



GESTIÓN MUNICIPAL EN EL DESPLIEGUE DE LA INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES EN EL CANTÓN DE OSA

Dirigido a la Municipalidad de Osa

Auditoría de Carácter Especial
DFOE-LOC-IAD-00007-2026
02 de octubre, 2026

#PrefiereVidrio
#MunicipalidadDeOsa



MUNICIPALIDAD DE OSA

Resumen Ejecutivo

¿Qué auditamos?

La labor realizada por la Municipalidad de Osa para regular, facilitar y promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en su cantón, en cuanto a las acciones de liderazgo y coordinación con la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), la regulación del despliegue de telecomunicaciones, la planificación para incentivar la conectividad de internet, y el proceso de otorgamiento de licencias de construcción para el desarrollo de torres y postes. El período de estudio abarcó las acciones ejecutadas del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2025.

¿Por qué es importante?

El despliegue de infraestructura de telecomunicaciones constituye una prioridad estratégica impostergable para el Cantón de Osa, ante el rezago de conectividad que afecta a comunidades vulnerables y turísticas como Bahía Ballena, Drake y Sierpe. Esto requiere un gobierno local proactivo que integre metas de conectividad en su planificación y articule acciones con el MICITT y la SUTEL; además, de una gobernanza que garantice seguridad jurídica y agilidad procedimental, homologando su normativa con la Ley N.º 10216 y su reglamento. El propósito fundamental de esta gestión es garantizar el derecho constitucional de acceso a las tecnologías, mediante la inclusión social, la potencialización de la competitividad turística y comercial, y la optimización de servicios esenciales, como la educación, salud y seguridad pública.

Resultados

Necesidad de fortalecer el liderazgo y coordinación para la articulación del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, para impulsar el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y mejorar la coordinación con la SUTEL y el MICITT, que incentiven y promuevan el desarrollo de telecomunicaciones en el Cantón.

Débil planificación, control y seguimiento para incentivar e impulsar la conectividad de internet en el Cantón, lo cual dificulta la accesibilidad a los servicios de internet fijo y móvil, limita la prestación de servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social, e imposibilita la debida conectividad para los turistas y residentes que dependen del teletrabajo.

Inconsistencias y omisiones en la regulación aplicable al despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones, ocasionado por la lentitud y falta de decisiones oportunas por parte de la Administración Municipal para actualizar y alinear su normativa técnica y jurídica con la legislación nacional, y la exigencia de requisitos desactualizados que generan inseguridad jurídica y podrían frenar la inversión en telecomunicaciones.

Deficiencias en el otorgamiento de licencias de construcción para el desarrollo de telecomunicaciones, por la ausencia de procedimientos y mecanismos de control y supervisión para el trámite, vigilancia y cumplimiento de los aspectos técnicos y jurídicos en el otorgamiento de licencias, y la ausencia de una herramienta de valoración de riesgos, que permita gestionar las vulnerabilidades del proceso.

¿Qué concluimos?

La gestión realizada por la Municipalidad de Osa incumple en aspectos significativos con el marco normativo y técnico aplicable; por la existencia de normativa y procedimientos locales desfasados respecto de la legislación nacional, un débil control interno en la validación digital de licencias constructivas, y la omisión de la tutela jurídica sobre el uso del dominio público demanial. Así como la ausencia de una planificación estratégica y la necesidad de fortalecer un liderazgo proactivo, todo ello imposibilita la reducción de brecha digital, vulnera el derecho fundamental de la ciudadanía a la conectividad y frena el progreso socioeconómico del Cantón.

Auditoría en datos

51 (100%)

Instituciones públicas evaluadas (escuelas, colegios, Ebais, delegaciones policiales y comercios) y viviendas, presentan débil o inestable conexión de internet fija.

38

Infraestructuras de conectividad en los distritos de Bahía Ballena, Bahía Drake y Sierpe, para cubrir una extensión geográfica de 1.182 km².

54%

De escuelas y colegios del Cantón de Osa, sin acceso a internet, según Índice de Competitividad Cantonal 2024.

41%

De viviendas en el Cantón de Osa sin internet en 2024, según Índice de Competitividad Cantonal 2024.

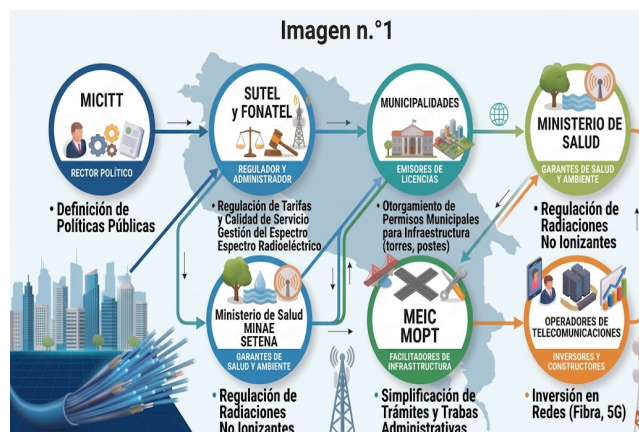
¿Cuál es el alcance del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y como incide en el desarrollo social y económico del cantón?

El proceso abarca desde la planificación, construcción e instalación de elementos estructurales —tales como antenas, torres, postes, ductos, canalizaciones y tendido de fibra óptica— indispensables para asegurar la cobertura y la calidad de los servicios de conectividad, telefonía, transmisión de datos e internet alcancen de manera efectiva a toda la ciudadanía. Asimismo, su despliegue facilita, de manera directa, el progreso cantonal, pues viabiliza la prestación de servicios esenciales de salud y educación, fomenta la inclusión digital y dinamiza el entorno comercial y productivo de un Cantón.

¿Cuáles actores asumen responsabilidades en el desarrollo de las telecomunicaciones y cómo se distribuyen sus competencias?

La instalación de la infraestructura de soporte para telecomunicaciones configura un proceso que exige la participación coordinada y el alineamiento sistemático de múltiples entidades de los sectores público y privado.

En la imagen n.º 1 se detallan, de manera integral, los participantes y sus respectivas responsabilidades dentro de este proceso de conectividad nacional.

