSUS a la ARESEP, con su respectivo recibido conforme. Lo anterior en el plazo de tres meses. Respecto a esta disposición téngase lo indicado en el apartado 2. Resultados “ACTUALIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE ACCESO UNIVERSAL, SERVICIO UNIVERSAL Y SOLIDARIDAD (RAUSUS)”.

ANEXO N.º 1

Detalle de la normativa aplicable a la auditoría.

- Ley General de Telecomunicaciones
- Ley de Fortalecimiento y Modernización de Entidades Públicas
- Ley General de Control Interno
- Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad
- Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014
- Instructivo para la presentación de iniciativas para la formulación de proyectos y programas con cargo al FONATEL.
- Manual de selección y estructuración de proyectos.
- Manual de gestión de proyectos.
- Iniciativas presentadas, aceptadas y adjudicadas.
- Carteles de contratación
- Contrato firmado con los responsables de la ejecución del proyecto.
- Programa de Planes y Proyectos aprobados por SUTEL.
- Informes de control y seguimiento por parte del MICIT y SUTEL
- Informes de avance de los proyectos elaborados por la Unidad de Gestión del Fideicomiso
- Reglamento para el Reajuste de Precios en los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento, emitido mediante Decreto Ejecutivo N.º 33114-MEIC, publicado en La Gaceta N° 94 del 17 de mayo de 2006
- Artículo 35 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa
- Resolución RC-550-2002 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Despacho del Contralor General. San José, a las quince horas del día veintidós de agosto de dos mil dos.)

ANEXO N.º 2

**VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL
INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON
RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (FONATEL)**

N.º Párrafos	1.7		
Observaciones Administración Oficio 04436-SUTEL-CS- 2015	<p>En el Apartado de <i>Limitaciones</i>, el Borrador de Informe señala que la auditoría enfrentó atrasos en su ejecución debido a que la Dirección del FONATEL atendió los requerimientos hechos por el Órgano Contralor, fuera de los plazos solicitados, sin razones que justificaran la tardanza. Sobre esta afirmación, consideramos necesario que se contextualice y se aclare que en el mes de agosto, esta Superintendencia se encontraba finalizando el informe semestral de rendición de cuentas sobre la ejecución de los proyectos con cargo a Fonatel, cuyo contenido precisamente aportaba información relacionada con el estudio que la Contraloría llevaba a cabo. En ese contexto se conversó con funcionarios de la Contraloría pues se consideró que el informe abordaba las cuestiones consultadas. Posteriormente, se recibió un requerimiento concreto debido a que el Informe Semestral no resultó suficiente al equipo fiscalizador.</p> <p>Nuestra preocupación sobre el particular se justifica en que la mención de las fechas de respuesta de dos de los requerimientos hechos a lo largo del estudio, no debe ser expuesto de manera que se interprete como una falta de colaboración por nuestra parte o desconocimiento (de nuestras obligaciones, por el contrario, como órgano regulador y de control somos conscientes de tales obligaciones y que en ningún momento hemos dejado de atender.</p>		
¿Se acoge?	SÍ <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Con el fin de contextualizar correctamente las observaciones realizadas al apartado "Limitaciones", se debe enfatizar que la Contraloría planteó una solicitud de información, que la Dirección del FONATEL esperaba atender con la remisión del informe semestral de rendición de cuentas, no obstante, dicho informe no respondió de manera eficaz la solicitud del Órgano Contralor, por lo que éste se vio en la necesidad de solicitar de nuevo la misma información, e incluso incurrir en un recordatorio, en virtud de la tardanza en la remisión de la respuesta sin la debida justificación.</p> <p>En cuanto a la preocupación que manifiesta la SUTEL respecto a que se interprete una falta de colaboración o un desconocimiento de obligaciones por parte de esa instancia; es necesario indicar que en dicho apartado, la Contraloría no hace un reproche ni explícito ni indirecto en ese sentido; sino que realiza el comentario, en vista de las dificultades que se enfrentaron para poder acceder a la información de manera general y por la incidencia que ello tiene en el ejercicio de nuestra fiscalización.</p> <p>Por otra parte, el señalamiento de la normativa jurídica que faculta al Órgano Contralor a requerir información a los entes fiscalizados conforma, exclusivamente, una fundamentación del tipo de solicitudes en cuestión.</p>		

