

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **08038**

23 de junio de 2026  
**DCP-0140**

Estimados señores:

Paula Bogantes Zamora  
Ministra

Freddy Artavia Estrada  
Director de Concesiones y Normas en Telecomunicaciones

María de los Ángeles Gómez Zúñiga  
Gerente de Normas y Procedimientos en Telecomunicaciones

**MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN,  
TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES**

Correo: [notificaciones.telecom@micitt.go.cr](mailto:notificaciones.telecom@micitt.go.cr)

**Asunto:** Se deniega refrendo **por no requerirse**, a las adendas Nos. 3 y 4 del Contrato de Concesión No. C-001-2011-MINAET y No. 3 del Contrato de Concesión No. C-002-2011-MINAET; adendas derivadas de la Licitación Pública Internacional No. 2010LI-000001-SUTEL que tiene por objeto la Concesión para el uso y explotación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles.

## **I. Antecedentes**

Mediante los oficios No. MICITT-DM-OF-556-2026 (Contrato de concesión No. C-001-2011 MINAET) y MICITT-DM-OF-557-2026 (Contrato de concesión No. C-002-2011 MINAET) la Administración solicita se otorgue el refrendo de las adendas Nos. 3 y 4 del Contrato de Concesión No. C-001-2011-MINAET y No. 3 del Contrato de Concesión No. C-002-2011-MINAET, derivado de la Licitación Pública Internacional No. 2010LI-000001-SUTEL que tiene por objeto la Concesión para el uso y explotación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles.

En razón de esa gestión, por medio de la solicitud de información emitida bajo el oficio No. 07571 (DCP-0132-2026) (En consulta del expediente del refrendo CGR-REF-2026003844, visible a folio No. 007), esta División le requirió a la Administración información adicional; gestión que fue atendida, según consta en expediente del refrendo antes referenciado.

## **II. Sobre las anteriores modificaciones contractuales realizadas al Contrato de Concesión No. C-001-2011-MINAET:**

### **a) Sobre las adendas previamente refrendadas por la Contraloría General de la República para el Contrato No. C-001-2011-MINAET:**

De la información contenida en el expediente administrativo del procedimiento ordinario antes referenciado, se observa que la Administración en el año 2010 promovió la Licitación Pública Internacional Internacional No. 2010LI-000001-SUTEL que tiene por objeto la Concesión para el uso y explotación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles.

De relevancia para este caso, el 12 de mayo de 2011, se suscribe el contrato No. **C-001-2011-MINAET** entre la Administración Concedente, representada en ese momento por la Presidencia de la República y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones -hoy denominado Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, en adelante MICITT) y las empresas Azules y Platas Sociedad Anónima, en condición de empresa concesionaria y como sociedad matriz Telefónica Sociedad Anónima. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. 1. DNPT-073-2024 TOMO I, a folios 000001 al 000021).

El día 29 de abril de 2015, se suscribe la **adenda No. 1** a ese contrato para modificar los términos de la ejecución contractual, derivada de la situación de caso fortuito acaecida durante la ejecución contractual, en virtud de la existencia de obstáculos irreversibles para la empresa concesionaria; dichos obstáculos se señalan fueron generados por las Municipalidades, al presentar impedimentos para la extensión de la red correspondiente con el diseño originalmente concebido en las fases del “*Roll-Out Plan*” y derivado de dicha situación se solicitó reducir a un 20% el monto previsto por concepto de garantía de cumplimiento.

Lo anterior puede resumirse en los siguientes cambios a los términos del contrato original, específicamente en cuanto a: **a)** modificar las cláusulas 11.3 y 40.1.3 y el Anexo A del contrato denominado Plan de Desarrollo de la Red (Roll Out Plan); **b)** derogar las cláusulas de la 11.4 a la 11.7 y dimensionar la cláusula 40.5 del cartel de la Licitación Pública Internacional No. No. 2010LI-000001-SUTEL. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. 1. DNPT-073-2024 TOMO I, a folios 000063 al 000069).

Dicha adenda recibe el refrendo contralor mediante el oficio de la División de Contratación Administrativa, No. 08108-2015 (DCA-1317) del día 10 de junio de 2015.

Por su parte, en el oficio emitido bajo el numeral 17767 (DCA-4289) del día 15 de noviembre de 2019, se le señaló al MICITT que la cesión de acciones en los contratos de concesión ha sido regulada en los contratos respectivos -para este contrato en la cláusula 44.1- para lo cual debe cumplir con el procedimiento dispuesto en el artículo 56 de la Ley General de Telecomunicaciones, mismo que establece que es requerida la autorización de la concentración por parte de la Superintendencia de Telecomunicación, en adelante SUTEL. En ese mismo oficio, se le señaló al Ministerio que en el caso de un mero traspaso de acciones a terceros y no una cesión de la concesión, bajo el entendido que los derechos y obligaciones se mantienen a favor de la empresa concesionaria *“como operadora, definida ésta, al tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley General de Telecomunicaciones”*, no se requiere la participación de esta Contraloría General.

