Al contestar refiérase
al oficio Nº. 15532

2 de noviembre, 2026
DFOE-CIU-0492

Licenciada
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría respecto al proyecto de ley tramitado bajo el Expediente N.º 25727: "Ley de fortalecimiento del régimen del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y traslado de su administración a la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación"

Nos referimos a su oficio AL-CPECT-0230-2026 del 08 de octubre de 2026, mediante el cual se solicita el criterio en relación con el Expediente Legislativo N.º 25727: "Ley de fortalecimiento del régimen del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y traslado de su administración a la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación", por lo cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el Proyecto de Ley en su exposición de motivos.

El proyecto de ley tramitado bajo el Expediente N.º 25727 pretende trasladar de forma integral la administración, los recursos fiduciarios y la gobernanza del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) hacia la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación (PII), buscando transformar un modelo de gestión que considera "agotado y puramente regulatorio" en uno de "fomento social con participación multisectorial". La iniciativa se fundamenta en la interpretación de dos informes de auditoría de la Contraloría General de la República (DFOE-IFR-IF-00001-2020 y DFOE-CIU-IAD-00005-2025), de los cuales se indica que el esquema vigente arrastra un rezago histórico con cumplimientos globales inferiores al 10%, proyectos paralizados con millones de dólares ociosos y una severa falta de articulación interinstitucional.

De acuerdo a lo propuesto tal situación generó una asimetría en la cual las demoras crónicas perjudican exclusivamente a las poblaciones vulnerables desprovistas de conectividad, mientras los entes gestores continúan percibiendo recursos ininterrumpidamente para sus gastos operativos sin entregar resultados oportunos. En virtud de lo anterior, el proyecto de ley busca reestructurar la gobernanza y ejecución de FONATEL trasladando la administración de sus recursos fiduciarios hacia la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación (PII), institución autónoma de primer grado con una Junta Directiva multisectorial de 9 miembros (con representación estatal, académica y del sector productivo), y así vincular de forma directa y obligatoria los proyectos a la política pública del MICITT, con la finalidad de que se dinamice la contratación pública en territorios no rentables y sustituir el enfoque resultadista por una cultura de medición obligatoria de impacto real en las comunidades.

Para materializar ese propósito, el proyecto pretende reformar de forma sustantiva la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, sustituyendo en el texto a la SUTEL por la Promotora como administradora fiduciaria y licitadora de los proyectos. Esta reforma introduce 14 requisitos mínimos para los anteproyectos de concurso, fija un plazo perentorio de 30 días hábiles para que el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) emita su criterio de alineación, devuelve a la Rectoría la potestad de fijar la tarifa de la contribución parafiscal de los operadores y permite la participación de empresas sin título habilitante en proyectos de solidaridad digital. Asimismo, propone evaluaciones de impacto previas a cada contratación, fija un tope del 1% para los gastos de administración del fondo y adiciona los artículos 40 bis (sanciones disciplinarias por retrasos injustificados de metas) y 40 ter (priorización de poblaciones vulnerables).

De manera simultánea, la propuesta pretende reformar la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ARESEP N.º 7593 y la Ley de Creación de la Promotora N.º 9971 para adaptar el ordenamiento jurídico al modelo institucional promovido. Por un lado, circunscribe a la SUTEL a su rol regulador de mercado y le incorpora la obligación legal de generar estadísticas técnicas de cobertura sobre los proyectos financiados por la Promotora. Por otro lado, faculta a la Promotora para administrar FONATEL, exceptúa los recursos del fondo de las restricciones del gasto corriente de la Regla Fiscal (Ley N.º 9635) y de la caja única (Ley N.º 8131), e introduce un régimen de gobernanza (artículos 16 al 20) que establece impedimentos, incompatibilidades, causales de cese por ineficiencia y la responsabilidad personal con el propio patrimonio para los directivos que causen daños por incumplimiento legal.

Por último, el proyecto de ley procura establecer un régimen de transición operativa mediante seis disposiciones que fijan un plazo de 18 meses y la formulación de un plan conjunto en 60 días para traspasar recursos, sistemas, fideicomisos y contratos vigentes

de la SUTEL a la Promotora. El Transitorio V busca la transferencia directa e inmediata del personal, presupuesto, activos, pasivos y patrimonio de la Dirección General de FONATEL (DGF) de la SUTEL hacia la Promotora, con el objetivo que la entidad receptora tenga la estructura técnica y operativa especializada que gestiona actualmente el fondo.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias constitucionales y legales, reguladas en el artículo 183 de la Constitución Política y su Ley Orgánica N.º 7428; por ende, aquellos aspectos del articulado que excedan la fiscalización superior de la Hacienda Pública no son abordados por la institución y corresponden a otras instancias especializadas del ordenamiento jurídico.