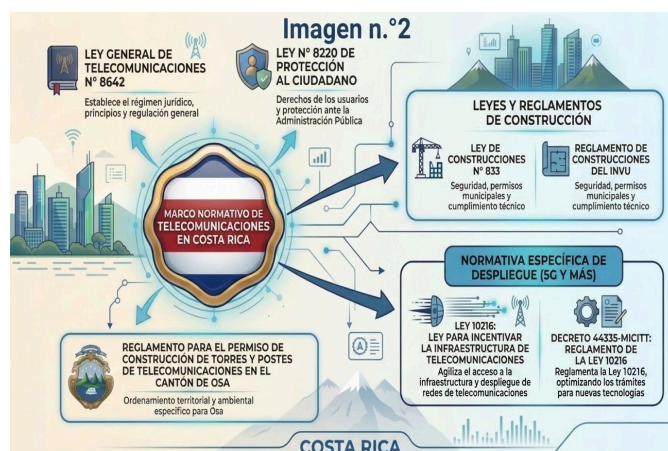


Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa nacional aplicable al desarrollo de telecomunicaciones.

Contexto

¿Qué regulación o normativa determina la gestión municipal para la autorización de infraestructura de soporte de redes ?

La Municipalidad de Osa, en el ejercicio de sus potestades de ordenamiento territorial, es la entidad competente para tramitar y otorgar las licencias de construcción de las obras civiles para la instalación de infraestructura de soporte de telecomunicaciones (torres y postes). No obstante, esta gestión local está supeditada al marco jurídico nacional de las telecomunicaciones, el cual exige el estricto cumplimiento de los principios de simplificación, transparencia y celeridad procesal. En virtud de que el despliegue de estas redes ha sido declarado por ley como una actividad de evidente interés público, el reglamento municipal y los manuales de procedimientos internos deben estar técnicamente homologados con los parámetros y directrices de estandarización nacionales, detallados en la imagen n.º 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa nacional aplicable al desarrollo de telecomunicaciones

Conclusión CGR

La gestión de la Municipalidad de Osa en la regulación y facilitación del desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones en el Cantón, presenta incumplimientos de aspectos significativos del marco normativo y técnico aplicable.

La gestión de la Municipalidad en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones revela un rezago institucional, el cual requiere de acciones proactivas, para actuar como ente articulador y promotor en impulsar el desarrollo de las telecomunicaciones, en la tramitación de licencias de construcción. Esta situación se evidencia en que las actuaciones ejecutadas por la administración municipal no están sustentadas en efectivos mecanismos de gobernanza para impulsar proyectos de telecomunicaciones, y carecen de una planificación estratégica con metas específicas orientadas en la reducción de la brecha digital.

Aunado a esto, la existencia de un marco normativo desactualizado frente a la legislación vigente nacional y las debilidades de control para otorgar permisos de construcción, y la ocupación de espacios públicos sin la debida autorización legal; factores que, en su conjunto, vulneran la seguridad jurídica, debilitan la tutela del patrimonio demanial y frenan la modernización territorial.

Como resultado de esas deficiencias, el cantón experimenta repercusiones que trascienden el ámbito tecnológico y afectan el bienestar integral de la ciudadanía. El rezago en el despliegue de infraestructura profundiza la brecha digital en los distritos y poblaciones más vulnerables, dificultando el acceso equitativo a servicios esenciales vinculados con la salud, la educación y la seguridad pública. En el ámbito productivo, esta situación debilita la competitividad económica y turística del Cantón, al desincentivar la llegada de visitantes o nómadas digitales y obstaculizar las transacciones comerciales, al tiempo que impide a la administración local percibir ingresos por el aprovechamiento de sus bienes demaniales.

Por consiguiente, resulta imperativo fortalecer la gestión municipal mediante la adopción de un rol proactivo que integre a las telecomunicaciones como un pilar estratégico en el desarrollo territorial. Es necesario que la Administración Municipal oriente sus esfuerzos hacia la actualización de su reglamentación interna, la implementación de mecanismos de control rigurosos en sus trámites de permisos y la consolidación de alianzas estratégicas con los entes rectores del sector de telecomunicaciones; por medio de una dirección jerárquica comprometida y un entorno normativo facilitador, promoviendo un cantón más próspero y competitivo.

Fotografías de organizaciones públicas y privadas sin internet o con débil conectividad.



Fuente: Fotografías tomadas el 19 y 20 de agosto de 2026 por el equipo de auditoría de la CGR en visita al Cantón de Osa.

Necesidad de fortalecer el liderazgo y coordinación para la articulación del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones

¿Qué encontramos?

- 1.1. El Gobierno Local de Osa presenta la necesidad de potenciar un liderazgo proactivo para impulsar el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones, dado que evidencia un rezago digital en el 41% de viviendas y el 54% de escuelas y colegios del Cantón, que no cuentan con acceso a internet¹. Además de la necesidad de mejorar la coordinación con las instituciones competentes del sector en materia de telecomunicaciones, para procurar la articulación e impulso en proyectos vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones (PNDT) y de FONATEL, los cuales le permitirían fungir como un actor protagónico en promover el acceso a los servicios de telecomunicaciones y potenciar el desarrollo humano, la economía, el turismo, el desarrollo del cantón y la reducción de la brecha digital entre la ciudadanía.
- 1.2. La Municipalidad de Osa no dispone de una estructura institucional que asegure la dirección estratégica, articulación y seguimiento de las iniciativas de telecomunicaciones. Tampoco cuenta con un funcionario responsable de estas actividades, ni ha implementado estrategias para capacitar personal en la normativa asociada, y en general, de temas vinculados con telecomunicaciones, ni para atraer inversión en infraestructura de telecomunicaciones, especialmente en distritos vulnerables del Cantón de Osa, a manera de ejemplo en Sierpe, que para cubrir 628 km² de extensión geográfica solo cuenta con siete infraestructuras para el soporte de telecomunicaciones².

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.3. La Administración Activa no ha priorizado de manera estratégica, la trascendencia que tiene el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, para la competitividad, la economía local, el turismo y el bienestar cantonal.
- 1.4. Falta de acciones institucionales para implementar y dar seguimiento a las directrices del órgano rector y para fomentar e impulsar activamente el desarrollo de proyectos de telecomunicaciones, lo cual debilita la creación de alianzas colaborativas y disminuye las oportunidades para alcanzar las metas locales de conectividad.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.5. La Municipalidad tiene la responsabilidad de coordinar y articular, con la mayor celeridad posible, las acciones orientadas a incentivar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones bajo un marco eficiente y ordenado. Además de establecer acciones de cooperación con las instituciones públicas involucradas en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones; conforme con lo establecido en la Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica, n.º 10216³ y su reglamento⁴ (Decreto Ejecutivo n.º 44335 - MICITT).