Ahora bien, en cuanto a la cesión de la concesión, igualmente no se requiere una autorización previa de la Contraloría General, por cuanto el artículo 20 de la Ley General de Telecomunicaciones ha regulado el procedimiento dispuesto para que aplique dicha figura -cesión de la concesión-, siendo que la autorización requerida le corresponde al Poder Ejecutivo.

Así las cosas, se concluyó por parte de este órgano contralor lo siguiente: **a)** la cesión de acciones no debe ser autorizada por la Contraloría General de la República; **b)** la cesión de contrato de concesión le resulta aplicable el procedimiento de autorización previsto en el artículo 20 de la Ley General de Telecomunicaciones, cuya autorización previa le corresponde al Poder Ejecutivo; **c)** la competencia que ostenta esta Contraloría General en materia de refrendo del contrato de concesión supone que la modificación contractual que se origine -por ejemplo para sustituir a la empresa matriz-, sí deberá someterse al conocimiento de este órgano contralor para el respectivo control de legalidad mediante el refrendo a dicho cambio.

Posteriormente el día 03 de marzo de 2022, se suscribe la **adenda No. 2** a dicho contrato, cuyas modificaciones responden a materializar la adquisición del capital social de la concesionaria por parte de Cabletica S. A. y la sustitución de la sociedad matriz -a partir de su aprobación- por la empresa Liberty Latin America LTD. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. 1. DNPT-073-2024 TOMO I, a folios 000070 al 000083).

Tal adenda fue refrendada mediante el oficio No. 08696 (DCA-1584) del 26 de mayo de 2022, consignando en lo que interesa con respecto a la gestión lo siguiente: *“(...) / En dichas contrataciones la empresa concesionaria es Telefónica de Costa Rica TC S. A. y su sociedad matriz la empresa Telefónica S. A. Sin embargo se efectúa una cesión del 100% de las acciones de la concesionaria, a favor de la empresa Cabletica S. A. y la sustitución de Telefónica S. A. como sociedad matriz de Telefónica de Costa Rica TC S. A. por parte de Liberty Latin America LTD. Lo anterior implicó que los contratos debieron modificarse para materializar tales actos. / (...) / b. En el análisis y estudio de estas*

*adendas, se ha tenido por acreditado el cumplimiento del procedimiento regulado en artículo 56 de la Ley General de Telecomunicaciones. En ese sentido, es responsabilidad de la Administración, los criterios técnicos, legales y financieros que se emitieron para la verificación y aprobación de la cesión de acciones de la empresa concesionaria, así como de la sustitución de la sociedad matriz. De esa forma, es responsabilidad absoluta de la Administración concedente que se haya valorado que efectivamente las condiciones de la cesionaria y su matriz no desmejoran en modo alguno las condiciones de los pliegos de concurso, contratos y condiciones de la matriz, circunstancia que no corresponde a este órgano contralor analizar sino verificar en cuanto a la existencia del análisis dentro del expediente administrativo. / (...)*".

Para los efectos de dicha adenda, es necesario señalar que la misma se suscribe con la empresa Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S. A., ello dado que el día 2 de setiembre de 2022 se comunicó el cambio de razón social de la concesionaria de Telefónica de Costa Rica TC S. A. por Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S. A., conservando para los efectos, la misma cédula jurídica 3-101-610198.

En ese mismo sentido, debe tomarse nota que la empresa concesionaria había realizado previamente un cambio de razón social, siendo que la sociedad anónima que suscribió el contrato C-001-2011-MINAET -en cuanto a la sociedad concesionaria- fue la empresa Azules y Platas S. A. Dicho cambio tampoco modificó la cédula jurídica en esa oportunidad. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. 1. DNPT-035-2022 TOMO I, a folio 000068).

Igualmente, mediante la resolución RCS-248-2022 del Consejo de SUTEL del 30 de setiembre de 2022 se dispuso en lo que interesa: "(...) 2. *Tener por modificada la razón social del operador autorizado mediante la resolución RCS-267-2018 de las 10:20 horas del 26 de julio de 2018, del Consejo de la SUTEL, quien modificó su razón social a LIBERTY SERVICIOS FIJOS LY S. A., conservando el mismo número de cédula jurídica 3-101-747406*". (...)" (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. 1. DNPT-035-2022 TOMO I, a folio 000068); cambio que refleja la variación de la participación de Cabletica S. A. por esa nueva razón social.

En cuanto al contrato No. C-002-2011-MINAET, ha sido sujeto a dos adendas previas a los términos originalmente pactados. La adenda No. 1 se suscribió el día 29 de abril de 2015, con el propósito de modificar las cláusulas 11.3 y 40.1.3, así como el Anexo A del Contrato denominado Plan de Desarrollo de la Red (Roll Out Plan) y derogar las cláusulas de la 11.4 a la 11.7, así como dimensionar la cláusula 40.5 del cartel original, respecto a la reducción de la garantía de cumplimiento prevista para respaldar la ejecución contractual. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. 1. DNPT-098-2023 TOMO I, a folios 000066 al 000072). Dicha adenda fue refrendada por está Contraloría General mediante el oficio No. 08108-2015 del día 10 de junio de 2015.