	Por lo anterior, el párrafo se mantiene sin modificaciones.		
N.º Párrafos	2.7, 2.12, 2.13, 2.15		
Observaciones Administración	<p>En atención a la observación realizada por el Ente Contralor, se debe recalcar que el programa de comunidades conectadas de FONATEL, debe verse de forma integral respecto a los demás programas descritos en el Plan de Proyectos y Programas de FONATEL; que justamente, vienen a atender las observaciones realizadas en esta oportunidad en el borrador de informe. En este sentido, en el referido Plan se observa que los diferentes proyectos resultan complementarios, procurando esa integralidad a la que se refiere el informe.</p> <p>La integralidad de los programas ha sido reiterada en los informes que, semestralmente, remite esta Superintendencia al Ente Contralor y al MICITT. Mediante estos informes de rendición de cuentas y transparencia se comunica el proceso de evolución de los Programas que atienden las diferentes necesidades de las zonas y poblaciones vulnerables, la atención y el compromiso con la ejecución y la forma como estos nuevos programas aportan valor público y complementan al programa 1, para reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento.</p> <p>La observación anterior se extiende a los puntos 2.12, 2.13 y 2.15 del borrador de informe.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No X	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Señala la SUTEL que la condición descrita en los párrafos 2.7, 2.12, 2.13 y 2.15 requiere ser vista con la integralidad implícita en la totalidad de los programas que conforman el Plan de Programas y Proyectos, pues estos resultan complementarios; no obstante, lo señalado en el borrador del informe se circunscribe a la problemática existente en los proyectos de la Roxana y Siquirres, tal y como se explicita en el párrafo 2.6; cuya solución demanda acciones que van más allá de lo establecido en dichos programas y la participación de múltiples actores (no únicamente el FONATEL); lo cual es el señalamiento principal del Órgano Contralor y que no es objetado por esa instancia.		
N.º Párrafos	2.36		
Observaciones Administración	<p>3. En cuanto al Ministerio de Educación, el informe señala:</p> <p>2.36. <i>Tal como se ha venido señalando en este informe, se celebraron convenios entre la SUTEL y las instituciones públicas (MICITT, MEP, MS) para continuar con el proceso de desarrollo de los proyectos, con el fin de que se financie con recursos del FONATEL la adquisición de equipo. En ese sentido, llama la atención que en el caso del Ministerio de Educación Pública, se llegue a este tipo de acuerdos, a pesar de que ya ese Ministerio cuenta con convenios de cooperación con instancias privadas que han provisto de equipo a algunos centros educativos de las comunidades incluidas en los primeros proyectos desarrollados por FONATEL También, que existan otras entidades (como el caso de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur- JUDESUR - y la Fundación Quirós Tanzi) que vía convenios con entes privados provean de equipamiento a las escuelas o colegios ubicados en las mismas zonas</i></p>		

	<p>donde se desarrollan proyectos con recursos del Fondo.</p> <p>El 9 de setiembre de 2013, la SUTEL y el MEP suscribieron un "Convenio de Cooperación para el equipamiento de <u>centros educativos públicos en proyectos con cargo a FONATEL</u>" cuyo objeto es el de "delimitar las obligaciones y potestades que tanto el MEP como SUTEL ostentarán en el marco del <u>equipamiento de los centros educativos públicos con cargo a los fondos de FONATEL</u> previsto en el Proyecto Cerrando Brechas en Educación, según art. 32, inciso d) de la Ley General de Telecomunicaciones para la atención del Grupo Meta 1. Contempla, consecuentemente, las escuelas unidocentes, liceos rurales, centros educativos localizados en los 24 territorios indígenas reconocidos y centros educativos en condiciones de vulnerabilidad, que se ubican en las zonas definidas por FONATEL en sus proyectos de conectividad."</p> <p>De acuerdo a lo anterior, se establece el alcance del convenio entre el MEP y SUTEL.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Lo indicado por la SUTEL respecto al párrafo 2.36 del borrador del informe, agrega información en cuanto al tipo y objetivo del convenio suscrito entre la SUTEL y el MEP. No constituye una objeción a lo dicho en el mismo informe por lo que no resulta procedente ningún ajuste. Máximo en virtud de que lo señalado por el Órgano Contralor versa sobre el hecho de que el MEP cuenta con distintos convenios con distintos actores a la SUTEL para fines similares.</p> <p>Por otra parte, es necesario señalar que la lectura del párrafo 2.36 debe realizarse en el contexto de todo el punto 2.e del informe.</p>		
N.º Párrafos	2.37		
Observaciones Administración	<p>4. En esa misma línea, el informe señala:</p> <p>2 37. <i>Este es un tema que debe ser revisado por las autoridades conforme sus competencias, competentes (FONATEL, MEP y MICITT), con el fin de que no se estén duplicando esfuerzos y recursos en actividades complementarias a los servicios financiados con el fondo; asimismo, estas actividades podrían incrementar el riesgo de que se extralimiten los alcances normativos que rigen para el uso del fondo.</i></p> <p>En cuanto al tema de la dotación de equipamiento a los centros educativos se debe indicar que los incisos c) y d) del artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones, establecen entre los objetivos fundamentales del Régimen de Acceso Universal, Servicio Universal y Telecomunicaciones, los siguientes:</p> <p><i>"c) Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como albergues de menores, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos.</i></p> <p><i>d) Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha."</i></p> <p>El artículo 6 de la LGT dispone las definiciones de <i>Acceso universal, Brecha Digital y Servicio</i></p>		