¹ Según información contenida en el Índice de Competitividad Cantonal 2024.

² Información obtenida del Sistema de Información Georreferenciada de la SUTEL de los períodos comprendidos del 2005 al 2025.

³ Artículo 2.

⁴ Artículo 7.

Necesidad de fortalecer el liderazgo y coordinación para la articulación del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones

- 1.6.** Le corresponde al Gobierno Local, establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, para concretar actividades atinentes al Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones y garantizar el desarrollo humano de las poblaciones en condición de vulnerabilidad, proporcionándoles acceso tecnológico para competir y propiciar desarrollo para el Cantón y mejorar la calidad de vida a la ciudadanía

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.7.** La necesidad de fortalecer el liderazgo y la débil coordinación interinstitucional frenan el desarrollo de proyectos de telecomunicaciones en el Cantón. Esta situación limita el acceso a servicios esenciales de conectividad como internet de banda ancha (fijo y móvil), telefonía móvil y fija, acceso a redes públicas de Wi-Fi, y conectividad para centros de prestación de servicios públicos. Un ejemplo de esa afectación ocurre en el Distrito de Bahía Drake, donde el 22% de los centros turísticos carecen de cobertura móvil 4G⁵.
- 1.8.** Se incrementa la brecha digital y el rezago tecnológico y socioeconómico del Cantón de Osa en relación con otras regiones del país. Esto incide en el derecho ciudadano a la inclusión tecnológica, una limitación de especial trascendencia, considerando que Osa enfrenta un alto índice de pobreza multidimensional, ocupando el puesto 74 entre los 84 municipios⁶.

⁵ Según datos del Índice de Progreso Social 2024, elaborado por el Instituto Costarricense de Turismo.

⁶ Información contenida en el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2025.

Débil planificación, control y seguimiento para incentivar e impulsar la conectividad de internet en el Cantón

¿Qué encontramos?

- 2.1.** El Gobierno local carece de un enfoque proactivo y estratégico de frente al desarrollo de las telecomunicaciones, limitando su gestión a la tramitación de licencias de construcción en el Cantón. Su planificación estratégica y operativa omite objetivos enfocados en reducir la brecha digital, lo que imposibilita una expansión articulada de la cobertura tecnológica, como por ejemplo, distritos geográficamente aislados y con vulnerabilidad socioeconómica, como Bahía Drake, Sierpe y Piedras Blancas.
- 2.2.** A esta limitación se suma la ausencia de actividades de control y seguimiento, por parte del Gobierno Local, a efecto de monitorear e impulsar la ejecución de los proyectos de infraestructura tecnológica propuestos por la SUTEL en el Plan Anual de Programas y Proyectos (PAPP) y por el MICITT en el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones (PNDT). De igual manera, la Municipalidad no ha identificado los inmuebles de dominio municipal susceptibles de ser arrendados a los operadores para el despliegue de telecomunicaciones, con lo cual se desaprovecha la expansión de la red bajo la figura de cobro del canon correspondiente.
- 2.3.** Por otra parte, se evidenció la carencia de estudios y mapas georeferenciados que permitan identificar las localidades con mayor rezago en conectividad. Esta deficiencia dificulta promover e incentivar el desarrollo tecnológico en las áreas más vulnerables del Cantón, lo cual es de suma importancia si se considera que en materia de pobreza multidimensional⁷, Osa se ubica en el puesto 55 de las municipalidades del país⁸.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.4.** Por la escasa priorización institucional del sector tecnológico dentro de la gestión municipal, lo cual ha impedido formular un plan estratégico orientado a promover el derecho a la conectividad de los habitantes, garantizar la equidad de oportunidades, impulsar el desarrollo de infraestructura, asegurar la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de internet, y facilitar el progreso social y turístico local, a fin de reducir la brecha digital.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.5.** Es responsabilidad del Gobierno Local incentivar y promover la conectividad⁹ y el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones, asociada con la Política Pública en Materia de Infraestructura de Telecomunicaciones, para colaborar con el acceso a servicios de calidad mediante el desarrollo de redes sostenibles, eficientes, seguras y robustas, como un servicio de interés público y fundamental para que la ciudadanía pueda gozar de los beneficios de las nuevas tecnologías de información.
- 2.6.** La Municipalidad debe incorporar en los instrumentos de planificación institucional, como el Plan Estratégico Municipal y el Plan Operativo Anual, metas y objetivos¹⁰ medibles y asociados con el desarrollo tecnológico y conectividad. Los planes de desarrollo local deben estar alineados con las necesidades sociales, incluyendo la modernización tecnológica. También la Administración

⁷ Se refiere a las carencias simultáneas en salud, educación, trabajo, vivienda y servicios básicos.

⁸ Información contenida en el Índice de Competitividad Cantonal (ICC 2023-2024).

⁹ De conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica, Decreto Ejecutivo n.º 44335 - MICITT.