La segunda adenda se suscribió el 08 de diciembre de 2017, con el propósito de modificar la cláusula 4.1 del contrato original, a efecto de respaldar el intercambio proporcional de bloques de espectro para asegurar la asignación continua del recurso en

las mismas bandas de frecuencias de la concesión; lo anterior como resultado del procedimiento de reordenamiento ejecutado en atención a las disposiciones del cartel de la licitación. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. 1. DNPT-098-2023 TOMO I, a folios 000073 al 000079). Dicha adenda fue refrendada por está Contraloría General mediante el oficio No. 01611-2018 del día 02 de febrero de 2018.

**b) Sobre la presente gestión de refrendo con respecto a las modificaciones contractuales presentadas en la adenda No. 3:**

De la información contenida en el expediente administrativo de la contratación de cita se observa, que la Administración presenta la gestión correspondiente a la adenda No. 3 al Contrato de Concesión No. C-001-2011-MINAET, para respaldar la fusión por absorción de las sociedades Liberty Servicios Fijos LY S. A. (anteriormente Cabletica S. A.) y la empresa concesionaria Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S. A. (anteriormente Telefónica de Costa Rica TC S. A.), disolviendo la primera sociedad anónima, por la cual se mantiene incólume para los efectos de la ejecución contractual, la empresa concesionaria.

El segundo cambio propuesto es la cesión de las acciones de la empresa concesionaria a favor de la sociedad anónima LBT CT COMMUNICATIONS S. A., empresa que le brindará el respaldo a la concesionaria para continuar con la ejecución del contrato. En cuanto a la empresa matriz, no se presenta ninguna variación respecto a los términos de la adenda No. 2 antes referenciada.

De conformidad con lo anterior, los actos dispuestos en la gestión, referente a la cesión de acciones o de contrato requiere un trámite de aprobación previa por parte de la SUTEL o el Poder Ejecutivo; ello depende de la figura jurídica que sea utilizada por la concesionaria y sociedad matriz en ese momento.

A partir de lo antes mencionado, mediante el oficio No. 09844-SUTEL-SCS-2022 del día 8 de noviembre de 2022, se comunica la aprobación del **acuerdo No. 025-074-2022** efectuada en la sesión ordinaria 074-2022 del Consejo de la SUTEL, celebrada el 3 de noviembre del 2022, en el cual por unanimidad en lo que interesa se acordó lo siguiente: *“Así las cosas, véase como la empresa o casa Matriz Liberty Latin América Ltd, es quien ostenta la unidad de decisión y dirección sobre las empresas que conforman el GIE teniendo sí la mayoría o totalidad de las acciones en las siguientes empresas: Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY, S. A., (...), Liberty Servicios Fijos LY S. A, (...) LBT CT Communications S. A., (...). / **POR TANTO, / (...) EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES / (...).** 2) Someter a valoración del MICITT tener por acreditado el requisito contenido en los contratos de concesión C-001-2011-MINAET y C-002-2017-MICITT, relativo al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley General de Telecomunicaciones, en virtud de que la cesión del 100% del capital social de Liberty Servicios Fijos LY, S. A. a favor de LBT CT Communications S. A. no genera una concentración o práctica monopolística en los términos del artículo 56 de la LGT y su reglamento. / 3) Someter a valoración del MICITT, tener por acreditado que Liberty Latin America Ltd, forma parte del mismo grupo de interés económico que Liberty*

*Telecomunicaciones de Costa Rica LY S. A. y cumple con los requisitos establecidos en el cartel 2010LI-000001-SUTEL y 2016LI-000002-SUTEL para la acreditación de experiencia técnica y operativa. / (...)*”. La negrita y la mayúscula corresponden al original. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. 1. DNPT-035-2022 TOMO I, a folios 000048 al 000066).

En ese particular, nótese que la intención de la SUTEL en dicho acuerdo fue aprobar la cesión del 100% del capital accionario de Liberty Servicios Fijos LY, S. A. -que mediante la fusión por absorción operada con la concesionaria, dicha sociedad anónima resultará disuelta- a favor de LBT CT Communications S. A., resolviendo que tal acto no corresponde a una concentración, en los términos del artículo 56 de la Ley General de Telecomunicaciones; asimismo se señaló que finalmente la empresa matriz cuenta con el aval de esa Superintendencia, según los términos cartelarios originalmente pactados por las partes. Dicho cambio se aprueba por el Consejo de la SUTEL mediante la resolución RCS-247-2022 del día 30 de setiembre de 2022.

Ante una gestión propia remitida por la empresa concesionaria, se presentó recurso de reposición contra el Acuerdo Ejecutivo No. 061-2023-TEL-MICITT, (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. DNPT-035-2022 TOMO VI, a folios 001106 al 001119), cuya resolución originó la emisión del Acuerdo Ejecutivo No. 029-001-2024 del Consejo de SUTEL, adoptado el día 04 de enero de 2024, mediante el cual se cita el oficio 04969-SUTEL-OTC-2022 del Órgano Técnico de Competencia de la Dirección General de Competencia de la SUTEL que en lo que interesa señala: ***“De tal forma, a partir de la adquisición efectiva de control de Cabletica sobre Telefónica desapareció la independencia que ambos operadores antes tenían. Con lo cual se concluye, que la transacción consulta, al no implicar una transferencia o modificación de control de uno o más de las operadores involucrados, no cumple con los criterios legalmente definidos para ser considerada una concentración en los términos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 8642. Así **las cosas, la fusión ahora propuesta se trata de una reorganización interna de ese grupo de empresas que no modifica la estructura de mercado, en virtud de lo cual no configura una concentración**”***. (La negrita y el subrayado no corresponde al original). (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. DNPT-035-2022 TOMO VI, a folios 001135 al 001137).