	<p><i>Universal</i>, conceptos que, revisados de forma integral con la LGT. el reglamento de acceso y servicio universal, el transitorio VI de la LGT y la Política Pública, sustentan la posibilidad de que la SUTEL por medio de FONATEL, pueda dotar de <i>servicios de internet y dispositivos de acceso a internet</i> a los beneficiarios establecidos en el artículo 32 de la LGT citado y la Política Pública.</p> <p>Según lo indicado, de conformidad con la obligación impuesta por ley, la SUTEL por medio de FONATEL debe brindar a escuelas y colegios públicos accesibilidad con el fin de dotar de los servicios y equipos necesarios para cerrar la brecha digital, aspecto que se estaría cumpliendo con base en el Convenio suscrito entre la SUTEL y el MEP.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No X	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Lo indicado por la SUTEL en sus observaciones al borrador del informe, específicamente en lo que respecta al párrafo 2.37 en comentario, no representa una objeción a lo dicho por el Órgano Contralor en su informe. Pues la Contraloría General no hace ningún señalamiento sobre la facultad del Fondo para financiar el equipamiento de centros educativos.</p> <p>Lo señalado en el párrafo 2.37 se refiere a la necesidad de que las autoridades relacionadas con este tipo de proyectos velen porque no se dupliquen inversiones y se mantengan en el marco de sus competencias.</p>		
N.º Párrafos	2.38		
Observaciones Administración	<p>5. En relación con el Resultado 2.38, que indica:</p> <p><i>2.38. Las autoridades del MICITT en diversas reuniones con funcionarios de la Contraloría General, señalaron que existen "zonas grises" en la gestión social del FONATEL, pues el Fondo se concentra únicamente en conectividad, dejando de lado el tema de equipamiento e infraestructura. Además, que la SUTEL concibe al Fondo como el instrumento para financiar únicamente acceso, en tanto la Rectoría considera que FONATEL puede financiar todas las etapas de un proyecto, incluido capacitación, equipamiento e infraestructura.</i></p> <p>Es importante indicar que la SUTEL, en la aprobación del Plan Anual de Proyectos y Programas de FONATEL, contempla no solo el programa de acceso a los servicios de telecomunicaciones, sino que también contempla programas complementarios a la asequibilidad de los servicios y dotación de equipamiento. Estos han sido de conocimiento del Ente Rector y del Contralor en la remisión de los Informes semestrales de administración del Fondo y del Plan de Proyectos y Programas que se promulga anualmente.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No X	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El párrafo 2.38 del borrador del informe hace mención a lo señalado por las autoridades del MICITT que fueron consultadas como parte del proceso de auditoría. Al respecto, la SUTEL indicó que el Plan Anual de Proyectos y Programas contempla programas relacionados con la dotación de equipamiento lo cual contradice lo dicho por el MICITT. Sin embargo, es necesario advertir que la lectura del párrafo 2.38 debe hacerse en el contexto de los que</p>		