Partiendo de la anterior delimitación, se identifica que, si bien la iniciativa tramitada bajo el Expediente N.º 25727 fundamenta el traslado de la administración de FONATEL en informes de auditoría de este Órgano Fiscalizador, la propuesta legislativa incurre en una lectura parcial y descontextualizada de los hallazgos, omitiendo que la no ejecución del Fondo obedece a fallas operativas de articulación interinstitucional de los sujetos públicos (rector, administrador, ejecutor) que participan en la gestión propia de los objetivos legales que se pretenden con dicho Fondo, incluso desde debilidades en los compromisos de las distintas entidades públicas al momento de la conformación de la política pública que aseguren la disponibilidad en el momento oportuno de recurso humano y presupuestario para el cumplimiento de las metas, programas y proyectos, el tipo de poblaciones beneficiarias y de territorios con condiciones particulares como los territorios indígenas; aspectos que si no se resuelven tendrá que enfrentarlos cualquier administrador y ejecutor de los recursos de FONATEL.

Al analizar lo que la Contraloría General determinó en el Informe DFOE-IFR-IF-00001-2020, se constata que, aunque la iniciativa de ley cita textualmente el bajo cumplimiento global del 10% en 2017 y una ejecución de solo $60,3 millones en 6 años, la fiscalización demostró que las causas de tales desviaciones radicaban en responsabilidades compartidas entre la Rectoría del MICITT y la SUTEL. Se comprobaron opciones de mejora estructurales del Poder Ejecutivo al formular metas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) ya que estas se daban sin líneas base ni justificaciones de mercado, así como deficiencias de SUTEL al licitar proyectos anclados a redes fijas obsoletas y no ejecutar oportunamente multas contractuales. Es válido recalcar que este producto de auditoría nunca recomendó trasladar el fondo ni desarticular las competencias de la SUTEL, sino que emitió disposiciones correctivas para que ambos sujetos públicos fortalecieran la planificación, ajustaran los pliegos de condiciones y pusieran en marcha el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Impacto.

De igual manera, es conveniente tener claridad sobre el alcance y hallazgos del Informe DFOE-CIU-IAD-00005-2025, auditoría que acreditó que 4 de 9 proyectos (44,4%) vinculados al PNDT 2022-2027 estaban sin avance, acumulando $12,3 millones sin ejecutar y $5,1 millones pendientes de asignar. No obstante, el informe concluyó que dicha condición no fue provocada directamente por la administración de la SUTEL, sino por la inacción del Ministerio de Educación Pública (MEP) y del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), entidades que tardaron más de dos años y dejaron pendientes de firma los planes de acción indispensables para presupuestar los recursos. Además, se comprobó que el propio MICITT tardó entre 5 y 6 meses en emitir los avales necesarios una vez suscritos dichos planes. Consecuentemente se dispuso a los sujetos públicos el realizar un procedimiento formal de coordinación con plazos perentorios y trazabilidad.

Es relevante señalar que el enfoque de la Contraloría General de la República ha sido verificar, a partir de la normativa vigente y los fines legalmente asignados a FONATEL, la efectiva articulación de los actores públicos en el modelo de gobernanza; bajo esa perspectiva, se ha advertido con claridad que el simple cambio de administrador no subsana por sí solo las carencias técnicas ni los rezagos operativos internos de las instituciones públicas intervinientes en la gestión del Fondo.

La Contraloría General de la República tiene claro que FONATEL constituye el instrumento público indispensable para garantizar los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad fijados en la Ley N.º 8642, promoviendo el acceso a la infraestructura y a los servicios de telecomunicaciones en zonas no rentables y en beneficio de poblaciones vulnerables para cerrar la brecha digital. Bajo ese marco, la debida coordinación entre los actores públicos que intervienen (MICITT, SUTEL y entidades públicas responsables de atender directamente a esas poblaciones) resulta determinante, pues solo una gobernanza articulada permite alinear los objetivos legales, la política pública con la ejecución operativa y la suscripción oportuna de los planes de acción; de lo contrario, la falta de liderazgo y los canales de comunicación fragmentados paralizan la presupuestación de los recursos, postergando de forma indefinida el acceso a la tecnología para las comunidades que el Estado tiene el mandato legal de proteger un derecho constitucionalmente a favor de todos los ciudadanos.