En ese sentido, nótese que la SUTEL aborda el tema de las modificaciones del capital accionario de la concesionaria con respecto a la figura de la concentración prevista en el artículo 56 de la Ley General de Telecomunicaciones, precisando que esta operación no corresponde a dicha figura. Lo anterior por cuanto, al amparo de tal normativa y según el tratamiento otorgado en la Guía de Notificación de Concentraciones vigente a partir de julio de 2022, dicha transacción se considera una reorganización interna propia entre las empresas, cuyos efectos son inherentes únicamente al Grupo de Interés Económico (GIE), según el siguiente detalle:

1. La *"reorganización interna de ese grupo de empresas"*, tal y como previamente fue señalado, involucra a sociedades que pertenecen al mismo GIE, dado que se encuentran bajo el poder de decisión y el control de la misma **casa matriz**, razón por la cual no son empresas independientes entre sí.
2. La estructura del mercado de telecomunicaciones no se altera al ser empresas del mismo GIE, toda vez que esa participación ya se encontraba en el mercado antes de la fusión (caso contrario a lo que sucedería si dos competidores autónomos decidieran unirse, cuya consecuencia lógica sería la reducción de las opciones de los usuarios en el mercado).
3. A modo conclusivo, sin el cumplimiento del requisito de independencia previa que exige el artículo 56 antes mencionado, las operaciones realizadas a lo interno de la empresa concesionaria y la sociedad matriz no califican como una concentración, figura que puede impactar en la estructura actual de las empresas a cargo de la ejecución contractual. Por el contrario, tal y como señala la SUTEL, la transacción efectuada a lo interno del GIE es un movimiento empresarial que no requiere ser evaluado ni autorizado por la SUTEL mediante el proceso de aprobación de concentraciones, dado que no existe riesgo para el mercado.

Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento del análisis y aprobación que compete a SUTEL en caso que tal transacción pueda originar una posible cesión prevista en el artículo 20 de la Ley General de Telecomunicaciones e implique garantizar lo dispuesto en el artículo 27 de la misma Ley, concordado con los 149 y 150 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, referente a la obligación de mantener actualizado el Registro Nacional de Telecomunicaciones.

Dichas conclusiones servirán más adelante como respaldo para determinar el alcance de los ajustes propuestos de cara a los elementos esenciales de la relación contractual.

Finalmente, es importante señalar que dentro del contrato original, se encuentra previsto el trámite correspondiente para la cesión de acciones, específicamente a partir de la cláusula No. 44, misma que prevé incluso la posible transacción sin autorización de la Administración concedente, siempre que se cumpla con varios requerimientos. Contrario a lo anterior, bajo el supuesto que no apliquen esas condiciones, se determinó, tal y como ocurrió en el caso presentado a estudio, que se requiere la aprobación de la Administración concedente, esto al señalar en lo que interesa: *"44.1. Los socios principales (...) podrán traspasar las acciones a terceros o emitir nuevas acciones, cuando cuenten con la autorización de la Administración Concedente y de la SUTEL de conformidad con el artículo 56 de la LGT y el Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, publicado en el (...). En este caso, la Administración Concedente deberá verificar que el cambio solicitado no vaya en detrimento de la Concesión en cuanto a los compromisos asumidos por la Concesionaria, y la SUTEL deberá verificar que la cesión no constituya una concentración o práctica monopolística en los términos de la LGT (...)"*. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. DNPT-073-2024 TOMO IV, a folio 000017).

Cabe destacar que dicha facultad de la empresa concesionaria se encuentra prevista en las bases que rigen la relación contractual, las cuales fueron previamente refrendadas por este órgano contralor.

**c) Sobre la presente gestión de refrendo con respecto a las modificaciones contractuales presentadas en las adendas No. 4 del Contrato de Concesión No. C-001-2011-MINAET y adenda No. 3 del Contrato de Concesión No. C-002-2011-MINAET, referente a la prórroga prevista a la vigencia de la relación contractual para el uso y explotación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles:**

En la gestión incoada para el trámite de prórroga, resulta necesario mencionar que los dos contratos -C-001-2011-MINAET y C-002-2011-MINAET- vencen el primer período de ejecución contractual este 14 de julio de 2026, razón por la cual, ambas empresas concesionarias, específicamente Claro CR Telecomunicaciones S. A. y Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S. A. presentaron la solicitud correspondiente para aplicar la prórroga prevista desde los términos del contrato.