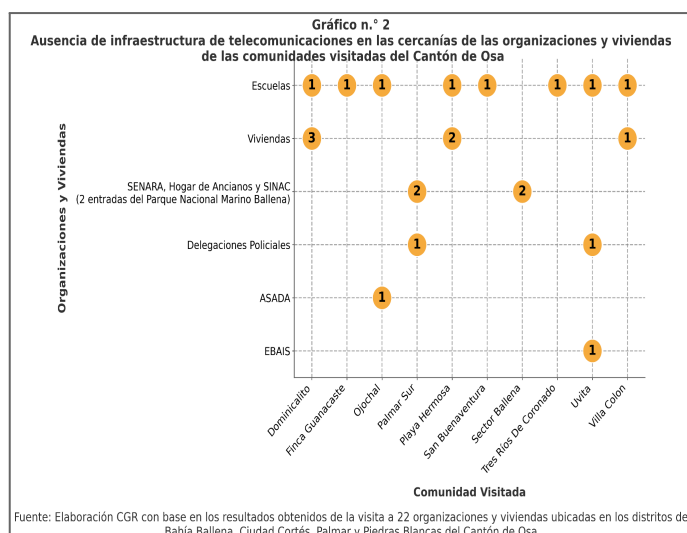
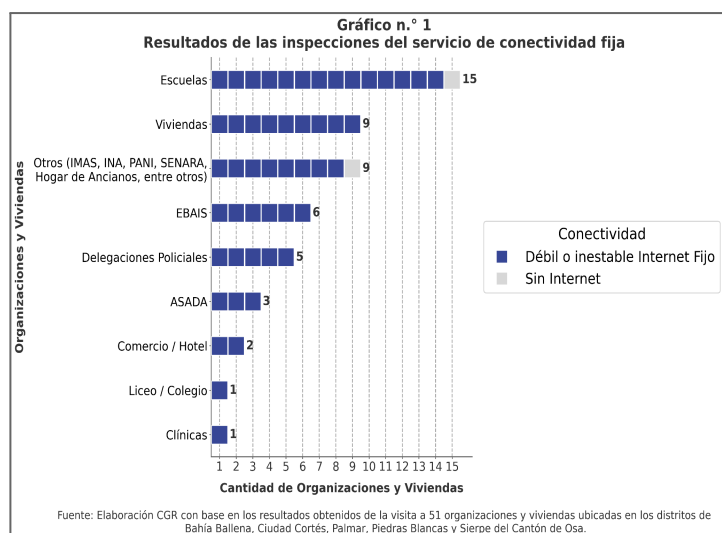
¹⁰ De conformidad con lo establecido en el Código Municipal, Ley n.º 7794, la Ley de Planificación Urbana, n.º 4240, y el Decreto Ejecutivo n.º 44335 - MICITT.

Débil planificación, control y seguimiento para incentivar e impulsar la conectividad de internet en el Cantón

Municipal¹¹ deberá garantizar a la ciudadanía el derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones, y tecnologías de la información y comunicación en el Cantón.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.7.** La ausencia de una planificación estratégica para promover la conectividad e iniciativas para reducir la brecha digital, se refleja en las dificultades de la ciudadanía de la accesibilidad a los servicios de internet fijo y móvil, a su vez limita a las organizaciones públicas en la prestación de servicios fundamentales de educación, la salud y la seguridad social, desfavorece el progreso de cantón, e imposibilita la debida conectividad para los residentes que dependen del teletrabajo.
- 2.8.** Esta situación se confirma con la labor de inspección realizada por funcionarios de la Contraloría General de la República, en conjunto con dos inspectores de la Municipalidad de Osa, en 21 comunidades de los distritos de Bahía Ballena, Ciudad Cortés, Palmar, Piedras Blancas y Sierpe. Durante la diligencia se evaluaron 51 sitios, que incluyeron, escuelas, Equipos Básico de Atención Integral en Salud (Ebais), delegaciones policiales, ASADAS, comercios, viviendas y otras organizaciones públicas y privadas, evidenciándose una inestable conexión a internet fijo, la carencia generalizada de postes o torres cercanos a esos sitios y la ausencia de internet móvil en varios de los lugares visitados.
- 2.9.** La deficiente conectividad de internet en el Cantón de Osa y la escasa infraestructura de telecomunicaciones, tal como se muestran en los gráficos n.ºs 1 y 2, generan consecuencias en el ámbito de salud y seguridad pública, ya que ocasionan la afectación en la atención médica de los pacientes, retrasan la respuesta ante emergencias y debilitan la capacidad operativa contra la criminalidad. En el tema de la educación, el rezago digital priva a los estudiantes del acceso a recursos educativos en línea, limitando el desarrollo de sus habilidades tecnológicas y oportunidades de aprendizaje. En cuanto al turismo, la pérdida de competitividad al no lograr ofrecer conectividad estable para pagos electrónicos, desincentiva la llegada de turistas extranjeros y la visita de nómadas digitales. En los siguientes gráficos se muestra el detalle de los resultados de las visitas de inspección en cinco distritos del cantón de Osa, para determinar el estado de conectividad del internet y la presencia de infraestructuras de telecomunicaciones.



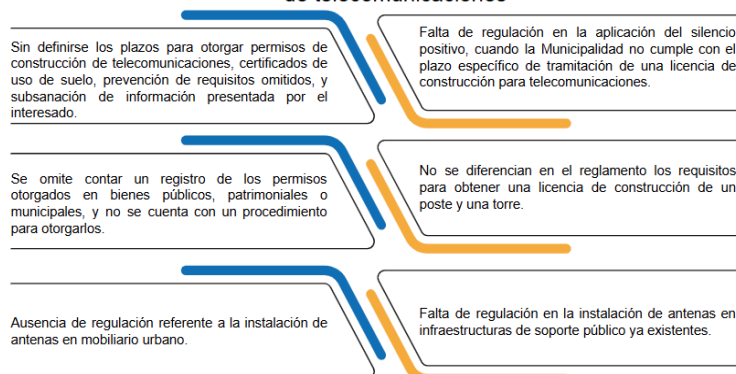
¹¹ Artículo 24 de la Constitución Política de Costa Rica.

Inconsistencias y omisiones en la regulación aplicable al despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.

¿Qué encontramos?

- 3.1.** El Gobierno Local de Osa dispone de normativa técnica y jurídica que presenta inconsistencias y omisiones en la regulación y facilitación del desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones, particularmente en lo que respecta a plazos, requisitos, criterios y procedimientos establecidos para el otorgamiento de licencias de construcción de torres y postes de conectividad, y la generación de certificaciones. Esto evidencia falta de alineamiento con la Ley para Incentivar y Promover la Construcción de Infraestructura de Telecomunicaciones, n.º 10216 y su Reglamento¹².
- 3.2.** A su vez, en el presente año, el MICITT emitió el informe de Valoración de Reglamento Municipales, con análisis a mayo de 2026, mediante el cual se indicó que la Municipalidad de Osa no ha adoptado el Decreto Ejecutivo n.º 44335-MICITT, lo cual mantiene de manera parcial la aplicación del Reglamento de Construcción del INVU, es decir, tiene pendiente culminar el proceso de homologación de los criterios técnicos y procedimentales en materia de infraestructura de telecomunicaciones a nivel cantonal.
- 3.3.** En el Reglamento para el permiso de construcción de Torres y Postes de Telecomunicaciones en el Cantón de Osa, y en los procedimientos internos¹³ para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, se identificaron debilidades que se detallan en la imagen n.º 3.

