

Al contestar refiérase  
al oficio N.º **12577**

21 de julio, 2025  
**DFOE-CIU-0296**

Licenciada  
Cinthya Díaz Briceño  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas IV  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto dictaminado del proyecto de ley denominado: “CIERRE DE RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE (RACSA)”, expediente legislativo N.º 24.105.

Nos referimos a su oficio N.ºAL-CE 23167-103-2025 del 02 de abril de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley señalado en el asunto, el cual es tramitado mediante el expediente legislativo n.º24.105, por lo cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

### **I. Consideraciones relevantes que busca el Proyecto de Ley**

El proyecto de ley dictaminado en la sesión 65 de la Comisión de Reforma del Estado pretende que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) elabore un plan de liquidación de la empresa RACSA, estableciendo que el ejercicio de dichas acciones estarán exentas del pago de derechos y tasas. Además, se dispone que todos los recursos obtenidos de la liquidación sean destinados exclusivamente al pago de la deuda pública, por lo que serían transferidos al Ministerio de Hacienda.

DFOE-CIU-0296

2

21 de julio, 2025

En cuanto a los derechos de los trabajadores, se indica que el ICE asumirá las responsabilidades laborales contraídas por RACSA. Los empleados que deseen finalizar su relación laboral recibirán todas las prestaciones correspondientes, cuyo pago deberá efectuarse en un plazo máximo de sesenta días desde la entrega de la carta de cese. Aquellos trabajadores que prefieran continuar en funciones serán trasladados al ICE, a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, o a otra entidad pública.

Adicionalmente, el texto dictaminado contempla la derogación del inciso a) del artículo 5 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N.º 8660, así como la eliminación total de la ley que traspasó las telecomunicaciones al ICE y estableció su asociación con RACSA. Asimismo, se establece que, tras la aprobación de la nueva normativa, las frecuencias asignadas a RACSA mediante título habilitante pasarán a formar parte del patrimonio del ICE.

Por último, el proyecto impone un plazo de dos meses al Poder Ejecutivo para emitir el reglamento de la ley y mediante norma transitoria, se otorga al ICE un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la promulgación del reglamento dicho, para que, previa consulta con la Superintendencia de Telecomunicaciones, diseñe el procedimiento de liquidación de RACSA y ejecute las acciones necesarias para la correcta administración de su patrimonio.

## **II. Análisis al texto del proyecto de ley**

Previo a la exposición de nuestra asesoría es importante aclarar el alcance y finalidad de los productos de fiscalización que han sido referenciados en la parte considerativa del proyecto de ley original. Inicialmente el informe DFOE-CIU-IF-00007-2022, emitido el 6 de julio de 2022, evaluó la capacidad de gestión financiera de RACSA conforme al marco regulatorio y buenas prácticas aplicables, durante el período del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021; se giraron disposiciones a dicha entidad para que elaborara una estrategia de sostenibilidad financiera con una visión de corto, mediano y largo plazo y se elaboraran planes de acción para subsanar las debilidades encontradas en cuanto a la cultura organizacional, competencias y equipos, todo ello en procura de fortalecer su capacidad de gestión financiera. Asimismo, se menciona la orden DFOE-DEC-ORD-00014-2023 del 20 de diciembre de 2023, dirigida al ministro de Agricultura y Ganadería, al director ejecutivo y a la proveedora institucional del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), con el propósito de detener el proceso de contratación directa de dichas entidades con RACSA debido al eventual uso indebido de una causal de excepción, abordando de forma preventiva dicho tema.

DFOE-CIU-0296

3

21 de julio, 2025

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe indicar que el análisis del Órgano Contralor que se expondrá a continuación se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a sus atribuciones no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

De manera general, se considera que a partir del principio de seguridad jurídica del ordenamiento, toda reforma legal que pretenda modificar o suprimir instituciones o empresas públicas debe demostrar que éstas ya no se justifican o en su actuar no logran directamente la concreción del fin público, o su actuación resulta ineficiente o altamente costosa en términos económicos. Para ello, es importante que exista un análisis contable, financiero, técnico y jurídico pormenorizado que sustente y garantice que el proyecto en análisis es la vía más idónea para concretar el interés público.

#### **1. Necesidad de tener criterios técnicos y financieros para fundamentar y proyectar el impacto del cierre de RACSA**

Debe considerarse que la Ley “Traspasa Telecomunicaciones al ICE y éste se Asocia a RACSA” N.º3293 fue en 1964 la solución legal mediante la que se le dotó al Instituto Costarricense de Electricidad de la posibilidad de explotar los servicios de telecomunicaciones por tiempo indefinido, siendo la sociedad anónima RACSA el vehículo creado para que el ICE pudiera llevar a cabo dicha explotación. Durante las siguientes décadas, el desarrollo de las redes y servicios de telecomunicaciones en el país estuvo supeditado al quehacer exclusivo del ICE y su empresa.