De conformidad con lo antes mencionado, nótese que ambos contratos en su cláusula octava dispusieron los términos de la prórroga y la forma en la cual podría accederse a la misma por parte de cada empresa concesionaria y sociedad matriz. Bajo esa posición, la Administración concedente dispuso una serie de condicionamientos que serían verificados a su cargo y el Poder Ejecutivo según corresponda, siendo que la decisión debería ser plasmada mediante la suscripción de una adenda que **podría** ser refrendada por parte de la Contraloría General de la República, al señalar en lo que interesa que: *“8.4 (...). El addendum que se llegue a firmar podrá requerir el refrendo por parte de la Contraloría General de la República, en cuyo caso la eficacia de la prórroga dependerá del refrendo correspondiente”*. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. DNPT-098-2023 TOMO I, a folio 000006).

Así las cosas, cumpliendo con lo pactado por las partes, se constata que la empresa concesionaria cumplió con los requisitos previstos para peticionar la prórroga y la Administración concedente procedió con el análisis de verificación del cumplimiento de condiciones.

Una vez realizadas dichas verificaciones, se observa que mediante los acuerdos ejecutivos No. 200-2024-TEL-MICITT de fecha 06 de diciembre de 2024, se acoge la recomendación efectuada por parte de la SUTEL para **autorizar** la prórroga del plazo de uso y explotación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles. En ese particular, es importante señalar que la adenda contiene un error material al señalar que el acuerdo ejecutivo corresponde al No. 204-2024-TEL-MICITT, siendo evidente una imprecisión a la hora de digitar la referencia respectiva.

En el caso de la empresa Claro CR Telecomunicaciones S. A., dicho acuerdo ejecutivo señaló en lo que interesa: “**Artículo 2.- APROBAR** el Dictamen Técnico emitido por la Superintendencia de Telecomunicaciones mediante el oficio No. 05271-SUTEL-DGC-2024 de fecha 24 de junio de 2024, celebrada en fecha 3 de julio de 2024 y **PRORROGAR** la concesión administrativa otorgada la empresa **CLARO CR TELECOMUNICACIONES S. A. (...)**”. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. DNPT-098-2023 TOMO III, a folios 000404 al 000423).

En ese mismo sentido, para el caso con la empresa Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S. A., se realizó la misma verificación, aprobando la prórroga a favor de dicha concesionaria mediante el acuerdo ejecutivo No. 056-2025-TEL-MICITT del 26 de marzo de 2025, bajo los mismos términos. (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. DNPT-073-2024 TOMO IV, a folios 000672 al 000717).

De conformidad con lo anterior, puede concluirse que la prórroga prevista para la vigencia contractual se encontraba plasmada en el contrato original, el cual fue aprobado por esta Contraloría General con el requisito de eficacia respectivo.

### III. Criterio de la División

Una vez efectuado el estudio de rigor, y de conformidad con el artículo 8 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, devolvemos sin refrendo las adendas antes mencionadas, por las razones que de seguido se exponen:

En atención a la gestión incoada por parte de la Administración concedente, resulta necesario precisar que la solicitud correspondía a la transacción sobre la fusión por absorción —en la cual prevalece la empresa concesionaria— y a la cesión del 100 % de su capital accionario a una nueva empresa que forma parte del GIE, cuyo control se encuentra a cargo de la sociedad matriz vigente en la relación contractual .

Asimismo, se presenta a refrendo contralor la formalización de la prórroga de los contratos No. C-001-2011-MINAET y C-002-2011-MINAET por un plazo de 10 años, de conformidad con los términos previstos originalmente en las bases del concurso que dio origen a la actual relación contractual.

Ahora bien, las modificaciones expuestas en las adendas se remiten a refrendo contralor en atención a lo previsto en el artículo 18 de la Ley No. 8642, Ley General de Telecomunicaciones, norma que estipula que el contrato de concesión “deberá ser refrendado por la Contraloría General de la República”, y a la interpretación realizada por parte del órgano contralor expresamente señalada en el oficio No. 17767 (DCA-4289) del día 15 de noviembre de 2019, en el cual se señaló que al efectuarse una modificación contractual de un contrato que haya sido refrendado por parte de la Contraloría General, al tratarse de concesiones de telecomunicaciones -por normativa especial-, el documento contractual en el que se formalice la misma -modificación- deberá ser sometido al mismo requisito de eficacia.

Sin embargo, resulta necesario recalcar que el criterio anterior no constituye una posición aislada ni novedosa derivada de la consulta del MICITT en ese momento procesal, sino que responde a una línea previamente emitida por este órgano contralor, cuyo antecedente directo se remonta al oficio No. 12457 (DCA-2551) del 20 de octubre de 2017. Nótese que tal posición refuerza el hecho que cuando el ordenamiento jurídico especial supedita la eficacia de un contrato principal al requisito de eficacia del refrendo contralor, -tal y como ocurre con la concesión de espectro radioeléctrico para telecomunicaciones móviles-, cualquier adenda o modificación posterior que altere su clausulado queda sujeta al mismo requisito de validez; por consiguiente, una vez formalizadas dichas modificaciones deben ser sometidas obligatoriamente a refrendo contralor.