	<p>siguen en el mismo borrador del informe respecto al punto e. al cual corresponden; en los cuales, se exponen opiniones de la misma SUTEL en esta materia y sobre los que no se hace ninguna objeción.</p> <p>Por lo tanto, no resulta procedente ninguna modificación a lo indicado en el borrador del informe.</p>		
N.º Párrafos	2.59		
Observaciones Administración	<p>En este apartado es necesario corregir la afirmación de que el contrato es firmado entre el adjudicatario y la Superintendencia, debido a que los contratos son suscritos por el adjudicatario el Banco Nacional de Costa Rica en su condición de fiduciario</p>		
¿Se acoge?	Sí X	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se acoge la observación, con el fin de rectificar que los contratos son firmados entre el adjudicatario y el Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), representado por el Fiduciario, el Banco Nacional de Costa Rica.</p>		
N.º Párrafos	2.65		
Observaciones Administración	<p>En relación con el Resultado 2.65 de Borrador de Informe, que indica:</p> <p><i>2.65. Este tipo de proyectos -donde participan distintos agentes- requiere que las autoridades del Gobierno realicen mayores esfuerzos, principalmente de coordinación, con el fin de solventar en un menor tiempo los requisitos para la obtención de permisos que otorgan las distintas instituciones y municipalidades, ya que se afecta directamente el desarrollo de la infraestructura de acceso para dar los servicios de telefonía fija e Internet en las comunidades que se atienden a través de los proyectos que realiza el FONATEL.</i></p> <p>Para la atención de los proyectos de Zona Norte, en coordinación con las Municipalidades de las zonas de atención, se firmó un convenio entre la SUTEL y las cinco Municipales para el trámite expedito de la obtención de los permisos a los operadores adjudicados que estuvieran relacionados con los proyectos de FONATEL, este convenio se firmó el 26 de junio de 2014.</p> <p>En él se reconoce los pronunciamientos de la Sala y la Procuraduría sobre el interés público de las redes de telecomunicaciones y la importancia de la promoción de los proyectos de acceso y servicio universal. El aporte y compromiso de las Municipalidades ha sido fundamental y positivo.</p> <p>Los atrasos presentados en la obtención de los permisos de Zona Norte, están relacionados directamente a las autorizaciones adicionales que se deben obtener para las zonas que son áreas de conservación, franja fronteriza, así como títulos de posesión, que escapan a los compromisos adquiridos por cada una de las partes en los convenios.</p>		

¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No X	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Lo comentado por la SUTEL respecto al párrafo 2.65 no conforma una objeción a lo indicado por el Órgano Contralor; más bien constituye información adicional sobre las actuaciones que la Superintendencia ha llevado a cabo para solventar la problemática expuesta.</p> <p>No resulta procedente modificar lo indicado en el borrador del informe pues versa sobre acciones que distintos actores, además de la SUTEL, deben coordinar a fin de mejorar la gestión de los proyectos que ocupa este informe.</p>		
N.º Párrafos	4.4		
Observaciones Administración	<p>En vista de la complejidad de la definición de los procedimientos, de la coordinación y el trabajo conjunto entre el ente rector y regulador, así como de las potenciales consultas a instancias jurídicas externas, se solicita que se otorgue un plazo de al menos 12 meses.</p>		
¿Se acoge?	Sí	No X	Parcial
Argumentos CGR	<p>La SUTEL no aporta mayores justificaciones para ampliar el plazo otorgado por la Contraloría. En ese sentido, y en virtud de que lo dispuesto también involucra al MICITT, se debe indicar que dicha cartera no realizó observaciones sobre el particular.</p> <p>Por otra parte, en virtud de que el PNDT aún está en proceso de revisión por parte de dicho Ministerio, y que el mismo toca metas financiadas con el FONATEL, el momento es propicio para delimitar las actividades y propiciar espacios conjuntos en el mejoramiento de la comunicación y coordinación relacionadas con los compromisos asociados al Fondo.</p>		
N.º Párrafos	4.5, 4.6		
Observaciones Administración	<p>Se debe aclarar que el Consejo de la SUTEL, con los insumos de la Dirección General de FONATEL, es quien toma las decisiones finales sobre las cláusulas y emite las instrucciones que se generan al Fideicomiso. En este sentido, el cumplimiento de la disposición se encuentra dentro de las competencias del Consejo.</p> <p>Se reitera la observación al punto anterior. Asimismo, y en vista de las valoraciones requeridas para que el Consejo de la SUTEL pueda dictar las instrucciones correspondientes al Fideicomiso, se solicita que se otorgue un plazo de al menos tres meses para el cumplimiento de esta disposición.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial X
Argumentos CGR	<p>Se acepta la observación y se rectifica que el Consejo es quien toma las decisiones y emite lo pertinente al Fideicomiso, con base en los insumos aportados por la Dirección de FONATEL. Sin embargo, en cuanto al tema del plazo del cumplimiento de la disposición, en el oficio</p>		