A partir de la apertura del mercado del sector de telecomunicaciones generado legalmente en el año 2008, con la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, el rol de las entidades públicas ha variado, no siendo ahora un cargo exclusivo el desarrollo de las redes y servicios de telecomunicaciones, puesto que bajo una economía de mercado el país dirige tal cometido a la generación de una mayor participación de oferentes para cubrir las necesidades de mayores y mejores servicios a favor de la ciudadanía.

Así, el contexto histórico actual produce la necesidad de valorar que la propia finalidad de la empresa pública del ICE ha cambiado en relación a la de su génesis, siendo pertinente que la existencia de RACSA debe verse, ya no como promotor de un servicio exclusivo a desarrollar por el sector público, sino dentro de un nuevo modelo legal de apertura de las telecomunicaciones, como agente en un sector abierto a la competencia, teniendo en cuenta entonces el ejercicio de su propia naturaleza jurídica de sociedad anónima, ponderando su participación bajo los parámetros de rendimiento, eficacia, eficiencia y economía.

DFOE-CIU-0296

4

21 de julio, 2025

En tal sentido, es importante hacer notar que al ser el ICE el dueño de su capital accionario le corresponde la responsabilidad de velar por la administración, control y rendición de cuentas de RACSA, por lo que el sustento técnico para determinar la subsistencia o cierre de esta sociedad anónima de origen público debe partir de datos contables y económicos generados durante los últimos años por dicha empresa, así como de las decisiones y actuaciones que hayan emanado del propio Instituto Costarricense de Electricidad en procura de brindarle a RACSA un objetivo claro en la estrategia del denominado Grupo ICE y que a partir de ello, su funcionamiento sea eficiente, eficaz y económico en favor del cumplimiento de sus propios fines y acorde con el ordenamiento jurídico.

Con base en lo anterior, es oportuno recalcar que la decisión última sobre la continuidad en la prestación de servicios de RACSA requiere estar basada en información actualizada que refleje técnica y jurídicamente la situación financiera, económica y contable que presenta la empresa pública. Es fundamental tener total claridad sobre cómo podría repercutir la decisión final en los estados financieros y en la operatividad del propio ICE en el sector de telecomunicaciones, además de las repercusiones que esta decisión podría tener en la línea estratégica que a corto, mediano y largo plazo impactaría al Grupo ICE. Para ello, resulta necesario que se gestione estratégicamente el impacto de la eventual disolución de RACSA, lo que implica no solo identificar las consecuencias, sino también planificar y ejecutar las acciones necesarias para mitigar riesgos y asegurar la continuidad y estabilidad tanto del ICE (en un sector competitivo) así como de los servicios esenciales para la ciudadanía que se ejecutan por parte de RACSA.

En este sentido, es importante considerar el impacto que podría ocasionar al ICE asumir el costo de los pasivos de RACSA, así como los costos derivados de las responsabilidades laborales de dicha empresa con sus colaboradores y la liquidación de dicho personal, aspectos que pueden tener una incidencia en las finanzas del Instituto y su competitividad en el mercado de las telecomunicaciones. Para una debida diligencia y planificación se considera pertinente que cualquier análisis o propuesta no solo identifique estos costos, sino que establezca proyecciones financieras detalladas y determine las fuentes de financiamiento idóneas para afrontarlos, garantizando así administrar los riesgos patrimoniales y operativos del ICE frente a estas obligaciones.

Por otra parte debe asegurarse que cualquier determinación en cuanto al cierre y liquidación de RACSA no repercuta de forma negativa en los servicios que se prestan actualmente, siendo necesario que se garantice razonablemente la continuidad de los servicios de telecomunicación prestados a favor de los usuarios y contratistas entre los que se encuentran la implementación y administración del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) plataforma tecnológica que en este momento y por decisión del Ministerio de Hacienda gestiona RACSA.

DFOE-CIU-0296

5

21 de julio, 2025

## **2. Disposición de las frecuencias de espectro radioeléctrico concesionadas a RACSA**

El espectro radioeléctrico es un recurso natural que abarca una serie de frecuencias electromagnéticas, vital para las telecomunicaciones ya que es utilizado para brindar diversas aplicaciones, como la radiodifusión, la televisión, la telefonía móvil y la transmisión de datos. Dicho recurso ha sido definido como bien demanial y al ser de dominio público del Estado es propiedad de la Nación, por lo que tiene limitaciones constitucionales en cuanto a su dominio y control, tal y como se estipula en el artículo 121.14.c. de la Constitución Política.