Imagen n.º 3
Debilidades en la normativa y procedimientos internos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones



Fuente: Elaboración CGR, a partir de la normativa y procedimientos de la Municipalidad de Osa aplicables al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

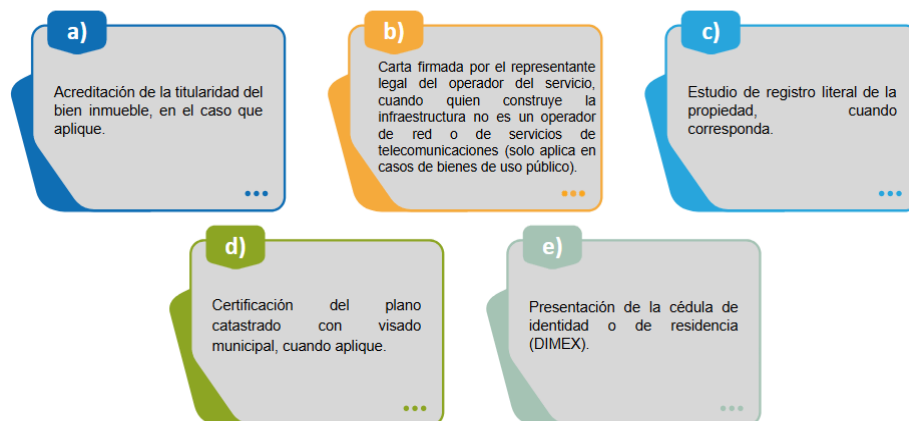
- 3.4.** Aunado a lo anterior, se determinó la carencia de un listado completo, específico y publicado en la página web de la Municipalidad de Osa, con los requisitos para tramitar licencias de construcción de torres e instalación de postes de telecomunicaciones. Asimismo, el Reglamento para el permiso de construcción de torres y postes de telecomunicaciones en el Cantón de Osa, aplicables en el trámite de la solicitud de una licencia de construcción, no se ha actualizado a efecto de incorporar requisitos previstos en el Decreto n.º 44335-MICITT. En la imagen n.º 4 se detallan los requisitos previstos en el Decreto supracitado, que no están incorporados en la normativa aplicable en la Municipalidad de Osa.

¹² Decreto Ejecutivo n.º 44335-MICITT.

¹³ Manual de Procedimientos para Permisos de Construcción APC, Manual para Postes de Telecomunicación APC y Manual para Criterio de Uso de Suelo.

Inconsistencias y omisiones en la regulación aplicable al despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.

Imagen n.º 4
Omisiones en requisitos de la normativa municipal para licencia de construcción de torre o poste de telecomunicaciones, respecto al Decreto n.º 44335-MICITT



Fuente: Elaboración CGR, a partir de la normativa aplicable al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.5.** Lentitud y falta de decisiones oportunas por parte de la Administración Municipal, para actualizar y alinear la normativa técnica y jurídica del Gobierno Local, con la legislación nacional vigente en materia de telecomunicaciones. Esto, en razón de haber transcurrido más de dos años desde la emisión del citado Decreto Ejecutivo, sin que se hayan generado los ajustes a la reglamentación interna para brindar la seguridad jurídica y simplificación de trámites, conforme con los objetivos previstos en la Ley n.º 10216.
- 3.6.** A la fecha de ejecución de esta auditoría, la Municipalidad de Osa no ha concluido el proceso de actualización de la normativa interna, a efecto de ajustarla a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo n.º 44335-MICITT.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.7.** De conformidad con la Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica, n.º 10216¹⁴ y su respectivo Reglamento, la Municipalidad está en la obligación de estandarizar, agilizar y brindar celeridad a la gestión de trámites para el desarrollo de telecomunicaciones, con el propósito de incentivar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones bajo un marco eficiente y ordenado. Además de establecer, de forma unificada, los procedimientos y las especificaciones técnicas aplicables al despliegue de esta infraestructura, de modo que todas las instituciones apliquen las mismas reglas.
- 3.8.** Asimismo, las regulaciones¹⁵ locales relativas a la instalación de infraestructura de telecomunicaciones deben supeditarse a la normativa nacional vigente. En esa línea, el Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos,¹⁶ establece que los trámites administrativos deben estructurarse de manera clara, sencilla, ágil, racional y de fácil entendimiento para los particulares, garantizando la eficacia y eficiencia de la actividad pública.

¹⁴ Artículo 4 de la Ley n.º. 10216.

¹⁵ Dictamen C-039-2012.

¹⁶ Artículo 4 de la Ley n.º 37045- MP-MEIC.

Inconsistencias y omisiones en la regulación aplicable al despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.

¿Qué pasa si no se corrige?

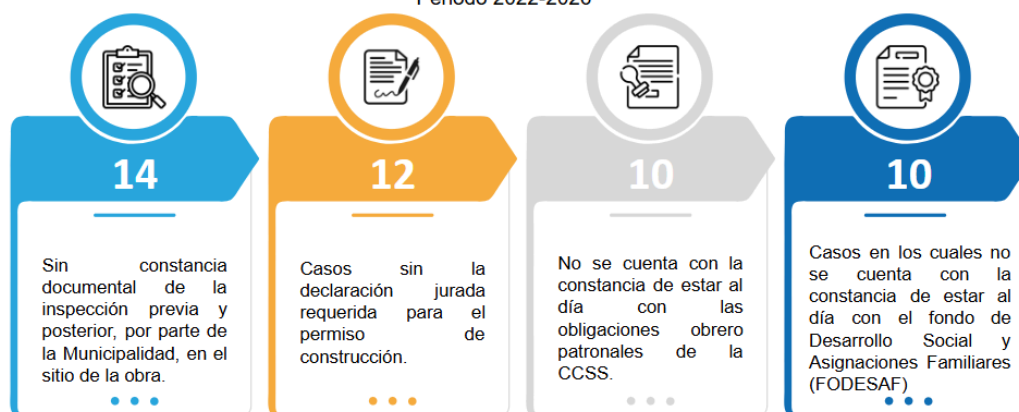
- 3.9.** La falta de alineamiento en la normativa técnica y jurídica interna y las debilidades señaladas perpetúan la brecha digital y limitan la modernización del Cantón, por cuanto retrasa el proceso de despliegue de telecomunicaciones al comprometer la calidad y celeridad de los trámites, con el consecuente rezago tecnológico frente a otros cantones. Sin dejar de lado, la disminución de la potencial recaudación del impuesto de patentes y pérdida de competitividad territorial, lo cual desincentiva la inversión de los operadores para atraer turismo, nómadas digitales y nuevas empresas.
- 3.10.** Provoca inseguridad jurídica e indefensión en el usuario, toda vez que la ausencia de plazos de resolución en usos de suelo y licencias de construcción en telecomunicaciones impide la aplicación del silencio positivo. También, las deficiencias indicadas generan una falta de control municipal sobre el uso de bienes de dominio público y se propician barreras administrativas que podrían obstaculizar y retrasar el desarrollo de la red de telecomunicaciones en el Cantón.