	remitido a esta Contraloría no se demuestra la necesidad de ampliar el plazo a tres meses.		
N.º Párrafos	4.7		
Observaciones Administración	Si bien el Consejo de la SUTEL tomaría directamente las previsiones en las instrucciones que le estaría generando al Fideicomiso, la valoración requerida puede llevar un plazo mayor al mes Indicado en la disposición, por lo que se solicita un plazo de al menos tres meses para el cumplimiento de esta disposición.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Si bien la SUTEL no aporta una justificación exhaustiva, se acepta la ampliación de plazo requerida para el cumplimiento de la disposición indicada en el párrafo 4.7.		
N.º Párrafos	4.8		
Observaciones Administración	En vista de que la propuesta de modificación al Reglamento requiere completar el proceso interno de valoración por parte de las Direcciones Generales de la SUTEL y de la Unidad Jurídica, además de valoraciones a nivel del mismo Consejo, es necesario contar con un plazo mayor al indicado, razón por la cual, se solicita que se otorgue un plazo de al menos tres meses para el cumplimiento de esta disposición		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>En el oficio N°.07432-SUTEL-DGF-2014 del 23 de octubre del 2014, se informó a la Contraloría que la SUTEL preparó un proyecto de modificación al RAUSUS para desarrollar la forma de asignación de recursos mediante la imposición de obligaciones según el art. 36 de la Ley 8642; y además se ejecutó un proceso de contratación de servicios profesionales de apoyo en la validación del proyecto de modificación al reglamento y el desarrollo de instrumentos para implementar la asignación de recursos. En ese momento se indicó que la modificación en comentario debía seguir el debido proceso, por lo que se estimaba remitir el proyecto de modificación a la ARESEP en lo que restaba del año 2014.</p> <p>Al 23 de febrero del 2015 aún no se había remitido a la ARESEP el reglamento en comentario, a pesar de que se contó con apoyo para validar el proyecto, según el oficio anterior. Es entendible que se siga el debido proceso para la aprobación interna, no obstante no se evidenció el avance que se tiene de ese proceso, así como un cronograma que permita identificar los tiempos estimados que requiere completar esa validación en cada una de las instancias señaladas.</p> <p>No obstante que se concede la ampliación solicitada para cumplir con lo dispuesto, la Contraloría es enfática en señalar la importancia de contar a la brevedad con el instrumento metodológico que permitirá la asignación de los recursos del Fondo, tal como lo establece la legislación pertinente.</p>		

N.º Párrafos	Del 2.16 al 2.30		
Observaciones Administración Oficio MICITT-DM-OF-384-2015	<p>Se plantea una recomendación que pretende aclarar la naturaleza jurídica del Viceministerio de Telecomunicaciones y sus competencias de acuerdo a la normativa establecida.</p> <p>Para ello se expone lo que establecen tanto el artículo 39 de la Ley 8660, como el artículo 47 de la Ley General de Administración Pública, señalando que el MICITT tendrá un Viceministerio de Telecomunicaciones.</p> <p>El oficio concluye que bajo esa tesitura, y en el marco de la planificación de los objetivos y metas estratégicas, y de la evaluación y seguimiento de los proyectos, cuyo financiamiento es con cargo a Fondo Nacional de Telecomunicaciones, el Viceministerio de Telecomunicaciones, en calidad de asesor técnico especializado en telecomunicaciones, sería el órgano llamado a suministrar las recomendaciones e insumos técnicos requeridos y coadyuvar con la coordinación y articulación institucional, a fin de que el Rector de Telecomunicaciones pueda ejercer oportunamente sus atribuciones de Rector.</p>		
¿Se acoge?	<input type="checkbox"/> Sí	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El inciso d) Debilidades en el ejercicio de coordinación que le compete al Ministro Rector, al que se refiere el oficio del MICITT, tiene por demostrado las funciones de Rectoría que le son atribuidas para esa función al Ministro Rector, independientemente de la delegación que pudiera hacerse en otras instancias como el Viceministerio de Telecomunicaciones, como bien se señaló, como asesor técnico especializado en telecomunicaciones, pero no exime la responsabilidad y rol de rectoría que le compete ejercer al Ministro. En ese sentido, es claro que la normativa estipula que esa responsabilidad recae en la figura del Ministro, aún y cuando se cuente con una estructura administrativa de apoyo que facilite el buen gobierno de la cartera bajo su responsabilidad.</p> <p>Por lo tanto, las observaciones no modifican los comentarios del informe ni el destinatario de la disposición.</p>		