A partir de lo anterior, debe considerarse que la explotación por parte de sujetos públicos o privados sobre un bien demanial se realiza mediante la figura de la concesión; únicamente podrá hacer uso de las frecuencias del espectro, a efecto de su explotación, quien sea titular de una concesión especial otorgada por la Asamblea Legislativa o bien, por la Administración Pública con base en una ley que se constituya, en virtud de sus regulaciones, en el marco legal general de la citada explotación.

Cabe indicar que RACSA ha explotado las frecuencias de espectro radioeléctrico asignadas en razón de una concesión especial, por lo que esas frecuencias no pueden ser consideradas como parte del patrimonio de dicha empresa pública y que como tal se pretendan trasladar al ICE ante el cierre y liquidación de RACSA. La concesión otorgada no le concede la propiedad de dichas frecuencias, sino que el título brindado únicamente le da la autorización para usar o explotar el bien demanial y a partir de ello, brindar al público los servicios de telecomunicaciones. Por ende, las frecuencias de espectro radioeléctrico son exclusivamente de la Nación y mantienen su naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable al estar afectas exclusivamente al uso público, por lo que están limitadas para ser objeto de transacciones comerciales de otra naturaleza.

Por otra parte, cualquier decisión que a nivel legal se haga en cuanto a la disposición del espectro radioeléctrico como parte integral de la hacienda pública, debería ser concordante con el ordenamiento constitucional y al modelo establecido a nivel legal a partir de la apertura de las telecomunicaciones en el país con la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, cuyos postulados constituyen en la actualidad el marco general que regula el espectro radioeléctrico en cuanto a su planificación, su administración y control; actividades que pretenden optimizar su uso como recurso escaso, de acuerdo con las necesidades y posibilidades que ofrece la tecnología, así como garantizar la asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria con el fin de asegurar que la explotación de las frecuencias se realice de manera eficiente<sup>1</sup> para la generación de más y mejores servicios de telecomunicaciones para los usuarios.

---

<sup>1</sup> Artículo 8 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642.

DFOE-CIU-0296

6

21 de julio, 2025

En este sentido, la Ley N.° 8642 establece los principios fundamentales que rigen el sector de las telecomunicaciones desde su apertura, tales como la competencia efectiva entre operadores y proveedores, la no discriminación y la optimización de los recursos escasos -como el espectro radioeléctrico-. El objetivo primordial de estos principios rectores es que la asignación y el uso de dichos recursos se realicen de manera objetiva, oportuna, transparente, no discriminatoria y eficiente; garantizando la competencia efectiva, la expansión y mejora de las redes, así como una mejora en la calidad y reducción de costo de los bienes y servicios de telecomunicaciones destinados a la población.

Tomando en cuenta lo anterior, es recomendable analizar la pretendida transferencia de la totalidad de las frecuencias actualmente explotadas por RACSA al ICE, a la luz de los estándares y objetivos de interés público establecidos en la normativa constitucional y legal aplicable antes citada.

Además, para tener mayores elementos en la discusión legislativa, resulta necesario considerar las opiniones y análisis del ICE, del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y del órgano regulador sectorial la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) como órgano regulador sectorial, para una mejor comprensión del tema, particularmente sobre el uso eficiente del espectro y la promoción de la competencia efectiva, lo que contribuirá a adoptar las medidas que potencien la seguridad jurídica y asegure la tutela de la Hacienda Pública.

### **III. Conclusiones**

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que es pertinente que la propuesta de ley esté fundamentada en estudios técnicos recientes que identifiquen y analicen con claridad el impacto que provocaría en la Hacienda Pública el eventual cierre de RACSA, así como en la operatividad y finanzas del ICE, entidad que actúa dentro del sector de las telecomunicaciones en un contexto de mercado en competencia. Para ello, es indispensable que estos estudios incluyan un informe sobre la situación actual de RACSA, que determine si la empresa genera o no valor público, si sus objetivos fundacionales se cumplen en la actualidad y si su operación se alinea ahora con las necesidades y el beneficio de la ciudadanía. Igualmente, es crucial considerar las repercusiones en el sector público y garantizar que cualquier acción resulte en una mejora tangible a favor de la ciudadanía y no repercuta de forma negativa en los servicios que actualmente brinda la empresa.

Las frecuencias concesionadas a RACSA son propiedad exclusiva del Estado, por su naturaleza de bienes demaniales su explotación debe ser coherente conforme a la Constitución Política y la Ley General de Telecomunicaciones N°8642 que regulan el modelo vigente en el sector telecomunicaciones.

DFOE-CIU-0296

7

21 de julio, 2025

Finalmente, se reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval  
**Gerente de Área**

José F. Monge Fonseca  
**Fiscalizador**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

/YRO/DLM/LJC/mrp

Ce: Despacho Contralor

G: 2025001021-4

NI: 7823-2025