Lo anterior constituye la motivación del MICITT para remitir dichas adendas a refrendo contralor, toda vez que ese Ministerio reconoce que este órgano contralor no cuenta con competencia para autorizar ningún aspecto relativo a los casos de la cesión de acciones, pero, a su entender, le corresponde otorgar el requisito de eficacia a tales cambios mediante la vía del refrendo contralor. Tal posición ha sido precisada mediante el Informe Técnico Jurídico No. MICITT-DCNT-DNPT-088-2023 del 22 de agosto de 2023 que en la parte que interesa señala: *“D. Sobre las competencias de la Contraloría General de la República en el trámite de la Cesión de Acciones. / (...) / Con respecto a ese régimen especial de concesiones definido por la Ley General de Telecomunicaciones y su Reglamento, la única participación de la Contraloría General de la República en el procedimiento establecido, se otorga en el artículo 18, referente al Contrato de Concesión, según se cita: / (...) / Tal y como se observa, el papel de la Contraloría General de la República en el proceso de otorgamiento de concesiones del espectro radioeléctrico es refrendar el contrato de concesión suscrito entre la Administración Concedente y las empresas adjudicadas. Por su parte, ni los carteles de licitación ni las cláusulas de los contratos de concesión de las licitaciones públicas internacionales No. 2010LI-000001-SUTEL y No. 2016LI-000002-SUTEL tampoco estipulan la participación de la CGR, únicamente lo hace la normativa especial de acuerdo con lo indicado. / Esto quiere decir que, el trámite de verificación de que el cambio solicitado no vaya en detrimento en cuanto a los compromisos asumidos por la concesionaria, que la misma no constituya una concentración de mercado de de espectro, o una práctica monopolística en los términos de la Ley General de Telecomunicaciones recae sobre la Administración Concedente y la SUTEL”.* (En consulta del expediente administrativo del concurso, No. DNPT-035-2022 TOMO VI, a folios 00001022 al 0000001105).

Ahora bien, dicha posición resulta del análisis realizado por este órgano contralor en un contexto temporal diferente a la fecha en que se presentan las actuales adendas, siendo para ello necesario determinar si se mantienen las condiciones para señalar que los cambios propuestos resultan ser modificaciones contractuales sujetas a refrendo contralor; esto no solo de cara a la actual legislación en la materia, sino al impacto de los ajustes que se proponen mediante los instrumentos presentados.

A partir de lo anterior, es necesario precisar que la potestad de refrendo de la Contraloría General de la República se ejerce como una función de control preventivo y tutela de la Hacienda Pública. Dicho mecanismo tiene por objeto examinar y verificar que el clausulado del contrato formalizado se ajusta estrictamente al bloque de legalidad, garantizando que las condiciones del procedimiento de contratación pública respectivo garantice el resguardo de los fondos públicos y observen el ordenamiento jurídico vigente.

Tal figura como ha sido referenciada previamente, ha evolucionado en el tiempo para esta Contraloría General. Para analizar esa evolución, es necesario partir de la Ley No. 9665, denominada Ley sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, vigente desde el 15 de mayo de 2019, normativa que dispone en su artículo 1 que el refrendo corresponde a *“un requisito de eficacia de los contratos administrativos, mediante el cual se verifica que el clausulado del contrato administrativo se ajusta sustancialmente al ordenamiento jurídico, las reglas del cartel y los términos de la oferta del contratista”*. Dicha norma delimita, precisamente, el alcance del refrendo ante la Contraloría General a la verificación del contrato frente a los términos consolidados por las partes, tales como el pliego de condiciones y la propuesta de la parte contratista.

En ese contexto, el refrendo constituye un mecanismo de revisión de los términos del contrato, cuyo fin es garantizar que ninguna de sus cláusulas contradiga las reglas dispuestas en el bloque de legalidad de la contratación (entendido como el pliego de condiciones, la oferta formulada, la Ley General de Contratación Pública, su Reglamento, el resto de las leyes y la Constitución Política). Por lo tanto, en caso de improbación de la solicitud por parte de la Contraloría General, es requerido que sea señalado puntualmente cuáles son los defectos, con el objetivo de que la Administración enmiende, subsane o corrija los errores y así recomputar el trámite para obtener el refrendo que faculte la ejecución del objeto contractual.

Tal precisión resulta necesaria, por cuanto en el caso de modificaciones contractuales en asuntos como la concesión del espectro radioeléctrico -que abarcan concentraciones, cesiones del título habilitante o cambios de operador- se requiere cumplir con procedimientos previamente dispuestos en la normativa aplicable que implican contar con las aprobaciones que revisten una alta complejidad por parte de autoridades ajenas a la Contraloría General, tales como la SUTEL y el Poder Ejecutivo.

Estas autorizaciones se encuentran previstas en la propia normativa especial y exigen una verificación con un grado de pericia técnica distinto al del refrendo contralor. Es decir, resulta diferente el control técnico-material que hacen la SUTEL o el Poder Ejecutivo del control estrictamente jurídico que hace la Contraloría General mediante el refrendo, toda vez que aquellas autoridades son las llamadas a avalar o rechazar la procedencia de fondo de los cambios.