Deficiencias en el otorgamiento de licencias de construcción para el desarrollo de telecomunicaciones

¿Qué encontramos?

- 4.1. El Cantón de Osa presenta un escaso desarrollo de proyectos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, al aprobarse en la Municipalidad, durante el período comprendido del año 2022 a junio de 2026, únicamente 14 licencias de construcción de postes o torres, destinadas a la prestación de servicios de telefonía, datos e Internet a habitantes y visitantes del cantón. A su vez, en esos años, ninguna obra de ese tipo, se ha realizado en el Distrito de Bahía Drake, y únicamente un proyecto en el Distrito de Sierpe, lo cual restringe la conectividad en dos de los distritos de mayor impacto turístico y económico del Cantón.
- 4.2. La revisión de los 14 expedientes asociados con los permisos de construcción para el desarrollo de infraestructura en telecomunicaciones, gestionados en la Municipalidad de Osa, durante el citado período, no permitió acreditar la aplicación y cumplimiento de los requerimientos legales y técnicos dispuestos en la plataforma APC (Administrador de Proyectos de Construcción), del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), para la tramitación de dichas licencias, según cada modalidad de infraestructura; lo cual se visualiza en la imagen n.º 5. Esta deficiencia técnica dificulta determinar si existe trazabilidad en la gestión de los permisos otorgados, lo cual podría limitar el control previo municipal.

Imagen n.º 5
Resultados del análisis de 14 expedientes de licencias de construcción
Período 2022-2026



Fuente: Elaboración CGR, a partir de la revisión de expedientes de licencias de construcción otorgadas para el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones.

- 4.3. Aunado a ello, la Municipalidad de Osa aprobó licencias de construcción para el despliegue de postes de telecomunicaciones en derecho de vía pública cantonal (aceras, calles y franjas de retiro); sin que en los criterios emitidos por la Unidad Técnica de Gestión Vial, se formalizara de manera uniforme, el acto administrativo final de autorización del uso del bien público o un criterio técnico preparatorio para una decisión posterior, lo cual impide el cobro de los cánones de arrendamiento correspondientes; con lo cual no se garantiza la salvaguarda del patrimonio demanial del Cantón, ni el ordenamiento territorial; lo que a su vez podría propiciar un desordenado desarrollo de la conectividad.

Deficiencias en el otorgamiento de licencias de construcción para el desarrollo de telecomunicaciones

¿Por qué se presenta este resultado?

- 4.4. La ausencia de procedimientos y mecanismos de control, supervisión y seguimiento para el trámite, vigilancia y cumplimiento de los aspectos técnicos y jurídicos para el otorgamiento de licencias de construcción para instalación de postes y torres de telecomunicaciones, y del desarrollo de este tipo de infraestructura en bienes de uso público, patrimonial e inmuebles públicos y en lotes privados. Asimismo, se identificó un desalineamiento con la normativa nacional de telecomunicaciones y los manuales de procedimientos locales utilizados para autorizar los permisos sobre postes y usos de suelo.
- 4.5. También, existe falta de formalización, capacitación y uniformidad por parte del personal, sobre los procedimientos y especificaciones técnicas que rigen la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en el uso de dominio público demanial, específicamente en el derecho de vía cantonal.
- 4.6. Tampoco existe una herramienta de valoración de riesgos para el proceso de otorgamiento de los permisos necesarios para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, de manera que no se tienen identificados los factores críticos del proceso y del reglamento, con el propósito de administrar sus vulnerabilidades y potenciar su mejora.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 4.7. La regulación aplicable y buenas prácticas fomentan la obligación de la Administración Municipal de gestionar conforme con la normativa vigente¹⁷, los permisos de construcción y uso de suelo para el despliegue de infraestructura pasiva y de soporte, asegurando procesos razonables y técnicamente fundamentados.
- 4.8. La Administración deberá resolver las gestiones relacionadas con el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, acorde con lo previsto en la normativa aplicable, sea la Ley n.º 10216 y el Decreto Ejecutivo n.º 44335 - MICITT. Adicionalmente, los permisos de uso público para instalar infraestructura de telecomunicaciones en bienes de uso público¹⁸, se otorgarán con una autorización de un acto administrativo¹⁹ motivado por la institución titular del bien público, mediante la instancia competente que establezca al efecto.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 4.9. La falta de mecanismos de control y de valoración de riesgos comprometen la calidad y el cumplimiento a cabalidad de los procedimientos, criterios y requisitos aplicados a los trámites para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Además, la instalación de infraestructura en vía cantonal sin gestionar autorización municipal de uso del bien demanial, priva a la Municipalidad de las herramientas legales para cobrar el cánón, exigir reubicaciones y la tutela del espacio público.

¹⁷ Artículo 7 de la Ley para Incentivar y Promover la Construcción de Infraestructura de Telecomunicaciones en Costa Rica, n.º 10216. Así como los artículos 17, 31, 38, 38, 41, 42 y 42 de su reglamento, Decreto Ejecutivo n.º 44335-MICITT.

¹⁸ Artículo 5 de la Ley para Incentivar y Promover la Construcción de Infraestructura de Telecomunicaciones en Costa Rica, n.º 10216 y art. 41 de su reglamento, Decreto Ejecutivo n.º 44335-MICITT.

¹⁹ Artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227

Responsables

- Al Concejo Municipal de Osa, o a quienes en su lugar ocupen los cargos.