En anteriores iniciativas relacionadas con FONATEL, la Contraloría General de la República ha sostenido de forma invariable que en toda reforma sustantiva es recomendable regirse por el principio de seguridad jurídica, acreditando técnica, jurídica y financieramente que el marco legal vigente es insuficiente y que la nueva propuesta constituye la vía más expedita, eficaz e idónea para concretar el fin público (Oficio N.º 13805 DFOE-CIU-0233 del 17 de setiembre de 2021) y poder superar los obstáculos comentados. Puesto que los artículos 32 y 33 de la Ley General de Telecomunicaciones (N.º 8642) ya brindan a la Administración de competencias e instrumentos suficientes para

otorgar conectividad, terminales y subsidios a poblaciones vulnerables mediante programas como Hogares Conectados y la Red Educativa, de ahí que existe un riesgo en promulgar leyes redundantes que no subsanen las deficiencias de gestión y no faciliten la ejecución sectorial (Oficio N.º 15986 DFOE-CIU-0350 del 20 de octubre de 2021); por ende, es aconsejable ponderar si los rezagos históricos obedecen a un vacío normativo real o a problemas de articulación administrativa entre los entes corresponsables y la política pública, los cuales no se corrigen automáticamente mediante una reasignación legal de funciones.

Asimismo, este Órgano Contralor ha advertido la necesidad de mantener la sostenibilidad financiera de FONATEL y evitar que sus recursos sean dispersados o desnaturalizados para dar subsidios asistenciales temporales, medidas paliativas o gastos ajenos a su objeto legal, sin estudios técnicos de respaldo, toda vez que tales prácticas comprometen la continuidad de las metas e inversiones plurianuales ya comprometidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones[1].

Por consiguiente, la CGR ha reiterado que es necesario que toda iniciativa legal se sustente en una demostrada viabilidad técnica, jurídica y financiera, requiriendo estudios técnicos previos, reglas precisas de temporalidad y mecanismos rigurosos de control para prevenir la duplicidad de subsidios entre instituciones. De igual modo, resulta indispensable la consulta de la iniciativa de reforma tanto al MICITT como a la SUTEL, a efectos de puedan dimensionar el impacto operativo y financiero de las modificaciones propuestas[2].

Ahora bien, en cuanto al diseño operativo previsto en la propuesta de ley, este Órgano Contralor observa que la iniciativa introduce una transformación estructural ante lo cual se desconoce si se sustenta estudios previos indispensables que permitan demostrar que la entidad receptora va a contar con la capacidad organizacional, operativa y presupuestaria requerida para asumir la administración del FONATEL y la ejecución oportuna de sus proyectos.

La Promotora Costarricense de Innovación e Investigación es una institución autónoma de primer grado creada por la Ley N.º 9971, cuyo mandato legal sustantivo es ejecutar políticas de ciencia, tecnología, innovación y transferencia productiva mediante fondos concursables y de apoyo a PYMES (como PROPYME), operando a una escala acotada con un patrimonio y activos propios. El proyecto de ley tramitado bajo el Expediente N.º 25.727 transforma sustancialmente su naturaleza y multiplica exponencialmente su responsabilidad al pretender asignarle la administración fiduciaria y operativa de FONATEL.

---

[1] Oficio N.º 13805 DFOE-CIU-0233 del 17 de setiembre de 2021 y Oficio N.º 15986 DFOE-CIU-0350 del 20 de octubre de 2021.

[2] Oficios N.º 13805 DFOE-CIU-0233 del 17 de setiembre de 2021; DFOE-IFR-0483 del 24 de setiembre de 2020.

Es una premisa que en lo deseable requiere mayor sustento, el asumir que la transferencia de la Dirección General de FONATEL mediante el Transitorio V traslada toda la capacidad institucional requerida; en este sentido es necesario tener presente que la gestión del Fondo está amparada en la parte operativa de la SUTEL que brinda apoyo en materia jurídica regulatoria, compras públicas en SICOP, ciberseguridad y tesorería, áreas en las cuales no se observa que en la iniciativa legislativa se haya comprobado que la Promotora cuente con el personal suficiente y cuya infraestructura tecnológica actual resulta incapaz de absorber tales volúmenes operativos.

.

En materia de sostenibilidad financiera, el proyecto propone en el artículo 38 de la Ley N.º 8642 fijar un tope administrativo máximo del uno por ciento (1%) de los recursos de FONATEL para cubrir la totalidad de los costos de gestión de la Promotora. En este sentido es deseable que se cuente con estudios técnico financiero y económico de costos, que bajo una línea base plurianual permita sustentar que este porcentaje garantice la continuidad operativa institucional, a partir de la ejecución de nuevas potestades asignadas.

Lo anterior es importante ya que de resultar insuficiente dicho tope para solventar honorarios fiduciarios, auditorías externas, ciberseguridad, evaluaciones de impacto obligatorias y plazas técnicas, la Promotora se vería obligada a subsidiar la gestión de FONATEL con recursos propios de su presupuesto ordinario destinados a becas, fomento científico e innovación productiva, con lo que se podría estar desvirtuando el fin público fijado en su ley de creación y vulnerando el principio de especialidad presupuestaria, señalado en el artículo 5 de la Ley N.° 8131.

Respecto al régimen de gobernanza, es recomendable que se valore a nivel jurídico que el texto introduce una eventual antinomia en el artículo 17 de la Ley N.º 9971 al declarar incompatible el ejercicio de cargos en los Supremos Poderes para integrar la Junta Directiva del Fondo, contradiciendo abiertamente la composición legal del órgano colegiado de la Promotora, el cual es presidido e integrado por los ministros del MICITT y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

En lo relativo a la Rectoría y la hacienda pública, el establecimiento de un plazo de 30 días hábiles para que el MICITT revise los anteproyectos es loable; no obstante, se sugiere regular expresamente que el silencio administrativo no paralice los concursos, frente a riesgos de una falta de claridad en los límites funcionales entre las entidades involucradas. De igual forma, es recomendable que el traslado de la fijación de la contribución especial parafiscal al MICITT se supedite a metodologías técnicas y estudios objetivos de necesidad presupuestaria para evitar la discrecionalidad y la formación de superávit innecesarios que vayan en contra de principios básicos que rigen el sector público, como el de servicio al costo, definido en el artículo 3 de la Ley N.° 7593.

Por su parte, respecto a la dispensa de la Regla Fiscal (Título IV de la Ley N.º 9635) y del principio de caja única (artículo 12 de la Ley N.º 8131) prevista en el artículo 7 del proyecto, este Órgano Contralor sugiere valorar que dicha excepción quede estrictamente delimitada a las partidas de gasto de capital, inversión directa en infraestructura y subsidios de acceso universal. Lo anterior con el fin de impedir que la exclusión legal sea utilizada para amparar incrementos injustificados en gasto corriente o en la estructura administrativa ordinaria de la entidad en detrimento de la finalidad del Fondo.

Asimismo, respecto al proceso de transición del Fideicomiso de FONATEL, este Órgano Contralor recomienda valorar y gestionar integralmente los riesgos operativos, contractuales y financieros asociados, a efectos de tutelar el principio de continuidad de los servicios de telecomunicaciones brindados a las poblaciones vulnerables, así como prevenir contingencias patrimoniales imprevistas o eventuales reclamos por desequilibrio económico-financiero en la relación contractual fiduciaria.

De igual forma, en procura de salvaguardar la seguridad jurídica del Estado y tutelar la prestación ininterrumpida de los servicios de acceso y servicio universal en favor de las poblaciones vulnerables, este Órgano Contralor recomienda regular expresamente el tratamiento y la asunción de contingencias o pasivos derivados de la gestión precedente, así como disponer una etapa de operación paralela controlada previa a la formalización definitiva de la cesión de los contratos fiduciarios.

II. Conclusión

La Contraloría General de la República reconoce la necesidad de ejecutar acciones estatales para erradicar la brecha digital y acelerar el impacto positivo del uso de los servicios de telecomunicación en las comunidades y poblaciones vulnerables; es por ello que se aconseja a la Asamblea Legislativa valorar el proyecto de ley bajo el Expediente N.º 25.727 a partir de evidencia técnica, financiera y jurídica que resuelva las causas reales del entrabamiento interinstitucional, evitando propiciar una sustitución meramente orgánica o subjetiva de la entidad administradora. En tal sentido, se recomienda supeditar el avance de la iniciativa a la subsanación de las inconsistencias de gobernanza advertidas, a la acreditación de estudios técnicos que demuestren la suficiencia del tope presupuestario de administración, y que de cara a una eventual aprobación del proyecto de ley se considere la previsión de un régimen de transición por etapas que asegure la continuidad ininterrumpida de los servicios en favor de las poblaciones beneficiarias.

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

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Jose Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

AMC/vas

Ce: Despacho Contralor
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

G: 2026000121-11

NI: 21991