En el caso particular, resulta necesario mencionar que este tipo de concesiones remiten a la materia de compra pública por disposición de su normativa especial -la Ley No. 8642-, aspecto que ha sido determinado por este órgano contralor ante consulta planteada ante el mismo MICITT, de conformidad con lo indicado en el oficio No. 17767

(DCA-4289) del 15 de noviembre de 2019 que señaló lo siguiente: *“es importante recalcar que la propia Ley General de Telecomunicaciones, en el artículo 12 expresamente dispone la aplicabilidad de los procedimientos de concurso público previstos por la Ley de Contratación Administrativa en materia del otorgamiento de las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones. En esa misma línea, en el artículo 14 se hace referencia a la competencia que ostenta la Contraloría General para conocer de los recursos de objeción interpuestos en contra del cartel en dichos procedimientos, mientras que el artículo 17 menciona la competencia de este órgano contralor para el conocimiento de los recursos de apelación interpuestos en contra de los respectivos actos finales. Finalmente, de acuerdo con el artículo 18 de dicha norma legal, el contrato de concesión debe someterse al trámite de refrendo ante la Contraloría General. (...)”*.

En este sentido, la normativa especial dispuso la aprobación con el requisito de eficacia del refrendo para el contrato respectivo. Al respecto, como se adelantó previamente, es a partir del propio criterio de la Contraloría General de la República que se estableció que las modificaciones contractuales se encuentran sujetas igualmente al refrendo de este órgano contralor.

Ahora bien, para la procedencia del refrendo de tales adendas, debe priorizarse el análisis bajo los supuestos de que los cambios incorporados no representan una modificación de los términos contractuales en ejecución. Lo anterior, por cuanto, a modo de primera conclusión, es necesario precisar que ni la cesión de acciones ni la prórroga del plazo original introducen un nuevo elemento a la relación pactada originalmente, por cuanto ambos supuestos se encontraban previstos **en los contratos debidamente refrendados por este órgano contralor, habiendo sido verificados desde esa fase del proceso de contratación.**

Lo anterior implica que los ajustes propuestos por el MICITT no son ajenos ni novedosos respecto de los contratos de concesión suscritos y refrendados para el uso y explotación del espectro radioeléctrico. En primer lugar, dichos ajustes no riñen con la Ley No. 8642, sino que son absolutamente congruentes con dicha norma, cuyo artículo 18 supedita la eficacia del contrato principal al refrendo. Dado que las condiciones de la cesión de acciones y la prórroga del plazo no sufrieron cambios, ambas figuras ya fueron aprobadas por la Contraloría General durante el análisis de refrendo del contrato original. En consecuencia, la aplicabilidad de estas condiciones durante la etapa de ejecución contractual es responsabilidad exclusiva de la Administración concedente, la cual debe ajustarse estrictamente a lo pactado.

En segundo término, dado que dicha legislación guarda silencio respecto a las adendas al contrato original, la exigencia de refrendar estas últimas se origina cuando se trate de modificaciones a los términos originalmente pactados por las partes -según lo ha dispuesto este órgano contralor en diversos antecedentes-, aspecto que no ocurre en el presente caso, por cuanto ambos supuestos -cesión de acciones y prórroga del plazo- no

han sufrido variación alguna respecto de lo originalmente acordado en el contrato oportunamente refrendado.

En consecuencia, las adendas actuales, al examinarse bajo los términos previstos en las bases que rigen la contratación, no reflejan un ajuste o modificación a lo originalmente acordado por las partes; elemento que resulta medular para activar las competencias de control previo de esta Contraloría General y realizar la verificación prevista en el estudio de refrendo.

En primer lugar, con respecto a la **adenda No. 3** del contrato C-001-2011-MINAET debe recordarse lo señalado en el apartado II anterior, en el cual la propia SUTEL, en su evaluación sobre el alcance de la transacción que originó esa adenda, determinó que la misma responde a una **reorganización interna con respecto al GIE** que respalda a la empresa concesionaria para la ejecución del presente contrato, siendo que de los elementos aportados y la verificación del trámite se concluyó que la propuesta es un trámite propio de las empresas participantes que no incide en la prestación del servicio actual, según el siguiente detalle:

- a) La *"reorganización interna de ese grupo de empresas"*, tal y como previamente fue señalado, involucra a sociedades que pertenecen al mismo GIE, dado que se encuentran bajo el poder de decisión y el control de la misma **casa matriz**, razón por la cual no son empresas independientes entre sí.
- b) La estructura del mercado de telecomunicaciones no se altera al ser empresas del mismo GIE, toda vez que esa participación ya se encontraba en el mercado antes de la fusión (caso contrario a lo que sucedería si dos competidores autónomos decidieran unirse, cuya consecuencia lógica sería la reducción de las opciones de los usuarios en el mercado).
- c) A modo conclusivo, sin el cumplimiento del requisito de independencia previa que exige el artículo 56 antes mencionado, las operaciones realizadas a lo interno de la empresa concesionaria y la sociedad matriz no califican como una concentración, figura que puede impactar en la estructura actual de las empresas a cargo de la ejecución contractual. Por el contrario, tal y como señala la SUTEL, la transacción efectuada a lo interno del GIE es un movimiento empresarial que no requiere ser evaluado ni autorizado por la SUTEL mediante el proceso de aprobación de concentraciones, dado que no existe riesgo para el mercado.