Disposiciones	Plazo
D1. Analizar y resolver, en función de las atribuciones establecidas en el Código Municipal, las propuestas que presente la Alcaldía Municipal relacionadas con las disposiciones D3 y D6, sobre la actualización del Reglamento para el permiso de construcción de Torres y Postes de Telecomunicaciones en el Cantón de Osa, y la política institucional, con el fin de definir metas y objetivos orientados a reducir la brecha digital y la incentivación y promoción de la conectividad en el Cantón. (Ver párrafos 2.1 al 2.9 y 3.1 al 3.10).	a) Dos meses posteriores a la remisión de de la Alcaldía Municipal, de la actualización del Reglamento para el permiso de construcción de Torres y Postes de Telecomunicaciones en el Cantón de Osa, según la disposición D3, remitir copia del acuerdo adoptado en relación con la normativa. b) Dos meses posteriores a la remisión de la Alcaldía Municipal de la política institucional que establezca la obligación de definir metas y objetivos orientados a reducir la brecha digital y la incentivación y promoción de la conectividad en el Cantón, según las disposición D6, remitir copia del acuerdo adoptado en relación con la política.

Responsables

- A Mainor Fernando Anchia Angulo, Alcalde de la Municipalidad de Osa, o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
D2. Establecer, oficializar, divulgar e implementar actividades permanentes de articulación y capacitación con el MICITT, SUTEL y otros actores, con el propósito de fortalecer los mecanismos de coordinación y orientación en materia de telecomunicaciones y dar cumplimiento a lo previsto en la Ley n.º 10216 y su Reglamento. (Ver párrafos 1.1. al 1.8).	a. A más tardar el 29 de enero del 2027, un oficio donde conste el establecimiento, oficialización y divulgación de las actividades de articulación y capacitación. b. A más tardar el 31 de mayo de 2027, un oficio donde conste el inicio de la implementación de las actividades de articulación y capacitación con el MICITT, SUTEL y otros actores.

Disposiciones	Plazo
D3. Actualizar, someter a aprobación del Concejo Municipal, publicar en Diario Oficial La Gaceta e implementar el Reglamento para el permiso de construcción de Torres y Postes de Telecomunicaciones en el Cantón de Osa, con el fin de fortalecer la gestión del trámite, procedimientos y requisitos definidos para el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones y que la normativa institucional se ajuste con lo previsto en la Ley n.º 10216 y su Reglamento. Para la actualización considerar, entre otros aspectos técnicos y jurídicos, lo siguiente: a) Homologación de la normativa municipal con la Ley n.º 10216 y el Decreto Ejecutivo n.º 44335-MICITT. b) Consideraciones para infraestructura en propiedad privada, bienes públicos y derechos de vía. c) Distinguir instalaciones con o sin obra civil. d) Definir la instancia competente para autorizar el uso del bien público en vía cantonal. e) Establecer el contenido y responsables del acto administrativo del uso del bien público. f) Precisar los requisitos aplicables a cada escenario. g) Regular el registro, control y seguimiento de los permisos. (Ver párrafos 3.1 al 3.10).	a. A más tardar el 28 de mayo de 2027, un oficio que haga constar la actualización y remisión al Concejo Municipal del Reglamento para el permiso de construcción de Torres y Postes de Telecomunicaciones en el Cantón de Osa. b. Dos meses posteriores al acuerdo adoptado por el Concejo Municipal, un oficio en el cual se acredite la publicación de dicho reglamento en Diario Oficial La Gaceta. c. A más tardar dos meses, posteriores a la publicación, un oficio que haga constar el inicio de la implementación de dicho reglamento.

Disposiciones	Plazo
D4. Actualizar, oficializar, divulgar e implementar los procedimientos y requisitos para permisos sobre postes de telecomunicación y usos de suelo, conforme lo previsto en la Ley n.º 10216 y su reglamento, que contenga al menos los siguientes elementos: a. Actividades del proceso de solicitud y resolución de la licencia de construcción e inspección de infraestructura para el desarrollo de postes de telecomunicaciones, y usos de suelo, responsables de la ejecución de las actividades, normativa, niveles de autorización, y plazos conforme a la Ley n.º 10216 y su reglamento. b. Acciones para dejar constancia de la revisión de los requisitos de la aprobación o rechazo de un permiso de construcción. c. Inspección del proyecto constructivo, considerando acta de visita a la obra, notificación y clausura, cuando corresponda. d. Actualización de los requisitos para la solicitud de una licencia de construcción para el desarrollo de postes de telecomunicaciones y usos de suelo. e. Registro, control, supervisión y seguimiento de las solicitudes de permisos de construcción y de las licencias aprobadas o rechazadas, las visitas a las obras, los resultados de las inspecciones, las notificaciones y las clausuras. f. Valoración de riesgos en el proceso. (Ver párrafos 4.1 al 4.9).	a. A más tardar el 12 de marzo del 2027, un oficio donde conste el avance de las acciones ejecutadas para atender lo dispuesto. b. A más tardar dos meses posteriores al informe de avance, un oficio que haga constar la actualización, oficialización y divulgación de los procedimientos para el otorgamiento de licencias de construcción e inspección de infraestructura de telecomunicaciones. c. A más tardar cuatro meses, posteriores a la actualización, oficialización y divulgación, un oficio que haga constar el inicio de la implementación de las actividades establecidas en dichos procedimientos.

D5. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar procedimientos para el otorgamiento de licencias de construcción e inspección de infraestructura de torres de telecomunicaciones, y del desarrollo de infraestructura de torres o postes en bienes de dominio público (derecho de vía cantonal), bienes patrimoniales e inmuebles públicos y en propiedades privadas, con el propósito de guiar la ejecución de esas actividades conforme con la normativa vigente y aplicable al tema de construcciones. Dichos procedimientos deben contener, al menos, los siguientes elementos:

- a. Actividades del proceso de solicitud y resolución de la licencia de construcción e inspección de infraestructura para el desarrollo de torres, y de la autorización del desarrollo de telecomunicaciones en bienes de dominio público (derecho de vía cantonal), responsables de la ejecución de las actividades, normativa, niveles de autorización, plazos conforme a la Ley n.º 10216 y su reglamento.
- b. Acciones para dejar constancia de la revisión de los requisitos de la aprobación o rechazo de un permiso de construcción.
- c. Inspección del proyecto constructivo, considerando acta de visita a la obra, notificación y clausura cuando corresponda.
- d. Definición de los requisitos para la solicitud de una licencia de construcción para el desarrollo de torres de telecomunicaciones y de bienes de usos público y privados.
- e. Registro, control, supervisión y seguimiento de las solicitudes de permisos de construcción y de las licencias aprobadas o rechazadas, las visitas a las obras, los resultados de las inspecciones, las notificaciones y las clausuras.
- f. Valoración de riesgos en el proceso. (Ver párrafos 4.1 al 4.9).