Ante tales elementos, resulta concluyente señalar que no existe una variación que impacte los términos originalmente pactados con motivo de la cesión de acciones de la empresa concesionaria, dado que según lo previsto, éste es un trámite interno en su estructura empresarial que ni siquiera repercute en las condiciones actuales bajo las cuales se presta el servicio.

Por otra parte, tal y como se mencionó anteriormente, los términos previstos para la cesión de acciones fueron aprobados por este órgano contralor con el refrendo del contrato original. En consecuencia, al no disponerse en la adenda ningún ajuste a dichos

términos, se descarta cualquier modificación a lo aprobado originalmente por este órgano contralor, que requiera un nuevo análisis al respecto.

Tales elementos resultan el sustento jurídico para la presente denegatoria de refrendo a dicha adenda, por cuanto, si bien la Administración ha propuesto reflejar la transacción del traspaso del capital accionario y el respaldo del nuevo propietario del mismo con respecto a la empresa concesionaria, dichos aspectos no repercuten en la ejecución, dado que carecen de un impacto material en la prestación de los servicios contratados.

Por lo tanto, se mantiene incólume el binomio entre la empresa concesionaria y la sociedad matriz con respecto a la Administración concedente, lo que demuestra que los elementos presentados en dicha adenda no alteran de alguna forma los términos originalmente pactados o incorporan algún cambio en las partes que actualmente ejecutan el servicio.

Este mismo razonamiento igualmente aplica en cuanto a la prórroga de la vigencia para la explotación de la concesión del espectro radioeléctrico, correspondiente a las **adendas No. 4** del contrato C-001-2011-MINAET y **No. 3** del contrato C-002-2011-MINAET.

En este sentido, resulta necesario precisar que el contrato originalmente refrendado contemplaba la figura y los términos en los cuales las partes tendrán acceso a dicha prórroga, una vez vencido el plazo originalmente pactado (15 años).

De acuerdo con lo convenido, la evaluación sustantiva para otorgar dicha prórroga es competencia de la Administración concedente, a la que le corresponde efectuar las verificaciones pertinentes. En este orden de ideas, dicha fiscalización recae sobre el MICITT; mismo que, según consta en los respectivos expedientes administrativos, avaló la continuidad de la concesión basado en las verificaciones del desempeño de las empresas concesionarias Claro CR Telecomunicaciones S. A. y Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S. A.

Así las cosas, las condiciones que rigen la prórroga fueron previamente acordadas por las partes y validadas por la Contraloría General al otorgar el refrendo a cada contrato original. Por lo tanto, la verificación del cumplimiento de los requisitos a los cuales se supedita dicha prórroga constituye un acto de mera ejecución contractual, indispensable para que la misma opere conforme a las reglas originalmente establecidas en el pliego de condiciones.

Dicha posición ha sido emitida por parte de la Contraloría General mediante el oficio No. 07843 (DCA-0135) del 19 de junio de 2026 que precisó en lo que interesa que: *“Lo cual permitió que este órgano contralor dentro de su ejercicio de aprobación refrendara el documento contractual que habilita el mecanismo de prórroga contenido en la Cláusula 1.8.4 inciso a). / En esa línea, es criterio de esta Contraloría General que la autorización exigida por ley en ese supuesto, no se requiere en este momento, pues ya*

*fue otorgada de forma anticipada con el refrendo del contrato, condicionada a la activación por parte de la Administración concedente, cuando se acrediten razones de interés público que así lo exijan, tal y como sucede en el presente caso, en el que la prórroga del plazo es indispensable para garantizar la continuidad de un servicio esencial para el país, como es el servicio portuario. / A juicio de este órgano contralor, exigir en fase de ejecución un nuevo procedimiento independiente de autorización para ejecutar una habilitación ya refrendada en el contrato original, implicaría una duplicidad de controles administrativos contraria al principio de eficiencia que debe orientar la labor de la administración activa y de los órganos de fiscalización de la hacienda pública”.*

Por las razones expuestas, se concluye que las gestiones de refrendo para las adendas Nos. 3 y 4 del contrato de concesión No. C-001-2011-MINAET, así como la adenda No. 3 del contrato de concesión No. C-002-2011-MINAET, resultan improcedentes ante esta Contraloría General de la República. En este sentido, la validez de los términos allí dispuestos es de la exclusiva responsabilidad para su ejecución de la Administración concedente, con la intervención de la SUTEL respecto al traspaso de acciones de la concesionaria.

Lo anterior, según ha quedado debidamente acreditado en el apartado II anterior, en el cual se ha constatado que dicho trámite se ejecutó en estricto cumplimiento del marco normativo especial y las bases fijadas en el pliego de condiciones.

Con la devolución de este trámite sin refrendo contralor, se devuelven las tres adendas originales, las cuales se encuentran bajo custodia de este órgano contralor, razón por la cual, previo a su retiro, es necesario coordinar su entrega con el personal de la Plataforma de Servicios de esta Contraloría General de la República.

Atentamente,

Adriana Pacheco Vargas  
**Gerente Asociada**

Andrea Muñoz Cerdas  
**Fiscalizadora**

 **Firmado  
digitalmente**  
Valide las firmas digitales