- a. A más tardar el 30 de abril del 2027, un oficio donde conste el avance de las acciones ejecutadas para atender lo dispuesto.
- b. A más tardar dos meses posteriores al informe de avance, un oficio que haga constar la elaboración, oficialización y divulgación de los procedimientos para el otorgamiento de licencias de construcción e inspección de infraestructura de telecomunicaciones, y del desarrollo de infraestructura de torres o postes en bienes de dominio público (derecho de vía cantonal), bienes patrimoniales e inmuebles públicos y en propiedades privadas.
- c. A más tardar cuatro meses, posteriores a la elaboración, oficialización y divulgación, un oficio que haga constar el inicio de la implementación de las actividades establecidas en dichos procedimientos.

Disposiciones	Plazo
D6.Elaborar, someter a aprobación del Concejo, oficializar, divulgar e implementar una política institucional, que establezca la obligación de definir metas y objetivos orientados a reducir la brecha digital y la incentivación y promoción de la conectividad en el Cantón, alineada con la Ley n.º 10216 y su reglamento, con el propósito promover el derecho de acceso a internet para la ciudadanía. (Ver párrafos 2.1 al 2.9).	a. A más tardar el 26 de febrero del 2027, un oficio donde conste la elaboración de la política institucional, con el fin de definir metas y objetivos orientados a reducir la brecha digital y la incentivación y promoción de la conectividad en el Cantón, así como la remisión al Concejo Municipal, para su análisis y resolución. b. Un mes posterior al acuerdo adoptado por el Concejo Municipal, un oficio donde conste la oficialización y divulgación de la política requerida. c. Tres meses posteriores a la divulgación de la política a los funcionarios, un oficio que haga constar el inicio de la implementación de la política institucional.

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en la Municipalidad de Osa, enfocada en la gestión para regular y facilitar el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones en su cantón. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si tal gestión se efectúa de conformidad con el marco normativo y buenas prácticas aplicables, a fin de promover un entorno regulatorio favorable y facilitar el acceso a servicios de calidad a las personas usuarias. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados a la Municipalidad de Osa mediante el oficio n.º 08957 (DFOE-LOC-0950)-2026 del 15 de julio de 2026. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la Administración:

- **Objetivo:** Determinar si la gestión realizada por la Municipalidad de Osa facilita el desarrollo y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en su cantón, de conformidad con el marco normativo y buenas prácticas aplicables, a fin de promover un entorno regulatorio favorable y facilitar el acceso a servicios de calidad a todas las personas usuarias.
- **Alcance:** Análisis de la gestión realizada por la Municipalidad de Osa para regular y facilitar el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones en su Cantón, en cuanto a la implementación de normativa, las acciones de liderazgo y coordinación con la SUTEL y el MICITT, la planificación y control para incentivar la conectividad de internet, y el otorgamiento de licencias de construcción para el desarrollo de torres y postes, con el fin de determinar el cumplimiento del marco regulatorio y técnico aplicable. El período de auditoría abarcó las acciones entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2025, ampliándose cuando se estimó necesario.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política del Gobierno de Costa Rica.	24
Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica, n.º 10216.	2, 4, 5, 7, Transitorio II
Reglamento a la Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica, sobre los procedimientos y especificaciones técnicas de la infraestructura de telecomunicaciones. Decreto Ejecutivo n.º 44335 - MICITT.	2, 7, 9, 11, 12, 13, Capítulos II, III, VII y VIII
Política pública en materia de infraestructura de telecomunicaciones.	Capítulos VI y VIII
Ley de Construcciones, n.º 833 y su reforma, n.º 9482.	15, 74, 78, 79
Reglamento de la Ley de construcciones n.º 833 y su reforma, n.º 9482.	6, 102
Ley de Planificación Urbana, n.º 4240.	15, 16 y 19
Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554.	Capítulo VI
Ley General de Control Interno, n.º 8292.	15, 16
Código Municipal, Ley n.º 7794.	57, 74
Ley General de Telecomunicaciones, n.º 8642	31, 32, 33, 49, 59 y 60
Reglamento para el permiso de construcción de Torres y Postes de Telecomunicaciones en el cantón de Osa.	6 al 22

Metodología

La auditoría se realizó conforme con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Para el desarrollo de esta auditoría, se utilizaron una serie de técnicas de auditoría como, solicitudes de información a diferentes instancias de la Municipalidad y al CFIA, y de datos e informes en el ámbito nacional relacionados con el tema de fiscalización.

Se efectuaron visitas a 21 comunidades de cinco distritos del cantón de Osa para la verificación de torres o postes de telecomunicaciones, la aplicación de entrevistas y cuestionarios a funcionarios municipales y del MICITT, relacionados con el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. También, el análisis de 14 expedientes digitales, tramitados mediante la

plataforma APC del CFIA, correspondientes a las licencias de construcción otorgadas por el Gobierno Local durante el periodo 2022-2026.

Comunicación preliminar

El borrador del informe fue remitido mediante el oficio n.º 12958 (DFOE-LOC-1370) de 24 de setiembre de 2026 y comunicado en reunión virtual el 29 de setiembre del año en curso, con la participación de los señores Mainor Fernando Anchía Angulo, Alcalde Municipal; Héctor Sáenz Castro, Director de Desarrollo Urbano y Servicios; Carlos Porras Murillo, Encargado de la Unidad Técnica de Gestión Vial; Juan de Dios Salas Villalobos, Encargado de Administración Tributaria; Ronny Ugalde Morales, Auditor Interno a.i., y Fabiola Solís Pérez, Presidente del Concejo Municipal; todos funcionarios de la Municipalidad de Osa. Al respecto, con el memorial n.º PDU-319-2026 del 30 de setiembre de 2026, la administración de ese Gobierno Local formuló observaciones al borrador del informe, las cuales fueron analizadas y resueltas en el oficio n.º 13346 (DFOE-LOC-1391)-2026.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con 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, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo Local de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Vivian Garbanzo Navarro.

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales