

DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

**Señora**  
**Ana Julia Araya Alfaro, Jefa**  
**Área de Comisiones Legislativas II**  
**Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios**  
**[aaraya@asamblea.go.cr](mailto:aaraya@asamblea.go.cr)**

**Asunto:** Criterio del ente Rector del sector telecomunicaciones (MICITT), respecto al proyecto de ley **EXPEDIENTE LEGISLATIVO 22.206**, denominado "PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL", que reforma la ley número 8642, Ley General Telecomunicaciones emitida el día 4 de junio de 2008.

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Se emite este criterio en atención a la comunicación AL-CPAS-1705-2020 del 5 de noviembre de 2020, mediante la cual solicita nuestras observaciones acerca del proyecto de ley del expediente legislativo N° 22.206 Creación del Programa Nacional de Alfabetización Digital.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

## CONTENIDO

1.	RESUMEN EJECUTIVO .....	3
2.	EL CONCEPTO DE BRECHA DIGITAL: BRECHA DE USO Y BRECHA DE ACCESO.....	5
3.	¿QUÉ ES LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL? .....	5
4.	¿POR QUÉ ES NECESARIA LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL? ¿POR QUÉ DEBEMOS ATENDER LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL DE FORMA PARALELA A LA CONECTIVIDAD? .....	6
5.	LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL EN LA ACTUAL LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES.....	11
6.	¿POR QUÉ DEBE DARSE RANGO DE LEY AL PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL? .....	14
7.	¿CÓMO FORTALECE EL PROYECTO DE LEY LA RED EDUCATIVA DEL BICENTENARIO? .....	21
8.	¿QUÉ CAMBIOS INTRODUCE EL PROYECTO DE LEY 22.206?.....	24
9.	MARCO REGULATORIO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA .....	26
9.1	Tratados internacionales.....	26
9.2	Funciones propias de una superintendencia.....	32
9.3	Otras disposiciones internacionales.....	41
10.	SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO DE LEY .....	48
10.1	Los beneficios de un Programa Nacional de Alfabetización Digital .....	50
10.2	La administración de los recursos y la asignación de proyectos .....	53
10.3	La sostenibilidad financiera de FONATEL.....	55
10.4	Otros aspectos positivos del proyecto de Ley .....	56
10.5	Paralelismo en la ejecución.....	57
11.	ANÁLISIS DE LA REFORMA PROPUESTA EN RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL.....	62
11.1	Recomendaciones sobre el articulado del proyecto. ....	63
11.2	Otras recomendaciones .....	87



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

- La Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642) sólo aborda la brecha de acceso, a pesar de que sus propósitos también están relacionados con la brecha de uso.
- La alfabetización digital es la forma de cerrar la brecha de uso.
- La alfabetización digital incluye conocimiento y las destrezas tecnológicas, pero también el uso seguro y productivo de las tecnologías de información y comunicación.
- **La definición de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad se refiere únicamente al acceso a las telecomunicaciones y no a la brecha de uso, por lo que existe un vacío legal con respecto al propósito original de la ley.**
- La alfabetización digital debe ser un objetivo permanente de interés público del más alto nivel, de manera que sea atendida y financiada de forma continua en la agenda pública, independientemente de los cambios de administración, lo cual también incluye a SUTEL. Esto se logra afianzando su definición y permanencia al darle rango de ley a la creación del Programa Nacional de Alfabetización Digital.
- El proyecto de ley 22.206 no riñe con el TLC. Por el contrario, fomenta la competitividad ampliando la participación de proveedores y da contenido a la tutela de derechos fundamentales como el derecho a la internet, reconocidos tanto a nivel nacional como internacional.<sup>1</sup>
- El proyecto de ley establece que, tal como se hace hasta ahora, para los proyectos del PNAD el MICITT analizará la alineación con la política pública y la sostenibilidad de Fonatel, de manera que pueda mantenerse un balance entre continuar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y los subsidios a conectividad, y la alfabetización digital.

<sup>1</sup> Sala Constitucional, Poder Judicial Costa Rica. Portal web de consultas. Disponible en: <https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/sentencias-relevantes> y La Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

- El proyecto de ley abre la posibilidad de que participen otros proveedores, pequeñas y medianas empresas, abriendo la posibilidad de una verdadera libre competencia y no como ha sido hasta ahora, que se circunscribe a un número reducido de oferentes.
- Actualmente en Fonatel existe suficiente contenido económico para atender la Red Educativa del Bicentenario, así como la ampliación de metas de conectividad a estudiantes que se tramitaron durante este año para atender a la población estudiantil sin acceso a la educación virtual.

La aprobación del proyecto de ley 22.206 es necesaria para:

- a) Corregir la omisión de la actual Ley General de las Telecomunicaciones, para incluir el concepto de brecha de uso y el objetivo de alfabetización digital.
- b) Dar sostenibilidad, la prioridad nacional necesaria y permanencia en el tiempo a la alfabetización digital, por ser crucial para la movilidad social.
- c) Posibilitar el financiamiento de la alfabetización digital con recursos de Fonatel, poniéndola al alcance de la población de forma gratuita por medio de los centros educativos públicos y los centros comunitarios inteligentes (CECI).
- d) Mejorar la capacidad de ejecución de proyectos para reducir la brecha digital.
- e) Procurar el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
- f) Resolver el problema de conectividad de los centros educativos públicos y los centros comunitarios inteligentes.
- g) Garantizar el cumplimiento *del principio de progresividad y reafirmar la prohibición de regresividad* respecto del derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones.
- h) Dar sostenibilidad a la Red Educativa del Bicentenario y la Red de Centros Comunitarios Inteligentes.
- i) Lograr un mayor alcance poblacional en el conocimiento de las tecnologías de información al hacerlo por medio de la comunidad educativa y de la red de centros comunitarios inteligentes.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

## 2. EL CONCEPTO DE BRECHA DIGITAL: BRECHA DE USO Y BRECHA DE ACCESO

La brecha digital es un concepto integral que comprende:

- a) La brecha de uso (alfabetización digital).
- b) La brecha de acceso (infraestructura de telecomunicaciones, servicio de telecomunicaciones y equipamiento).

La actual Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642) únicamente aborda el cierre de la brecha de acceso (artículo 32), a pesar de que sus propósitos también están relacionados con la brecha de uso (artículo 2, inciso f).

## 3. ¿QUÉ ES LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL?

La alfabetización digital es la adquisición de conocimientos y habilidades en el uso de dispositivos, programas, lenguajes de programación, la carga y descarga de archivos; la búsqueda, clasificación, integración y evaluación de información y recursos digitales tecnológicos y contenidos, la navegación en entornos virtuales y la comunicación por diferentes medios digitales para el uso productivo, significativo, seguro, crítico y responsable de la tecnología para la educación, la formación, el trabajo y la participación en la sociedad.

El abordaje de la brecha de uso contempla tres aspectos:

- El conocimiento de las tecnologías de información y comunicación.
- El saber hacer, es decir, las destrezas necesarias para el uso autónomo, aplicación y apropiación de las tecnologías de información y comunicación.
- El saber ser, es decir, la calidad del uso de las tecnologías de información y comunicación: su uso ético, productivo y significativo para la superación personal y la participación constructiva en la sociedad.

La alfabetización digital comprende conocimiento y las destrezas tecnológicas, pero también el uso seguro y productivo de las tecnologías de información y comunicación.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

#### 4. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL? ¿POR QUÉ DEBEMOS ATENDER LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL DE FORMA PARALELA A LA CONECTIVIDAD?

Se observa que el proyecto de ley 22.206 busca lograr las condiciones para un verdadero cierre de la brecha digital, añadiendo lo necesario para el cierre de la brecha de uso y reforzando el cierre de la brecha de acceso. La alfabetización digital es la forma de cerrar la brecha de uso; constituye un elemento integrador necesario para garantizar un impacto permanente de los esfuerzos de cierre de brecha de acceso en los cuales el país está invirtiendo: los subsidios son temporales, pero las destrezas y conocimientos permanecen y pueden ser continuamente expandidos, generando una verdadera transformación de la vida de las personas.

La alfabetización digital no es un resultado que se logre únicamente con proveer acceso y servicio universal, pues contar con un servicio no garantiza que el usuario tenga el conocimiento para aprovecharlo. A modo de símil, en el pasado podría haberse universalizado el servicio de correo y telegrafía, pero no podría ser aprovechado por una población que no sabe leer ni escribir. Resulta impensable, entonces, reducir la brecha digital sin el componente de alfabetización digital como uno de los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones.

En relación con la alfabetización digital, el informe PROSIC 2018 (pág. 215)<sup>2</sup>, indica:

*“Aunado a lo anterior, Zuñiga y Brenes (2012), mencionan una serie de argumentos para que la educación promueva la apropiación de las tecnologías digitales, entre estos:*

- ***Son herramientas de desarrollo personal y social.***
- *“Las herramientas tecnológicas requieren de un manejo responsable por parte de todas las personas, alineado con el respeto por las leyes, los derechos, la dignidad y el bien común. Para ello, es preciso desarrollar conocimiento sobre la naturaleza de*

<sup>2</sup> Prosic (2018). Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2018. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, UCR. Disponible en: <http://www.prosic.ucr.ac.cr/informes>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

estas tecnologías, y sobre las implicaciones **sociales, éticas y económicas de sus diversos usos posibles**” (p.3).

- **Un manejo competente de estas tecnologías permite un mejor desarrollo económico y personal.**
- *Las tecnologías digitales han propiciado cambios en la sociedad.*

*Por otro lado, Gris (2013) hace énfasis en que las tecnologías digitales no sólo ofrecen información, sino que reforman y modifican las estructuras cognitivas y formas de procesamiento de la información en las personas. Finalmente, **en relación con la brecha digital, la educación constituye una herramienta fundamental para disminuirla ya que como menciona el autor indicado (2013) la brecha digital ya no puede ser entendida exclusivamente como el “no acceso” a la tecnología, sino también a los usos cualitativos que hacemos de ellas (p.16).”***

*“Por su parte, Muñoz & Nicaragua (2014), plantean un **abordaje de la brecha digital desde una perspectiva que desarrolla el acceso a las tecnologías (información y comunicación), conectividad y alfabetización digital.** Esta definición expone que a pesar de la proliferación de instrumentos tecnológicos que han transformado la sociedad, el no acceso a las mismas produce afectaciones en cuatro niveles de la sociedad: a nivel social, cultural, político y económico. Es decir, para las autoras el problema de la brecha digital recae en los “diferentes aspectos, tanto técnicos, como sociales, que van desde las oportunidades de acceso a tecnologías que tienen las personas y la calidad de estos servicios, hasta los niveles educativos de la población y su tasa de alfabetismo”.*

*Además, hay un tema importante en esta definición, y es que se habla de dos aspectos: **acceso y uso.** El acceso es más sencillo de medir, pues es una variable binomial en donde la persona o el hogar pueden tener o no tener acceso a una tecnología específica. **El uso, en contraste, requiere de habilidades digitales que varían según el tipo de tecnología del que se esté hablando.***

*De esta misma forma, la brecha debe ser aproximada de manera integral, mediante la visibilización de todas las posibles áreas y dimensiones afectadas; en este sentido, “no debe medirse únicamente por la posibilidad de utilizar tecnologías de*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*comunicaciones de punta sino, también, en términos de capacidad de procesamiento de información y de la habilidad para crear redes de beneficio mutuo que puedan coadyuvar a mejorar el nivel de vida". (CV Mística, 2002)*

*Existe además una serie de retos en la disminución de la brecha en áreas donde una serie de condiciones preexistentes dificultan la implementación de las TIC. El estudio de Fernández, Reisdorf, Dutton y Hampton (2018) señala la existencia de rezagos de adopción que pueden estar profundizados por una falta de interés en ciertos grupos en donde **la falta de alfabetización digital lleva a una percepción de que el Internet no es útil o valioso**. Del mismo modo, **esta poca alfabetización también lleva a un uso pobre en caso de que se generen las oportunidades necesarias de conectividad para este tipo de grupos socioeconómicos**.*

*Los autores señalan otros estudios que llegan a la conclusión de que en comunidades de bajos ingresos el uso primario de Internet es el entretenimiento (películas, juegos, contenido para adultos) y no para conectarse con otras personas, llevar a cabo negocios o perseguir otro tipo de actividades en línea lo que hace que estas comunidades no aprovechen el potencial de Internet.*

*Junto con el nivel de ingresos, el tema educativo es uno de los grandes componentes de la brecha digital. Mientras el nivel de ingresos genera importantes barreras de acceso a las TIC en cuanto a su asequibilidad, el nivel educativo está más relacionado con el alfabetismo digital y la capacidad que tienen las personas en hacer un uso eficiente de la tecnología."*

Lo anterior se verifica en los datos de MICITT (Informe *Acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones en Costa Rica 2017*)<sup>3</sup> sobre los 5 usos más frecuentes de uso de internet en Costa Rica, los cuales son:

- Descarga de imágenes, videos, música, juegos (80.7%).
- Descarga de software y aplicaciones (77.3%).
- Participación en redes sociales (74.8%).
- Descarga de aplicaciones (69.4%).

<sup>3</sup> MICITT (2017). Acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones en Costa Rica 2017. Gobierno de Costa Rica, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Disponible: <https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/acceso-y-uso-de-los-servicios-de-telecomunicaciones-en-costa-rica-2017.pdf>



27 de mayo de 2021  
 MICITT-DM-OF-0426-2021

- Llamar por internet/VoIP (63.5%).

Es por esta razón que, por medio de la alfabetización digital, debe fomentarse en la población usos adicionales y más significativos de Internet, que puedan traducirse en movilidad social y una ciudadanía digital proactiva y constructiva. En tal sentido, el Informe PROSIC 2019<sup>4</sup>, indica:

*“La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la organización propone cuatro dimensiones para indicadores de economía digital (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2016). Invirtiendo en infraestructura inteligente, empoderando a la sociedad, desencadenando la información y creando crecimiento y empleo.”*

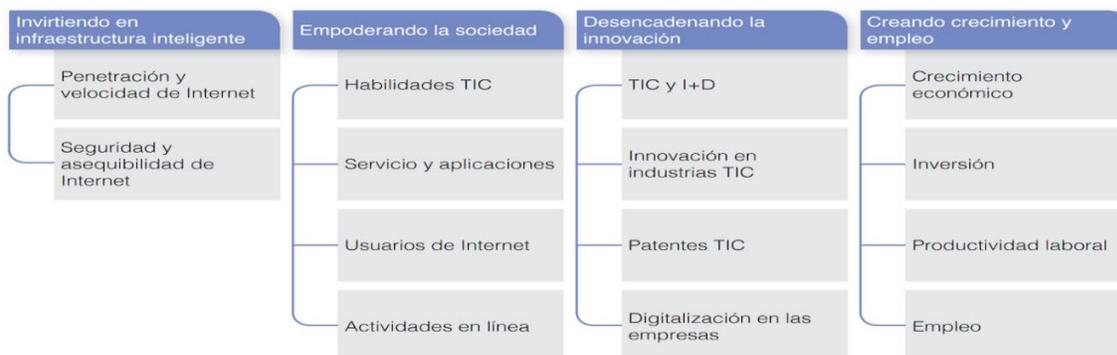


Figura 4.2 Dimensiones de la economía digital  
 Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia. Prosic, 2018.

Fuente: Informe PROSIC 2019

Adicionalmente, el Informe PROSIC 2020<sup>5</sup> coincide en que:

*“Es importante considerar que la brecha digital no es una sola, se puede medir de manera independiente para el **acceso, uso y apropiación** de cada aparato o servicio de la era digital: el Internet, los teléfonos móviles inteligentes y la computadora son quizás a los que las discusiones remiten de inmediato sin embargo, **también es***

<sup>4</sup> Prosic (2019). Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2019. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, UCR. Disponible en: <http://www.prosic.ucr.ac.cr/informes>

<sup>5</sup> Prosic (2020). Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2020. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, UCR. Disponible en: <http://www.prosic.ucr.ac.cr/informes>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

**posible medir la brecha de acceso a tecnologías más incipientes como los drones o a servicios digitalizados como la banca en línea. Existen, además, dos niveles de brecha digital: un primer nivel de acceso a la tecnología y el segundo, de capacidad de uso. Debido a esta dualidad de la brecha, es necesario un planteamiento que debe ir más allá del acceso, considerando la apropiación social y entendiendo la brecha como deficiencias no sólo de acceso, sino también de uso y calidad de uso (Alva de la Selva, 2015). Debido a estos dos niveles de brecha, esta puede ser abordada desde una perspectiva que desarrolla tanto el acceso a las TIC y la conectividad (primer nivel) como la alfabetización digital (Muñoz y Nicaragua, 2014), considerando que la alfabetización digital es la potenciadora del uso (brecha de uso). En resumen, queda claro que la brecha digital es un fenómeno complejo que incluye tanto niveles de adopción (acceso y uso) como distintas unidades de estudio (pues se puede hablar de brecha de hogares, personas, empresas y regiones, entre otras (Chipeva, Cruz-Jesús, Oliveira e Irani, 2018); además, de distintos tipos de tecnologías de la familia de las TIC. Lo anterior obliga a que la misma deba ser abordada de manera integral, visibilizando las distintas áreas y dimensiones afectadas (CV Mística, 2002)."**

En el 2019, un 45% de los hogares indica que no necesita Internet y 31% alegan costos elevados; un 12% indica que no sabe cómo utilizar Internet, es decir una expresión del analfabetismo digital:

*"Analfabetismo digital: podrían agruparse en este aspecto quienes dicen no necesitar Internet (45%), pues se trata de personas que aún conectadas probablemente no sabrían qué hacer con el Internet y quienes dicen no saber cómo utilizarlo (12%). Es decir, más de la mitad de hogares sin acceso a Internet se debe a un tema de necesidad de alfabetización digital, para lo cual debería generarse política pública para buscar la inclusión de este grupo". (PROSIC, 2019, p. 190)*

Por estas razones, resulta de máxima pertinencia que el proyecto de ley defina la alfabetización digital y la incluya entre los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones. En el mundo actual, las personas necesitan contar con competencias digitales robustas para utilizar las tecnologías de información y comunicación de una manera productiva y significativa tanto a nivel personal como para apoyo para la formación, la empleabilidad, la autoempleabilidad, el emprendimiento y en general para la inclusión social y el disfrute de los beneficios de la tecnología. Incluso



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

para implementar exitosamente esfuerzos nacionales como la digitalización del Estado, debemos asegurar que la brecha digital se reduzca al mínimo e idealmente desaparezca, para evitar la exclusión de estos beneficios, avances y apoyo a la ciudadanía por no contar con las competencias digitales que se requieren para disfrutarlos. Debemos propiciar las condiciones (conectividad) pero al mismo tiempo el conocimiento para su utilización (alfabetización digital).

## 5. LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL EN LA ACTUAL LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

En la actual Ley General de Telecomunicaciones no se contemplan mecanismos para reducir la brecha de uso, y tampoco se contempla el objetivo de alfabetización digital. Dicha ley refiere de forma pávida, en sus propósitos, lo siguiente:

*“Promover el desarrollo y uso de los servicios de telecomunicaciones dentro del marco de la sociedad de la información y el conocimiento y como apoyo a sectores como salud, seguridad ciudadana, educación, cultura, comercio y gobierno electrónico.”*

En la Ley General de Telecomunicaciones<sup>6</sup> se define brecha digital como:

*“6) Brecha digital: acceso diferenciado entre países, sectores y personas a las TICs, así como las diferencias en la habilidad para utilizar tales herramientas, en el uso actual que les dan y en el impacto que tienen sobre el desarrollo humano.”*

Sin embargo, en el Título 2 Régimen de Garantías Fundamentales, en su Capítulo 1, se definen los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad de las telecomunicaciones y se circunscriben únicamente a la brecha de acceso a las telecomunicaciones: (la negrita no corresponde al original)

<sup>6</sup> Ley General de Telecomunicaciones. Gobierno de Costa Rica. Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63431&nValor3=91176&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63431&nValor3=91176&strTipM=TC)



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

**“Acceso universal:** derecho efectivo al **acceso de servicios de telecomunicaciones** disponibles al público en general, de uso colectivo a costo asequible y a **una distancia razonable respecto de los domicilios**, con independencia de la localización geográfica y condición socioeconómica del usuario, de acuerdo con lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.”

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

**“Solidaridad:** establecimiento de mecanismos que permitan el **acceso real** de las personas de **menores ingresos y grupos con necesidades sociales especiales a los servicios de telecomunicaciones**, en condiciones adecuadas de calidad y precio, con el fin de contribuir al desarrollo humano de estas poblaciones vulnerables.”

A pesar de que entre los propósitos de la ley se encuentra promover el uso de las telecomunicaciones **“como apoyo a sectores como salud, seguridad ciudadana, educación, cultura, comercio y gobierno electrónico”**, siendo estos temas de gran importancia y beneficio para la ciudadanía, el Título II, Régimen de Garantías Fundamentales, en el artículo 31 indica que este capítulo **“establece los mecanismos de financiamiento, asignación, administración y control de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad”**. Estos tres objetivos se refieren **únicamente al acceso a las telecomunicaciones**. De esta manera, el artículo **no incluye elementos relacionados con el abordaje de la brecha de uso** de las telecomunicaciones, por lo que **existe un vacío legal con respecto al propósito original de la ley**.

Actualmente los proyectos con cargo a Fonatel se financian de acuerdo con los objetivos definidos en el Régimen de Garantías Fundamentales, que deben reflejarse en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Debido a que la Ley General de Telecomunicaciones no incluye mecanismos para la disminución de brecha de uso ni la alfabetización digital, los recursos de Fonatel no pueden utilizarse para financiar la



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

alfabetización digital. Esto se hace notorio en el artículo 38 de la actual Ley General de Telecomunicaciones, que indica:

*“...Los recursos de Fonatel **no podrán ser utilizados para otro fin** que no sea para lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, **en el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, definidos en el artículo 32 de esta Ley,** y deberán asignarse íntegramente cada año...”*

El PNDD 2015-2022<sup>7</sup> contempla la alfabetización digital como una línea de acción del pilar de Inclusión Digital, por ejemplo, con el Programa “Empoderamiento de la Población en TIC Objetivo del Programa: Incrementar el uso y la apropiación responsable, segura y productiva de las tecnologías digitales de la población en general”, para la “disminución en la brecha de uso de las tecnologías digitales de la población, de manera tal que se logre un uso responsable y seguro y se fomente la innovación social.” Sin embargo, en la actual Ley General de Telecomunicaciones no se contempla como rubro financiable la alfabetización digital. Es claro que el Poder Ejecutivo sí ha emitido política pública para el cierre de la brecha de uso como parte del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Sin embargo, este esfuerzo no puede financiarse por medio de Fonatel, con lo cual se limita su alcance.

Por otra parte, la Sala Constitucional en su sentencia N° 962-12 de las 09 horas 05 minutos de fecha 27 de enero de 2012 con respecto al principio de legalidad, indicó: *“El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar sometidos a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, es lo que se conoce como el principio de juridicidad de la Administración, sea que las instituciones públicas solo pueden actuar en la medida en la que se encuentre apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso, en consecuencia solo le es permitido lo que esté constitucionalmente y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado, les está vedado.”*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> MICITT (2015). Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Gobierno de Costa Rica, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Disponible en: <https://www.micitt.go.cr/plan-nacional-desarrollo-las-telecomunicaciones>

<sup>8</sup> Sala Constitucional, Poder Judicial Costa Rica. Portal web de consultas. Disponible en: <https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/sentencias-relevantes>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Además de que no está expresamente autorizado el uso de recursos de Fonatel para la alfabetización digital, el artículo 38 de la Ley General de Telecomunicaciones prohíbe su uso para otros fines que no sean los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, según las definiciones del artículo 32.

La situación expuesta nos revela la necesidad de la reforma propuesta por el proyecto de ley 22.206 para incluir la alfabetización digital como un objetivo en la ley, y para posibilitar el uso de fondos de Fonatel en el cumplimiento del objetivo de alfabetización digital.

## 6. ¿POR QUÉ DEBE DARSE RANGO DE LEY AL PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL?

La aprobación del proyecto de ley 22.206 es necesaria para:

- a) Corregir la omisión de la actual Ley General de las Telecomunicaciones, para incluir el concepto de brecha de uso y el objetivo de alfabetización digital.
- b) Dar sostenibilidad y permanencia en el tiempo a la alfabetización digital, por ser crucial para la movilidad social y económica de las personas.
- c) Posibilitar el financiamiento de la alfabetización digital con recursos de Fonatel, poniéndola al alcance de la población de forma gratuita por medio de los centros educativos públicos y los centros comunitarios inteligentes.
- d) Mejorar la capacidad de ejecución de proyectos para reducir la brecha digital.
- e) Procurar fortalecer la rectoría del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
- f) Resolver el problema de conectividad de los centros educativos públicos y los centros comunitarios inteligentes.
- g) Garantizar el cumplimiento *del principio de progresividad y reafirmar la prohibición de regresividad* respecto del derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones.
- h) Dar sostenibilidad a la Red Educativa del Bicentenario y la Red de Centros Comunitarios Inteligentes.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

- i) Es necesario dinamizar la formulación y ejecución de los proyectos de telecomunicaciones. Debemos avanzar más rápido tanto como las necesidades actuales lo demanden.<sup>9</sup>

La alfabetización digital es un tema de tal importancia estratégica para la movilidad social, la transformación económica y el desarrollo regional equitativo, que su atención no debe quedar supeditada a la interpretación de una ley ni a la voluntad de los jerarcas de turno en el sector público, incluyendo SUTEL/FONATEL, pues reviste tanta transcendencia en el mundo actual como lo es saber leer y escribir. La Ley General de Telecomunicaciones debe ser totalmente explícita y clara en este aspecto, para evitar que busque evadirse la atención de la alfabetización digital y su financiamiento por medio de FONATEL. Prueba indiscutible de esta necesidad es que actualmente SUTEL no tiene certeza de si podrá implementar y financiar el proyecto de Red Educativa del Bicentenario tal como lo requiere el MEP. El 26 de abril de 2021 SUTEL comunicó a MICITT, mediante oficio 03407-SUTEL-SCS-2021, lo siguiente:

*“El presente informe contiene el análisis legal preliminar de abordaje de las capas 3b y 4 del proyecto de Red Educativa planteadas en el diseño propuesto por la empresa SPC Internacional y contenida en el “Informe técnico final del proyecto” denominado “Diseño de la “Red Educativa del Bicentenario” para los centros educativos y dependencias del Ministerio de Educación Pública”, de fecha 30 de agosto de 2019.*

*Así las cosas, mediante los recursos de Fonatel se han ejecutado programas y proyectos que han utilizado diferentes procesos de contratación por lo que para el presente caso del NOC y el SOC para la REB es necesario que en el informe que se deberá emitir en el mes de agosto se logre profundizar en la viabilidad técnica, legal y financiera de la aplicación de alguno de esos tipos de procesos en el financiamiento de la ejecución de esos componentes de la REB.*

*Por tales razones, para la alternativa de abordaje de análisis de los diferentes procesos de contratación que han sido ejecutados para la adquisición de bienes y servicios con recursos de FONATEL, en función de la necesidad de la implementación del NOC y SOC para el EJE FONATEL, se recomienda activar la mesa de trabajo con*

<sup>9</sup> MEP tiene identificados a estudiantes con problemas de conectividad en sus hogares. <https://www.mep.go.cr/noticias/mep-tiene-identificados-estudiantes-problemas-conectividad-sus-hogares>



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*MEP para analizar su factibilidad técnica, legal y financiera de acuerdo con lo contemplado en el Perfil del Programa.”*

Sutel emite esta comunicación hasta el día 26 de abril de 2021 pesar de que mediante oficio MICITT-DVT-OF-965-2019 del 16 de octubre de 2019 MICITT le solicitó este análisis de factibilidad técnica, legal y financiera.

La alfabetización digital es parte indispensable del desarrollo de las telecomunicaciones, en beneficio del país y de los mismos proveedores y operadores. A mayor conocimiento, habrá mayor capacidad adquisitiva y por ende, mayor demanda de servicios.

El cierre de la brecha digital de uso debe ser atendido de forma continua, por lo cual es necesario asegurar la sostenibilidad de las condiciones habilitadoras de este proceso. Por esta razón, MICITT, como ente rector, considera vital que por ley se dé al Programa Nacional de Alfabetización Digital un carácter permanente en el PNDT, junto con la posibilidad de acceder a recursos de FONATEL.

La pandemia nos revela la gran necesidad de ahondar en la educación digital y la generación de capacidades y habilidades tecnológicas para todas las personas. El país no solo necesita redoblar esfuerzos en el acceso a las TICs, sino también en la alfabetización digital, para llevar las competencias y conocimientos relacionados con tecnologías de información y comunicación de forma masiva a la población. Es necesario resolver este problema estructural que se ha identificado en la Ley General de Telecomunicaciones, y cuyos efectos se hicieron aún más evidentes debido a la pandemia.

El artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones indica que la contribución parafiscal se justifica “en el beneficio individualizable que para los operadores y proveedores citados representa la maximización del uso de las redes de telecomunicaciones y el incremento de los usuarios de servicios de telecomunicaciones”, lo cual solamente puede lograrse cuando las personas tienen el conocimiento necesario para usar estas redes maximizando su uso, como el mismo artículo indica. De esta forma, se muestra nuevamente que la actual Ley General de Telecomunicaciones, desde sus inicios, por errores conceptuales no consideró la alfabetización digital, a pesar de ser un elemento fundamental para lograr ese objetivo. Por otra parte, muestra que en esta ley hay un sesgo importante hacia quienes aportan la contribución parafiscal, dejando de



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

lado la participación de otros actores que podrían acelerar la consecución de los objetivos, lo cual siempre redundaría en beneficio de los operadores y proveedores, pues crearía una demanda intensa y sostenida de las telecomunicaciones.

El derecho a las telecomunicaciones permite ejercer también otros derechos fundamentales: el derecho a la comunicación, el derecho a la información y, ante la situación de la pandemia, el derecho a la educación y el derecho al trabajo. Particularmente sobre el derecho a la comunicación y la información, “a la luz de la sociedad de la información y del conocimiento actual, el derecho de todas las personas de **acceder y participar en la producción de la información, y del conocimiento**, se vuelve una exigencia fundamental, por ello tal acceso y tal participación deben estar garantizados a la totalidad de la población.” Además, de acuerdo con el artículo 19° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye la libertad de, **sin interferencias, tener opiniones y de buscar, recibir y transmitir información e ideas por cualquier medio e independientemente de fronteras**” (Naciones Unidas, 1948)<sup>10</sup>.

UNESCO ha indicado que la alfabetización no sólo implica el dominio de una lengua a partir de la lectura y escritura, sino que se complementa con otras, como la alfabetización digital, la mediática y la informacional. “La UNESCO afirma que la calidad de la educación cumple un papel decisivo en el desarrollo y por consiguiente exhorta a todos los estados a fomentar la alfabetización digital y facilitar el proceso de la información en internet, que puede ser una herramienta importante para facilitar la promoción del derecho a la educación”.

Además, como menciona la resolución de la Sala Constitucional No. 00351-2007, del 12 de enero 2007<sup>11</sup>,

*“... Debe tomarse en consideración que en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, las administraciones públicas, lejos de cumplir un rol pasivo o de limitación tendiente a propiciar, única y exclusivamente, el ejercicio individual de los derechos fundamentales, **tienen un deber prestacional y asistencial** en aras de*

<sup>10</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<sup>11</sup> Sala Constitucional (2007). Resolución Sala Constitucional 00351-2007. Poder Judicial Costa Rica. Portal web de consultas. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-371969>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*procurarle a todas las personas que conforman la comunidad una esfera vital mínima, y, desde luego, **de erradicar todos los obstáculos e impedimentos para el logro de una igualdad real y efectiva entre éstas.***

*Ese deber les impone a los órganos y entes públicos que componen la organización administrativa prestar, según los **principios de la igualdad, universalidad, continuidad,** eficiencia y eficacia, una serie de servicios públicos indeclinables, y, por consiguiente, asumir una actitud positiva y proactiva frente a los administrados. Bajo esta inteligencia, **en la medida en que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales,** sobre todo los de prestación, **resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución...***

Esto a la luz de que provee igualdad de conocimiento (la alfabetización digital) para el aprovechamiento de las telecomunicaciones. Por el contrario, la reforma propuesta en este proyecto de ley permite al legislador ordinario llenar una omisión de la actual legislación, en especial con respecto al tema de solidaridad, pues no todas las personas tienen los recursos necesarios para acceder a capacitación en alfabetización digital, perdiendo así oportunidades de movilidad social.

Por esta razón, además de atender la brecha de acceso, se vuelve fundamental cerrar la brecha de uso por medio de la alfabetización digital: complementariamente al acceso a conectividad y a equipamiento, cada persona tiene derecho a contar con el conocimiento y las destrezas para el uso autónomo de las tecnologías digitales, por lo cual la alfabetización digital debe formar parte del Régimen de Garantías Fundamentales, de la Ley General de Telecomunicaciones. Esto permitirá crear un marco legal que sustente el financiamiento de la política pública en alfabetización digital por medio de Fonatel. La alfabetización digital debe ser un objetivo permanente de interés público del más alto nivel, de manera que sea atendida y financiada de forma continua en la agenda pública, independientemente de los cambios de administración. Esto se logra afianzando su definición y permanencia al darle rango de ley a la creación del Programa Nacional de Alfabetización Digital.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Tal como dice el punto 61 de la Declaración de Ginebra<sup>12</sup> “... *Estamos persuadidos de que el objetivo convenido a nivel mundial es el de contribuir a colmar la brecha digital, promover el acceso a las TIC, **crear oportunidades digitales y aprovechar los posibles beneficios que las TIC ofrecen para el desarrollo**...*”; es importante indicar que no se están variando los fines de FONATEL y con ello, el destino de la contribución parafiscal, puesto que la alfabetización digital es condición necesaria para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos sociales o prestacionales y además se tutelan “los principios constitucionales superiores de solidaridad, justicia social, redistribución de la riqueza e igualdad real y que permite el ejercicio efectivo de derechos sociales tales como la cibereducación pública, la teleseguridad social y teletrabajo” (IN-00232-2020, Deloitte, 2020), como también indica el artículo 1 de la Ley General de Telecomunicaciones. Para lograr esto, la alfabetización digital es absolutamente necesaria.

Igualmente, en el punto 23 de la Declaración de Ginebra se indica:

*“En las zonas desfavorecidas, el establecimiento de **puntos de acceso público** a las TIC en lugares como oficinas de correos, **escuelas**, bibliotecas y archivos, puede ser el medio eficaz para garantizar el acceso universal a la infraestructura y los servicios de la Sociedad de la Información.”*

De allí también la importancia de garantizar la sostenibilidad temporal y financiera de la Red Educativa del Bicentenario y de la Red de Centros Comunitarios Inteligentes, tal como se plantea en el proyecto de ley.

La actual Ley General de Telecomunicaciones NO INCLUYE LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL en el Régimen de Garantías Individuales. Esto hace que no exista base legal para financiar la ALFABETIZACIÓN DIGITAL con fondos de FONATEL, a pesar de ser parte muy importante del cierre de la brecha digital para aprovechar la tecnología digital y las telecomunicaciones para el empleo, el estudio y el emprendimiento, en especial para el impulso de las zonas rurales.

<sup>12</sup> Declaración de Principios — Ginebra 2003. Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra 2003 – Tunéz 2005. Disponible en: [https://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet/declaration\\_C-es.html#:~:text=Si%20tomamos%20las%20medidas%20necesarias,los%20pueblos%20y%20las%20naciones](https://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet/declaration_C-es.html#:~:text=Si%20tomamos%20las%20medidas%20necesarias,los%20pueblos%20y%20las%20naciones).



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Actualmente, FONATEL solamente financia la conectividad de 12 de los 242 Centros Comunitarios Inteligentes que MICITT tiene en el país, es decir apenas un 5%, y solo por 3 años, según información recopilada por la Dirección de Apropiación Social del Conocimiento del MICITT, al mes de noviembre 2020. Esto hace que muchas comunidades no puedan contar con un CECI para capacitar a sus habitantes, por no poder pagar el servicio de Internet o no contar con infraestructura de conectividad.

En relación a lo anterior se debe aclarar que los centros comunitarios inteligentes (CECI) son un programa comunitario orientado a brindar capacitación a ciudadanos que están fuera de la educación formal, siendo responsabilidad del MEP atender a la comunidad educativa integrada por las entidades de educación pública, a quienes principalmente se les brinda alfabetización digital, por lo que no es cierto como se suele afirmar que con el programa CECI se atiende el componente de alfabetización digital de forma integral. Los CECI permiten atender a la población que no se encuentra en el sistema educativo público pero que necesita de la alfabetización digital. Esta situación se ve agravada por el hecho de que MICITT no recibe financiamiento de FONATEL para contenido, capacitación de usuarios y mantenimiento de equipos de los CECI. Además, esas partidas presupuestarias se han recortado con los rebajos aplicados desde la Asamblea Legislativa y que en reiteradas ocasiones se ha explicado que los fondos de capacitación no se utilizan para funcionarios de MICITT, sino para ofrecer capacitación a la ciudadanía. Esto a pesar de que MICITT comprometió metas de CONAPAM, bibliotecas y otros centros públicos. Por otra parte, lamentablemente no puede financiarse esto con el Fondo de Incentivos, pues nunca ha tenido una cantidad de recursos que permita financiar estas necesidades ni está concebido para este tipo de actividades, sino para otorgar **incentivos**. La sostenibilidad es absolutamente necesaria para la implementación de la alfabetización digital, pues a diferencia de otros programas de FONATEL, donde se dan subsidios temporales mientras se crean las condiciones de demanda de telecomunicaciones en un lugar o beneficiario específico, atender a todas las generaciones de costarricenses en la educación pública (MEP) y a la población fuera de este sistema (MICITT) implica que este componente debe estar disponible y garantizado de manera permanente para el país.

Es necesario crear capacidades en todas las regiones del país y en personas de todas las edades. Por medio del Programa Nacional de Alfabetización Digital puede alcanzarse la apropiación universal de las tecnologías de información y comunicación, cerrando las brechas de uso causadas por nivel socioeconómico y ubicación



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

geográfica, para generar desarrollo por medio del teletrabajo, de la autoempleabilidad y el emprendimiento, potenciado por las tecnologías digitales, especialmente fuera de la GAM.

## 7. ¿CÓMO FORTALECE EL PROYECTO DE LEY LA RED EDUCATIVA DEL BICENTENARIO?

La Red Educativa del Bicentenario consiste en la conexión de más de 4500 centros educativos públicos a red de banda ancha y entre sí. Cubre aspectos que van más allá de la “simple” conectividad y equipamiento de centros educativos, los cuales son:

- a) Servicios de conectividad: corresponde a todos los elementos relacionados a la infraestructura de los operadores de servicio, última milla y conexión del Internet en el centro educativo, con anchos de banda mejorados y escalables para ajustarse a las demandas futuras.
- b) Infraestructura pasiva: corresponde a lo relacionado con el equipamiento pasivo en el centro educativo, tal como: cableado de datos UTP, instalaciones eléctricas, UPS, gabinetes de telecomunicaciones, entre otros acondicionamientos necesarios para construir una red LAN (alámbrica e inalámbrica) en el centro educativo, así como los servicios de implementación relacionados para dejar esta infraestructura funcional y lista para utilizar.
- c) Plataforma de redes y seguridad: abarca las plataformas y servicios requeridos para el proyecto (incluye servicios generales o indirectos requeridos para el correcto funcionamiento de esta plataforma, como pólizas de seguros, entre otros), equipos o servicios de seguridad perimetral (borde de la red) en el centro educativo, además de todo el equipamiento de switches de acceso, puntos de acceso inalámbricos que permitirán el acceso final a los usuarios de los centros educativos y la gestión central en la nube.
- d) Servicios de operación y gestión (NOC (centro de operaciones de red) y SOC (centro de seguridad de la red)): corresponden a componentes de operación requeridos para garantizar el adecuado funcionamiento del servicio y atención



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

de los incidentes del servicio en operación; además de garantizar los niveles de seguridad de la plataforma y mitigar el riesgo de amenazas internas y externas.

Cabe destacar que el trabajo relacionado con la modificación del PNDT para incluir la Red Educativa del Bicentenario se ha plasmado en una serie de mesas de trabajo e intercambio de correspondencia entre MICITT, SUTEL y MEP en un proceso que inició en setiembre de 2019, cuando el MEP remitió a MICITT el diseño de la red. A partir de lo expuesto, este equipo tripartito ha avanzado en el análisis de los primeros dos componentes de la Red Educativa del Bicentenario, para lo cual SUTEL facilitó *“los estudios Factibilidad legal, técnica, financiera y operativa (diagnóstico) para poder destinar recursos de FONATEL a la atención del componente de conectividad e implementación de infraestructura de telecomunicaciones y eléctrica pasiva en los Centros Educativos delimitados como alcance para la SUTEL (informes 04753-SUTEL-CS-2020 y 06025- SUTEL-DGF-2020)”* mediante los contratos existentes, lo cual solamente permitiría suplir las necesidades de política pública de dos de los cuatro componentes establecidos por el MEP como parte integral del Proyecto de la Red Educativa del Bicentenario.

Sin embargo, aún falta por avanzar en los otros dos componentes de la Red, los cuales son aspectos medulares, dado que, conforme a la posición del Ministerio de Educación Pública, la necesidad educativa no se satisface con la conectividad usual de los otros programas en ejecución, y por ende reiteró la necesidad que se evalúe de forma integral la posibilidad de que se financie con recursos de FONATEL las cuatro capas de la red, conforme a la petición efectuada por MICITT desde el año 2019.

La situación de emergencia nacional que ocurre en el año 2020 producto del COVID-19 acentuó la importancia de contar con una Red Educativa que apoye el proceso de enseñanza-aprendizaje. Esto implica mucho más que dar conectividad a los estudiantes, atendiendo a lo que el MEP ha conceptualizado como:

*“(...) el medio principal para que cientos de miles de estudiantes puedan descubrir lo que significa la inmersión del conocimiento en sus aulas y además impulsar la transferencia efectiva, en tiempo real de información para la toma de decisiones oportuna.*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*Se trata esencialmente del aprovechamiento educativo de los servicios web que permitiría la red y que está relacionado con el componente de acceso a información actualizada por parte de los estudiantes y docentes, introducción de servicios en línea para apoyar el proceso de enseñanza y aprendizaje, generación de comunidades de aprendizaje de estudiantes y docentes a nivel país y global, servicios de atención y comunicación directa con estudiantes y docentes. Es decir, el aprovechamiento es más que curricular, es educativo en todas sus dimensiones y es por eso que es muy valioso el aporte del servicio de red.*

*Lo que el MEP pretende, no se limita a conectar cientos de escuelas y colegios a un servicio de internet; sino generar una solución integral, que provea:*

*Conectividad WAN.*

- Conectividad campus LAN e inteligencia en el centro educativo.*
- Los diferentes servicios de administración de la red centralizada, seguridad, soporte técnico, etc.*

*Esto con el fin último de responder a las necesidades actuales y futuras, y proveer una plataforma que sea lo suficientemente segura, flexible y adaptable para poder elaborar estrategias pedagógicas y administrativas, que nos lleven a dotar a los estudiantes de más y mejores prácticas en el proceso enseñanza-aprendizaje, y que sirva como una ciber-carretera en donde podamos hacer circular proyectos de alto impacto educativo.”*

A esto se suma el hecho de que el funcionamiento de una red educativa debe ser sostenible en el tiempo, y para ello debe contar con los recursos necesarios para su mantenimiento, renovación de tecnología y actualización de velocidades de Internet, por lo cual debe formar parte permanente del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

En relación con los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI), cabe destacar que es necesario contar con el equipamiento, infraestructura de telecomunicaciones y conectividad para consolidar estos centros, para ofrecer acceso y alfabetización digital gratuita a sus personas usuarias.

Al extender la infraestructura de telecomunicaciones hasta los centros educativos públicos y los CECI por medio del Programa Nacional de Alfabetización Digital, se contribuye a acercar este servicio a los centros poblacionales aledaños. A partir de



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

esto, puede posteriormente, por medio de programas como Hogares Conectados, continuar con la infraestructura y conectividad de los hogares ubicados en los alrededores. De esta manera, se complementan los esfuerzos realizados hasta ahora, y se aumenta la velocidad de ejecución.

## 8. ¿QUÉ CAMBIOS INTRODUCE EL PROYECTO DE LEY 22.206?

- a) Corrige la omisión de la actual Ley General de las Telecomunicaciones, para incluir el concepto de brecha de uso y el objetivo de alfabetización digital.
- b) Da sostenibilidad y alta prioridad a la alfabetización digital.
- c) Posibilita el financiamiento de la alfabetización digital con recursos de Fonatel, poniéndola al alcance de la población de forma gratuita por medio de los centros educativos públicos y los centros comunitarios inteligentes.
- d) Mejora la capacidad de ejecución de proyectos para reducir la brecha digital.
- e) Procura el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
- f) Resuelve el problema de conectividad de los centros educativos públicos y los centros comunitarios inteligentes.
- g) Garantiza el cumplimiento *del principio de progresividad y reafirmar la prohibición de regresividad* respecto del derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones.
- h) Da sostenibilidad a la Red Educativa del Bicentenario y la Red de Centros Comunitarios Inteligentes.

Mediante la propuesta de ley expediente legislativo 22.206, “PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL”, se reforma la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, de 4 de junio de 2008, en el Título I, Capítulo I; “Disposiciones Generales”, el artículo 6; “Definiciones”, así como del Título II; “Régimen de garantías Fundamentales”, Capítulo I; sobre “Acceso universal, servicio universal y solidaridad de las telecomunicaciones”, los artículos 31,32,33,34,36,38,39, y 40. Además se adicionan los artículos 34 bis y 35 bis, otorgando rango de ley al **Programa Nacional de Alfabetización Digital (PNAD)**, y se define el objetivo de “**Alfabetización Digital**”, que complementa los otros dos componentes (conectividad y equipamiento), para alcanzar el objetivo de reducir la brecha digital.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Asimismo, se propone que todos los proyectos de alfabetización digital que corresponden a la comunidad educativa sean formulados y ejecutados por el Ministerio de Educación Pública (MEP), y por el MICITT aquellos proyectos que involucran alfabetización digital de las comunidades que por alguna razón no hacen parte de la población estudiantil atendida por el MEP, como es el caso de los Centros Comunitarios Inteligentes.

De la lectura atenta de la exposición de motivos del proyecto de ley 22.206 Programa Nacional de Alfabetización Digital es posible desde ya percatarse de la pertinencia y necesidad de la reforma legal propuesta, al poner en evidencia que después de más de una década de la apertura de las telecomunicaciones, si bien ha habido avances en la reducción de la brecha digital, ésta no se ha logrado eliminar del todo y aún mantiene un nivel significativo. De manera que este Ministerio, como uno de los actores principales en el ecosistema de telecomunicaciones y responsable de la política pública, a partir no solo de la experiencia acumulada sino de la realidad que tenemos a la vista, comparte el argumento de que es el momento oportuno de revisar y replantear lo vigente, siendo la reforma legal propuesta sólo una de las acciones correctivas que requiere el sistema. El solo hecho de que casi la totalidad de la comunidad educativa del país, en especial en zonas rurales, fronterizas y costeras, haya perdido un curso lectivo a falta de conectividad, es razón suficiente para que al menos estemos dispuestos a analizar e identificar necesidades de mejora e implementar las respectivas acciones correctivas tendientes a dinamizar la ejecución de proyectos para reducir la brecha de acceso universal, equipamiento y de alfabetización digital, y el uso efectivo y eficaz de los recursos económicos disponibles; la reforma legal propuesta indica ir en esa dirección.

- **DE LA RECTORÍA DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES**

Es de importancia enfatizar que este criterio lo emite el MICITT en su condición de autoridad rectora del sector de telecomunicaciones, según lo dispuesto en la Ley número 8660, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, artículo 1:

*“Créase, por medio de la presente ley, el sector telecomunicaciones y se desarrollan las competencias y atribuciones que corresponden al **Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)**, que por medio de su jerarca ejercerá la rectoría de dicho sector.”*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

En la citada ley y demás normativa relacionada, si bien se le otorga a este Ministerio la responsabilidad de ejercer la rectoría del sector de telecomunicaciones, no encontramos disposiciones mediante las cuales se dote de las herramientas y mecanismos para un ejercicio efectivo de dicha rectoría, lo cual ha impedido al Ministerio instar a otros entes que hacen parte del sector en rectoría, para que se ejecuten con la celeridad debida los proyectos mediante los cuales se debe cumplir la política pública y muy concretamente ha postergado por más de una década alcanzar el objetivo de reducir la brecha digital, se requiere de reglas concretas que permitan al rector que sus requerimientos sean atendidos en tiempo y forma y que en caso de incumplimiento, el ente rector cuente con mecanismos para exigir el cumplimiento. Es por ello que se valora positivamente que en el proyecto de ley en consulta, Expediente Legislativo 22.206 Programa Nacional de Alfabetización Digital, se incluyen disposiciones que vienen a fortalecer dicha rectoría, con lo que además se atienden recomendaciones de la Contraloría General de la República, relacionadas con el “Retraso en la ejecución de proyectos”, necesidad de implementar un “Sistema de monitoreo, evaluación y medición de impacto”, así como garantizar la “escalabilidad e innovación tecnológica” (Informe N° DFOE-IFR-IF-00001-2020 “Informe de Auditoría sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos de FONATEL”).

En aras de mejorar la ejecución de los proyectos, tanto en el tiempo de realización como en controles su costo, se hace necesario que el ente rector disponga de más herramientas jurídicas que le permitan de manera explícita ejercer su competencia. Este proyecto de ley prevé algunas mejoras en ese sentido, particularmente al otorgar el aval de los proyectos, entre otros.

## 9. MARCO REGULATORIO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA

### 9.1 Tratados internacionales

A partir del año 2007, Costa Rica optó por un modelo de mercado de telecomunicaciones abierto a la competencia. Como resultado se suscribió el Tratado de Libre Comercio República Dominicana Centroamérica - Estados Unidos (CAFTA-DR), Ley N° 8622, aprobado inicialmente mediante el instituto jurídico del referéndum dispuesto en el



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

artículo 105 de la Constitución Política; y posterior a ello, suscrito formalmente por Costa Rica. Dicho Tratado Internacional entró en vigencia en fecha 21 de diciembre del 2007.

En el Anexo 13 del Capítulo 13 del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica - Estados Unidos, Ley N° 8622<sup>13</sup>, se desarrollaron los “*Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Servicios de Telecomunicaciones*”, los cuales en primera instancia disponen, lo siguiente:

*“1. **Preámbulo.** El Gobierno de la República de Costa Rica: reconociendo la naturaleza única de la política social costarricense en materia de telecomunicaciones y reafirmando su decisión de asegurar de que el proceso de apertura en su sector de servicios de telecomunicaciones se base en su Constitución Política; **enfaticando que dicho proceso de apertura será en beneficio del usuario** y se fundamentará en los principios de gradualidad, selectividad y regulación, y en estricta conformidad con los objetivos sociales de universalidad y solidaridad en el suministro de los servicios de telecomunicaciones; y reconociendo su compromiso de fortalecer y modernizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) como un participante en un mercado competitivo de telecomunicaciones y asegurando que el uso de su infraestructura será remunerada y además desarrollar una entidad reguladora para supervisar el desarrollo del mercado; asume a través del presente Anexo los siguientes compromisos específicos en materia de servicios de telecomunicaciones.”* (El resaltado no pertenece al original).

Asimismo, la Sala Constitucional, en la sentencia 11212-17<sup>14</sup>, indica:

*“..el Fondo Nacional de Telecomunicaciones tiene como finalidad garantizar que se cumpla el principio de universalidad en el acceso al servicio de Internet para la población, especialmente para las personas que habitan en lugares que por **su lejanía o condiciones sociales no tienen la posibilidad acceder o costear un***

<sup>13</sup> Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos (TLC), Ley 8622, Gobierno de la República. Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62270&nValor3=119901&param2=1&strTipM=TC&1Resultado=2&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62270&nValor3=119901&param2=1&strTipM=TC&1Resultado=2&strSim=simp)

<sup>14</sup> Sala Constitucional (2017). Sala Constitucional, sentencia 11212-17. Poder Judicial Costa Rica. Portal web de consultas. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-721662>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

***servicio de carácter privado, de forma tal que se disminuya la brecha digital entre los diversos sectores de la población.***” (El resaltado no pertenece al original).

Sin duda la digitalización propone un gran avance a la población en general para el ejercicio de todos sus derechos, lo cual trae aparejado el reto para la Administración Pública de generar –de manera oportuna y coordinada–, políticas y acciones coherentes para que se garantice y potencien los beneficios del acceso a los avances tecnológicos, al cual se aspira en la Ley General de Telecomunicaciones; bajo este precepto, se insta a considerar la digitalización de forma integral, a sabiendas que este fenómeno es transversal a todo proceso humano, por lo que debe considerarse que la norma legal debe comprender desde su generalidad una base uniforme que promueva tal circunstancia.

El esquema de alfabetización digital puede ser, sin duda alguna, un componente que puede ayudar a reducir las brechas que existen en ciertos sectores de la población costarricense y en ciertos lugares del país, por lo que se podría considerar que puede ser un eje más en los que se puede invertir los recursos del FONATEL, en procura de cumplir con el principio de universalidad en la prestación de servicios como las telecomunicaciones. No obstante, se pretende definir un esquema de prevalencia de esta materia al resto de materias que deben procurar la gestión de los servicios universales.

Posteriormente, el mismo Anexo 13 del Capítulo 13 del Tratado de Libre Comercio República Dominicana- Centroamérica - Estados Unidos, Ley N° 8622, desarrolló dentro del Capítulo IV los “Principios Regulatorios” que vienen a orientar el marco regulatorio supra legal e internacional que norma el desarrollo del Sector Telecomunicaciones en nuestro país. Al respecto se dispone, lo siguiente:

*“IV. Principios Regulatorios.*

*El marco regulatorio de los servicios de telecomunicaciones que el Gobierno de Costa Rica tendrá en vigor a partir del 1 de enero del 2006 deberá estar de conformidad, entre otros, con las siguientes disposiciones:*

*1. Servicio Universal*

*Costa Rica tiene derecho a definir el tipo de obligaciones de servicio universal que desee mantener. Dichas obligaciones no se considerarán anticompetitivas per se, a*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*condición de que sean administradas de manera transparente, no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido.*

## *2. Independencia de la Autoridad Reguladora.*

*Costa Rica establecerá o mantendrá una autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones, que será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones, y no responderá ante ellos. Costa Rica asegurará que su autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones esté autorizada a imponer sanciones efectivas para hacer cumplir las medidas domésticas relacionadas a las obligaciones establecidas en este Anexo. Esta autoridad reguladora podrá incluir jurisdicción sobre la administración del espectro, servicio universal, fijación de tarifas y otorgamiento de licencias para nuevos participantes al mercado. Las decisiones y los procedimientos de la autoridad reguladora serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado.”*

## *3. Transparencia*

*Costa Rica asegurará que los procedimientos aplicables a la interconexión con un proveedor importante y sus acuerdos de interconexión u ofertas de interconexión de referencia sean puestas a disposición del público. Costa Rica también pondrá a disposición del público toda la información relativa a la concesión y autorización de licencias y los procedimientos requeridos a proveedores de servicios de telecomunicaciones y los términos y condiciones para todas las licencias o autorizaciones emitidas.”*

Costa Rica ha suscrito otros acuerdos comerciales con la Unión Europea, Singapur, la Asociación Europea de Libre Comercio, México, Colombia y Corea, así como la adhesión a la OCDE<sup>15</sup>, mediante los que se incorporan los principios generales y recomendaciones que tienen la **función de orientar** la toma de decisiones a nivel nacional en materia de

<sup>15</sup> Ley 9981 Acuerdo sobre los términos de la adhesión a la Convención de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico, suscrita en San José, París y el Protocolo adicional N° 1 y 2 a la Convención de la organización para la Cooperación y Desarrollo. Disponible en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=94390&nValor3=125676&param2=1&strTipM=TC&IResultado=1&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=94390&nValor3=125676&param2=1&strTipM=TC&IResultado=1&strSim=simp)



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

telecomunicaciones, las compras públicas, fomento a la libre competencia, prácticas de buen gobierno, entre otros aspectos. Los cuales consideramos deben ser incorporados en este proyecto de Ley.

Antes de dar paso al análisis de la normativa interna que regula las telecomunicaciones en Costa Rica, es necesario contextualizar y comprender el alcance que tienen las disposiciones contenidas en los convenios internacionales mencionados, particularmente el CAFTA-DR; esto por cuanto en muchas oportunidades se suele hacer, no solo una interpretación orientada a proteger determinados sectores, dejando de lado al ciudadano, sino que también pareciera que con ese mismo fin se tiende a otorgar un significado más amplio del que tienen esas disposiciones internacionales. En adelante y para efectos prácticos en ocasiones nos referiremos al CAFTA-DR con el acrónimo TLC.

En el CAFTA en el Anexo 13 que se ocupa de la apertura del mercado de las telecomunicaciones, al inicio del mismo, en el "Preámbulo", **enfatiza que dicho proceso de apertura será en beneficio del usuario**. Esto es de suma importancia tenerlo presente en el análisis que se haga de todo ese cuerpo normativo y de las normas que a partir de sus principios rectores se lleguen a establecer en el ámbito nacional. Nótese que ese es el primer elemento orientador que contiene el tratado y que pocas veces es así ponderado, pues existe la tendencia a prestar mayor atención a los actores del ecosistema de telecomunicaciones, a quienes, por supuesto se les debe respetar sus derechos, sin dejar de exigirles el cumplimiento efectivo de sus obligaciones. Es el ciudadano costarricense, el usuario -en este momento principalmente el estudiante-, el destinatario de los beneficios de la apertura de las telecomunicaciones. Obviar esto es ir en contra del postulado más importante que contiene este tratado en materia de telecomunicaciones. La ubicación que le da el legislador no es casualidad, nos señala el punto de partida y el fin principal de esa decisión trascendental. Esta circunstancia debe ser muy ponderada al realizar cualquier análisis, y de la lectura integral del proyecto de ley que se propone se observa que se orienta en esa misma dirección, pues está pensado en el beneficio del usuario final, particularmente en aquellos que han visto postergada la satisfacción de sus necesidades de tener acceso a las tecnologías de información por falta de conectividad, falta de dispositivos de acceso o falta de conocimiento sobre su uso.

Dijimos antes que en ocasiones se hacen interpretaciones de las cláusulas del CAFTA-DR y otros tratados que van más allá de lo que realmente fue el compromiso que se



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

generó a partir de la firma por parte del Estado Costarricense, de manera que conviene revisar el tema de los principios generales antes enunciados al transcribir en su literalidad el Anexo 13 de dicho instrumento jurídico internacional. Nos referimos a lo que en el tratado se denomina, por un lado, en el preámbulo como “objetivos sociales” y por otro lado, los enuncia como “principios rectores: hablamos de SERVICIO UNIVERSAL, INDEPENDENCIA DE LA AUTORIDAD REGULADORA y TRANSPARENCIA.

La lectura acertada del Anexo 13, Capítulo 13 del tratado nos permite comprender que por una decisión voluntaria el país, este se autoimpuso los principios de UNIVERSALIDAD, SOLIDARIDAD y ACCESIBILIDAD del servicio de telecomunicaciones.

Ciertamente esta es una muy buena iniciativa como decisión política de su momento. Sin embargo, es importante tener claro que incluso si el TLC no se refiriera sobre este tema, el MICITT y todos los demás ministerios estarían obligados a que los diversos servicios públicos sean brindados bajo los principios de universalidad, solidaridad y por supuesto a ser accesibles a la globalidad de la población costarricense.

El TLC vino a reforzar estos principios, pero estos ya son parte del ordenamiento jurídico costarricense desde mucho antes de la suscripción de este tratado, de manera que todo jerarca, y persona funcionaria o ente público debe ajustar sus actuaciones a esos principios al desplegar su actividad en el ámbito de su competencia. Además de que dichos principios ya existían aún sin el TLC; este tipo de principios se había dispuesto desde antes en algunos instrumentos conocidos como “soft law” -que no son necesariamente tratados internacionales, sino sólo declaraciones y resoluciones de organismos internacionales, recomendaciones tipo OCDE, etc.-, entre otras formas. La misma Sala Constitucional le ha concedido en reiteradas oportunidades rango constitucional al derecho “al buen servicio público”, al derecho a la universalidad y al derecho de poder acceder a los servicios públicos.

En cuanto al principio regulatorio, ciertamente al firmar el tratado el país asume la obligación de establecer una regulación del servicio y el mercado de las telecomunicaciones, es decir, el compromiso asumido es disponer de una entidad técnica imparcial e independiente, para mantener condiciones de mercado adecuadas y competitivas. No obstante eso no significa, de ninguna manera, que en el tratado se crea la SUTEL y FONATEL, o se establecen a nivel del CAFTA-DR o cualquier otro



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

tratado, los fines, los medios y la forma de ejecución de esos fondos; establecerlo es una facultad del Estado costarricense, lo cual se hizo al promulgar la Ley General de las Telecomunicaciones y demás normativa conexas, sin quedar reservado el derecho de que por vía legal y de acuerdo a la nueva realidad se pueda reformar vía ley de la República.

Este punto podría no estar mencionado en el TLC y de igual forma el Estado estaría obligado a tener un ente independiente que no responda al interés de uno o varios de los operadores (ICE, CLARO, TELEFONICA, etc.), y que regule el mercado de manera objetiva, imparcial e independiente. Situación que debería ser objeto de análisis, en cuanto a la conveniencia o no de que el ente regulador juegue varios papeles: otorgar los títulos habilitantes a las empresas operadoras de telecomunicaciones y autorizaciones a operadoras de cable y del servicio de Internet, establecer el porcentaje de la contribución parafiscal con cargo a estos operadores, administrar esos fondos, formular y ejecutar los proyectos cuyo costo establece y cancela con dichos fondos, hacer seguimiento al cumplimiento de los proyectos, en lugar de ocuparse de su función esencial de superintendencia de telecomunicaciones. Aquí vemos otro elemento positivo en la reforma legal propuesta, en tanto que habilita que otros entes aparte de SUTEL como es el caso del MEP, puedan formular y ejecutar sus propios proyectos, dada su experiencia y conocimiento de sus propias necesidades en este caso de alfabetización digital y como rector del sector educación bajo su competencia. Quien conoce sus propias necesidades, no solo está en posibilidad de identificar la posible solución formulando el proyecto requerido, sino que también procurará una ejecución rápida y efectiva para cumplir sus metas a tiempo, y no como sucede en la actualidad, que se está a expensas de los tiempos de SUTEL. Este proyecto de ley, además de aportar en reducir estos tiempos, agiliza los largos procesos de intercambio de documentos en una y otra dirección. Se trata de simplificar para acelerar los procesos y la ejecución.

## 9.2 Funciones propias de una superintendencia

En cuanto al tema de las funciones esenciales a las que debería enfocarse el ente regulador conviene transcribir el criterio de la Contraloría General de la República.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

[ La Contraloría General de la República (CGR) mediante su oficio N° 12289 de fecha 14 de noviembre de 2012 -en alusión a las funciones de los Entes Reguladores- refiere a los autores LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO (Lucía) y ARIÑO ORTIZ (Gaspar), para indicar que dichas autoridades cumplen ciertos rasgos básicos que aparecen en su denominación. Al respecto indican, lo siguiente:

“1. Deben ser «autoridades reguladoras». Regular –nos dice la Real Academia– consiste en «medir, ajustar, ordenar algo conforme a una regla que preside el funcionamiento de una realidad». Así, además de las funciones meramente consultivas, **los entes reguladores tienen funciones típicamente reguladoras, como son: a) funciones arbitrales entre los distintos agentes del mercado, b) funciones ejecutivas, entre las que pueden destacarse la regulación de precios y fijación de tarifas, concesión de licencias y autorización de instalaciones, supervisiones de estándares y condiciones de servicio, y supervisión de la conducta de las empresas del mercado, c) funciones operativas, referentes a la solicitud de información a las empresas, inspecciones y sanciones y d) funciones de desarrollo normativo a través de circulares, directivas e instrucciones.**” LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO (Lucía) y ARIÑO ORTIZ (Gaspar), Derecho de la Competencia en Sectores Regulados, Editorial COMARES, S.L., Granada, España, 2001, página 49.]

Por otra parte, la Ley 8660<sup>16</sup>, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, establece en el artículo 2, inciso c):

“d) Reformar la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, No. 7593, de 9 de agosto de 1996, para constituir la Sutel, **encargada de regular, aplicar, vigilar y controlar el marco regulatorio de las telecomunicaciones...**”.

Esto es importante resaltarlo por cuanto en el proyecto de ley en consulta se observa el especial cuidado que se tuvo de no invadir competencias que le corresponden exclusivamente a SUTEL como ente regulador, no así la formulación de proyectos y su ejecución, funciones que como vimos antes no son propias de una superintendencia y que además SUTEL no las ejerce de forma directa, pues las subcontrata a una unidad

<sup>16</sup> Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. Ley 8660. Gobierno de la República de Costa Rica. Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63786&nValor3=91177&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63786&nValor3=91177&strTipM=TC)



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

ejecutora privada, de manera que así como esa labor la realiza la actual unidad ejecutora contratada con fondos de FONATEL, no habría ningún inconveniente en que si se modifica la ley como se propone, ese servicio lo brinde cualquier otra unidad ejecutora; con lo cual se fomenta la libre competencia. Si bien SUTEL tiene hoy asignada una función que reiteramos no le debería corresponder, de formular y ejecutar proyectos relacionados con la reducción de la brecha digital de acceso, no se observa inconveniente alguno en que otros entes, como es el caso particular del MEP, pueda formular y ejecutar proyectos de alfabetización digital, dada su indiscutible experiencia acumulada en esta materia; esto se justifica por razones de utilidad pública, dado que históricamente la ejecución de esos proyectos ha sido lenta. Tras una década de la creación de FONATEL, debieron realizarse mayores avances en conectividad, de tal manera que cuantos más entes contribuyan a la ejecución, tanto mejor será para beneficio de la ciudadanía. Claro está, que tal como propone el proyecto de ley, el MICITT como ente rector debe otorgar el aval a los proyectos de alfabetización digital y así controlar que el fondo dinerario en FONATEL no quede insubsistente, que los proyectos estén alineados con la política pública, que se puedan revisar los precios y costos de los proyectos, se evite la posible duplicidad en los proyectos y, como otro aspecto muy importante, al haber otro ente ejecutando, se podrá comparar la eficiencia en tiempo y costo en la ejecución de los proyectos y en consecuencia habrá mayor transparencia.

Un aspecto que no puede dejarse de lado es enfatizar en la necesidad de revisar en qué específicamente se invierte ese 1% de la totalidad del fondo, y a qué corresponde, por cuanto ese porcentaje se considera sumamente alto solo para financiar la operación de FONATEL. Sin embargo, parece ser insuficiente para cubrir tanto la operación de FONATEL como la administración del fondo, fideicomisos, procesos de contratación y ejecución, tanto así que hoy estos gastos podrían ser mucho más elevados. Esto amerita un estudio técnico, y financiero-contable independiente y a partir de allí establecer con claridad esos porcentajes. Sólo con fines ilustrativos y para tener en cuenta, si se parte de un fondo de \$400 millones, un 1% equivale a cuatro millones de dólares, y un 5% equivale a veinte millones de dólares; es decir, se trata de sumas dinerarias muy elevadas.

Retomando el tema de las disposiciones en convenios internacionales, ciertamente el Estado se obliga a realizar sus mejores esfuerzos para cerrar la brecha digital, a corregir la falta de acceso en determinadas zonas o poblaciones a los servicios de



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

telecomunicaciones. Esto es así en todos o la mayoría de los países, en el sentido de que determinadas poblaciones, en especial aquellas consideradas vulnerables, no vayan a quedar sin acceso a internet debido a su situación económica o geográfica. No obstante, ninguno de estos instrumentos, incluido el TLC obliga a algo que se llame FONATEL, o que los fondos sean administrados por un ente que se llame SUTEL, o incluso a que tenga determinados recursos o al establecimiento de una contribución parafiscal, aunque ciertamente se obliga a respetar las reglas sobre la naturaleza jurídica de la SUTEL, pero que no van más allá que las de garantizar que sea un regulador independiente objetivo e imparcial, lo cual en todo caso queda a la decisión del legislador nacional. Aquellas, las de los tratados, son normas “soft law”, que básicamente contienen principios generales elementales, bastante aceptados y ya muy referenciados en el ordenamiento jurídico del país. Por ejemplo, nadie debatiría que es prioridad reducir la brecha digital o que el acceso a internet es un derecho fundamental (Sala Constitucional, resolución N°10627 de 18 de junio de 2010)<sup>17</sup>.

En suma, FONATEL es creado por una ley ordinaria de la República, la Ley General de las Telecomunicaciones (LGT), y como tal puede ser modificada por una norma del mismo rango o superior; la reforma que se propone es una vía legal y constitucional para hacerlo. El fondo no se creó a nivel del tratado, a pesar de que algunas veces se intente extender la interpretación del alcance de los tratados con otros fines que no son ciertamente en beneficio de los usuarios de la apertura de las telecomunicaciones. Es impensable que esos entes y su funcionamiento estuviera definido en un tratado internacional, ya que generaría un gran problema haberlo firmado en esas condiciones. Sería impensable, en tanto los países firmantes deben cuidar no renunciar a su soberanía en el más amplio sentido del término.

Lo anterior nos lleva a otra conclusión, en este caso de que las señoras Diputadas y los señores Diputados, en ejercicio de su facultad legislatora, pueden mediante ley ordinaria de la República, reformar la normativa vigente, sin más límites que los principios orientadores antes enunciados, tal y como varias personas legisladoras lo proponen en este proyecto de ley Expediente legislativo 22.206.

---

<sup>17</sup> Sala Constitucional (2010). Sala Constitucional, resolución N°10627. Poder Judicial Costa Rica. Portal web de consultas. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-483875>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Ahora bien, el país sí debe cumplir con otras disposiciones ajenas al tema específico de las telecomunicaciones, que están contenidas en otros instrumentos internacionales referidos a la protección de los derechos humanos, como es el caso del artículo 26 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que se refiere a la PROGRESIVIDAD de los derechos sociales y económicos, esa norma supranacional dispone que los Estados pueden ir avanzando progresivamente en materia de estos derechos, pero al hacerlo se les PROHÍBE SER REGRESIVO.

En ese sentido el tema central no es cuánto dinero se haya acumulado en el fondo. Claro está que es muy importante que la recaudación sea efectiva y que se administre con transparencia, porque de esta forma se contribuye a cumplir la obligación de velar por su sostenibilidad en el tiempo y que se siga avanzando en la solución de reducir la brecha digital. El tema central es que se continúe haciendo uso de esos fondos, para lograr la universalidad de ese servicio. Debe quedar muy claro que el tema de la progresividad es garantizar ese avance en la satisfacción de tales derechos fundamentales.

En el proyecto de ley esa progresividad debe ser garantizada por el ente rector MICITT, al otorgar el aval a los proyectos de alfabetización digital formulados por el MEP, velará por la sostenibilidad del fondo de manera que su ejecución se distribuya adecuadamente en el desarrollo de proyectos de los diferentes componentes: infraestructura, conectividad, equipamiento y alfabetización digital. Recordemos que el fondo FONATEL se nutre de la contribución parafiscal, multas que se impongan a los operadores por incumplimientos y los réditos generados por los dineros acumulados en el tiempo, siendo de interés en este punto señalar como otro aspecto positivo del proyecto de ley, el hecho de que no se está aumentando la contribución parafiscal; la cual ya está definida en la actual ley en un rango de un 1.5% y un 3% de los ingresos brutos declarados voluntariamente por el contribuyente (el operador). Si bien por ahora no parece necesario aumentar estos porcentajes, sí se debe revisar qué porcentaje de ese rango está disponiendo SUTEL que paguen los obligados, así como la pertinencia de la base impositiva utilizada, los parámetros técnicos, financieros y contables y los mecanismos de declaración y determinación de esa contribución.

En punto a lo anterior conviene aquí reiterar que observamos como elemento positivo del proyecto de ley objeto de examen, que en la reforma de ley propuesta no se esté trasladando el fondo administrado por FONATEL al MEP. Lo que indica la disposición contenida en el proyecto legislativo es que una vez formulado un proyecto de



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

alfabetización digital por parte del MEP, se envía al MICITT para revisar que esté alineado a la política pública, que se trate de un proyecto de alfabetización digital, y también para garantizar que el fondo no quede insubsistente, de manera tal que no se desatiendan los otros componentes de infraestructura, conectividad y equipamiento, y que no implique duplicidad con otros proyectos ya adjudicados o en ejecución. Pasado ese filtro MICITT solicita a SUTEL que transfiera la suma dineraria específica y concreta para cubrir el pago de ese proyecto en particular. Es decir, no es que se traslade el fondo; éste continuará siendo administrado por FONATEL. Idealmente los fondos no deberían transferirse al MEP, si no que una vez adjudicado el proyecto SUTEL realice el pago directamente al proveedor que resulte adjudicado.

Se busca mejorar la capacidad de ejecución, permitiendo que más entes formulen proyectos propios de su competencia, como conocedores de las necesidades de los beneficiarios de su sector, en este caso de alfabetización digital. Con lo cual, además, se abre la posibilidad de que participen otros proveedores, pequeñas y medianas empresas y no como ha sido hasta ahora que se circunscribe a un número reducido de oferentes, dadas las limitaciones que causan que solo algunos actores participen de las licitaciones y ejecución de los proyectos, lo cual sí podría considerarse una práctica anticompetitiva. Por el contrario, dar la oportunidad de participación a otros proveedores, en este caso de alfabetización digital, no solo amplía posibilidades de negocio, sino que nos pone en real cumplimiento del principio orientador previsto en el TLC y otros tratados de fomentar la libre competencia, la transparencia, la objetividad y el cumplir el fin principal de la apertura de las telecomunicaciones, que debe ser “en beneficio de los usuarios”. Esto nos permite concluir no sólo sobre la pertinencia de esta reforma, sino también que, lejos de haber roces con la constitución y tratados internacionales, implica un cumplimiento efectivo de los postulados previstos en esos instrumentos suscritos por el Estado costarricense.

Aún en un escenario extremo de insubsistencia financiera del fondo, hay que recordar que la ley prevé una contribución parafiscal de hasta un 3% sobre los ingresos brutos de los operadores. Hasta la fecha, siempre se ha cobrado hasta un 1.5%, y con ese pequeño porcentaje dicho fondo ha crecido hasta más de \$400 millones. Es decir, ya la misma ley autoriza y le permite a la SUTEL cobrar hasta un 3% de contribución parafiscal, con lo cual ese fondo podría aumentar considerablemente con sólo que SUTEL, en cumplimiento de la ley vigente, de acuerdo con las necesidades de programas y proyectos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, así como de



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

alfabetización digital, determine la necesidad de aumentar la contribución parafiscal. Con esto, la sostenibilidad del fondo más las acciones del MICITT, que al avalar proyectos de FONATEL, incluyendo los de alfabetización digital vigilará la sostenibilidad del fondo, se evitará que el fondo quede insubsistente.

Recordemos además que FONATEL se maneja en un fideicomiso y se espera que el dinero no esté ocioso, sino invertido ganando intereses. Además de este ingreso adicional, puede ingresar dinero por multas por incumplimiento de los operadores, entre otras fuentes que la actual ley prevé para alimentar el fondo, de manera que se garantice el compromiso del Estado en reducir la brecha digital.

Vemos pues, que el argumento del TLC es atractivo de defender y podría generar réditos a quienes defienden la tesis de un mercado “cautivo”, en el que sólo algunos actores en el mercado de las telecomunicaciones pueden participar como proveedores en la ejecución de proyectos financiados con fondos acumulados en FONATEL, lo cual resulta contradictorio a la tesis de libre competencia. No está establecido en ningún extremo del TLC u otro tratado internacional que esos fondos deben ser ejecutados únicamente por proveedores a quienes se les haya otorgado un título habilitante o una autorización. Eso no es cierto y enfáticamente se debe afirmar que no hay roce alguno con las disposiciones de tratados internacionales en este punto. La realidad es que el fondo se creó por ley, y por esa misma vía se puede establecer los parámetros y mecanismos de ejecución, sin más límite que garantizar su sostenibilidad en el tiempo con el fin de asegurar la satisfacción del derecho al acceso a las telecomunicaciones y otras herramientas digitales bajo principios de solidaridad, universalidad **y en beneficio de los usuarios**. (Preámbulo Anexo 13, Capítulo 13 del CAFTA-DR).

El CAFTA-DR no estableció la naturaleza jurídica para SUTEL ni FONATEL. Esa naturaleza se la confiere la ley nacional y por tanto puede ser modificada vía ley ordinaria por la Asamblea Legislativa. Aún más, los recursos no están condicionados en el TLC, lo están en una ley de la República, por medio de la cual se crea FONATEL. En el caso de este proyecto de ley 22.206, sería una ley que estaría permitiendo que esos fondos se utilicen para financiar el componente de alfabetización digital, sin el cual el modelo estaría incompleto y no se podría reducir la brecha digital. Es decir, al usuario, al estudiante, se le debe dar además de conectividad y equipamiento, el contenido y la capacitación en el uso y aplicación práctica de las tecnologías de información y comunicación.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

A nivel de la Constitución se impone al Estado una serie de obligaciones para satisfacer diversas necesidades de la población. Sin embargo, para cumplir una de ellas el Estado no puede desatender las otras, de modo que hay un momento en que el Estado tendrá que decidir cuáles de esos derechos atender prioritariamente. Se trata de una ponderación de valores que lo obliga a atender unas necesidades incluso por encima de otras. Acá se busca procurar el uso eficiente de los recursos disponibles, y en el caso de FONATEL se acusa que han estado en una condición pasiva sin ejecutarse con la celeridad que el desarrollo del país lo demanda. De manera que el argumento de que desde el tratado de libre comercio esos fondos tienen un fin específico o peor aún que le “pertenecen a un grupo en particular”, por haber pagado una contribución parafiscal, no resiste el menor análisis jurídico como situación jurídica consolidada. El operador pagó la contribución, y como contraprestación el Estado le entregó un título habilitante o autorización para que explote un negocio de telecomunicaciones, y con eso ambas partes se dan por bien pagados. Los dineros percibidos por la contribución parafiscal son fondos públicos que pertenecen al Estado, quien puede acordar vía ley nacional cómo disponer de ellos, y definir qué fin darles.

El derecho a participar de la ejecución de proyectos financiados con ese fondo no es una situación jurídica consolidada en favor de ninguna empresa u operador por haber adquirido un título habilitante. Lo que aquí existe es una expectativa de derecho como la que tendría cualquier otra empresa o proveedor de servicios de telecomunicaciones de participar en libre competencia en el plan de obras que el Estado tiene programadas por medio del Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones para ejecutar por medio de SUTEL o a futuro otros entes públicos en el campo de las telecomunicaciones, como sería el caso de proyectos de alfabetización digital. Sin embargo, es eso una mera expectativa de derecho de concursar con otros competidores y mostrar que su oferta es la mejor, pasar por un concurso para demostrar idoneidad como oferente y eventualmente ser seleccionado. Resulta imposible alegar derechos consolidados o exclusividad de unos cuantos actores a ser solo ellos quienes pueden acceder a proyectos financiados con esos fondos. Esto último sí resulta contrario y roza con los principios de apertura del mercado de las telecomunicaciones en beneficio de los usuarios, y libre competencia esbozados en el CAFTA-DR, en el Anexo 13, Capítulo 13, así como en las recomendaciones de la OCDE. ¿Se puede hablar de libre competencia y transparencia en las compras públicas, cuando se permite participar sólo a un reducido grupo de oferentes? Por supuesto que no. La situación demanda ser consecuentes y



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

obliga a exigir que los operadores del derecho hagan una interpretación justa de tales principios.

Diferente sería el caso de situaciones jurídicas consolidadas que se amparan en el artículo 34 de la Constitución Política, en el sentido de que la ley no se puede aplicar retroactivamente en perjuicio de derechos subjetivos patrimoniales o de situaciones jurídicas consolidadas, por ejemplo, el supuesto en el que si SUTEL tiene un contrato firmado con un operador para ejecutar un proyecto financiado con esos fondos, es claro que no se puede afectar ese contrato y debe ser respetado en todos sus extremos.

*“Por eso, el precepto constitucional no consiste en que, una vez nacida a la vida jurídica, la regla que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada e incluso suprimida por una norma posterior; lo que significa es que – como se explicó- si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior. Esto es así porque, se dijo, lo relevante es que el estado de cosas de que gozaba la persona ya estaba definido en cuanto a sus elementos y a sus efectos, aunque éstos todavía se estén produciendo, o, incluso, no hayan comenzado a producirse. De este modo, a lo que la persona tiene derecho es a la consecuencia, no a la regla”.* (la negrita y la cursiva no corresponden al original).

**Sala Constitucional, Voto número 4453 del veinticuatro de mayo del año dos mil.<sup>18</sup>**

De manera que no podemos hablar de un derecho adquirido o de una situación jurídica consolidada, en relación al destino de los fondos administrados por FONATEL, cuando el operador no ha cumplido con los requisitos y condiciones establecidos en la ley y exigidas por las normas de contratación; es decir mientras no lo haya superado con éxito y sea adjudicado en el proceso de contratación, sigue siendo para él una expectativa de derecho que sólo pasa a ser un derecho adquirido o situación jurídica consolidada cuando se hayan cumplido con esos supuestos de hecho o cualesquiera otros que la ley exija, y no antes.

<sup>18</sup> Sala Constitucional (2010). Sala Constitucional, voto 4453-00. Poder Judicial Costa Rica. Portal web de consultas. Disponible en: <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-134529>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

### 9.3 Otras disposiciones internacionales

Siempre en la misma línea de análisis de otras disposiciones internacionales que conviene considerar en relación a los principios rectores y su función de informar, orientar e integrar el ordenamiento jurídico interno y su debida interpretación, sin negar pero tampoco extender su alcance más allá de lo que pueda corresponder, resulta de interés tener en cuenta que en la cumbre celebrada en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003, de la cual el país hizo parte, se generó la Declaración de Principios “Construir la Sociedad de la Información para el Nuevo Milenio”<sup>19</sup>. Mediante esta declaración los representantes de los pueblos del mundo, reunidos en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003 con motivo de la primera fase de la CMSI, declararon su compromiso en común de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En dicha Declaración de Principios se determina que la infraestructura es un elemento habilitador y esencial para la creación de la sociedad de la información y el conocimiento de la siguiente forma:

*“21. La conectividad es un factor habilitador indispensable en la creación de la Sociedad de la Información. El acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la infraestructura y los servicios de las TIC constituye uno de los retos de la Sociedad de la Información y debe ser un objetivo de todas las partes interesadas que participan en su creación. La conectividad también abarca el acceso a la energía y a los servicios postales, que debe garantizarse de conformidad con la legislación nacional de cada país.*

*22. Una infraestructura de red y aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que estén bien desarrolladas, adaptadas a las condiciones*

---

<sup>19</sup> Declaración de Principios Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra 2003 – Túnez 2005. Disponible en: <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*regionales, nacionales y locales, fácilmente accesibles y asequibles y que, de ser posible, utilicen en mayor medida la banda ancha y otras tecnologías innovadoras, puede acelerar el progreso económico y social de los países, así como el bienestar de todas las personas, comunidades y pueblos.*

*23. Se deberían desarrollar y aplicar políticas que creen un clima favorable para la estabilidad, previsibilidad y competencia leal a todos los niveles, de tal forma que se atraiga más inversión privada para el desarrollo de infraestructura de TIC, y que al mismo tiempo permita atender al cumplimiento de las obligaciones del servicio universal en regiones en que las condiciones tradicionales del mercado no funcionen correctamente. En las zonas desfavorecidas, el establecimiento de puntos de acceso público a las TIC en lugares como oficinas de correos, **escuelas**, bibliotecas y archivos, puede ser el medio eficaz de garantizar el acceso universal a la infraestructura y los servicios de la Sociedad de la Información.” (el subrayado en negrita o cursiva no corresponde a su original).”*

Adicionalmente, en la citada Declaración, punto B 3), segmentos 24, 25, 26, 27 y 283, se desarrollan y reconocen los temas de acceso a la información y el conocimiento, indicando la necesidad de generar capacidades universales de acceder y contribuir a la información y las ideas, la promoción y el intercambio de conocimientos eliminando obstáculos que impidan el acceso equitativo a esa información, el fortalecimiento de la institucionalidad estatal para promover su libre y equitativo acceso y a promover el acceso universal, con las mismas oportunidades para todos.

Con la finalidad de desarrollar de manera eficaz lo indicado en la Declaración de Principios “Construir la Sociedad de la Información para el Nuevo Milenio”, las partes interesadas generaron el Plan de Acción<sup>20</sup>, en el que se establecieron metas concretas para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional, con inclusión de los consignados en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Declaración y el Plan de Aplicación de Johannesburgo, mediante el fomento del uso de productos, redes, servicios y aplicaciones basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y para ayudar a los países a superar la brecha digital.

<sup>20</sup> Plan de acción. Declaración de Principios Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra 2003 – Túnez 2005. Disponible en: <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

El Plan de Acción estableció líneas de trabajo, entre las cuales resalta la importancia la denominada “Infraestructura de la información y la comunicación: fundamento básico para la Sociedad de la información”, mediante la cual los Gobiernos adoptan el deber de tomar medidas (ciberestrategias nacionales) en apoyo a un entorno propicio y competitivo que favorezca la inversión necesaria en infraestructura de TIC y para desarrollar nuevos servicios.

Y en relación con las estrategias nacionales, el Plan de Acción establece lo siguiente:

“En el contexto de las Ciber estrategias nacionales, deberían abordar las necesidades especiales de las personas de edad avanzada, las personas con discapacidades, los niños especialmente los niños marginados, y otros grupos desfavorecidos y vulnerables, incluso a través de **medidas educativas, administrativas y legislativas** adecuadas para garantizar su plena integración en la Sociedad de la Información.” (El subrayado y la negrita no es del original).

Es decir, existe un compromiso supranacional de reducir la brecha digital por medio de la universalización del acceso a las Tecnologías de la Información y el Conocimiento y la educación de la ciudadanía para la integración a la Sociedad de la Información.

En la fase de la CMSI llevada a cabo en Túnez en el año 2005<sup>21</sup>, se reiteró el compromiso de los Estados de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, abierta a todos y orientada al desarrollo, respetando plenamente y apoyando la Declaración Universal de los Derechos Humanos previamente referida, con la finalidad de que en el mundo se pueda crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento para alcanzar su pleno potencial y lograr las metas y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Agenda de Túnez, en el punto N°30 reconoce a Internet como “elemento capital de la infraestructura de la Sociedad de la Información, ha pasado de ser un recurso de investigación y académico para convertirse en un recurso mundial disponible para el

<sup>21</sup> Agenda de Túnez para la sociedad de la información. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra 2003 – Túnez 2005. Disponible en: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html>



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

público.” De manera particular, en el punto 49 de la Agenda de Túnez, se reafirmó en lo conducente:

*“49. Reafirmamos nuestro compromiso de convertir la brecha digital en una oportunidad digital y asegurar un desarrollo armonioso y equitativo para todos. Nos comprometemos a fomentar y ofrecer orientación sobre las áreas de desarrollo consignadas en los acuerdos generales sobre gobernanza de Internet, y a incluir, entre otras cuestiones, los costes de interconexión internacional, la creación de capacidades y la transferencia de conocimientos técnicos y tecnologías. Alentamos la realización del plurilingüismo en el marco de desarrollo de Internet, y apoyamos la elaboración de programas informáticos que se presten fácilmente a la localización, y que permitan al usuario escoger las soluciones adecuadas entre los distintos modelos de software, ya sean éstos de fuente abierta, gratuitos o protegidos.”*

Posteriormente, la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT), durante la Conferencia de Plenipotenciarios realizada en Dubai, 2012 mediante la Resolución N°36<sup>22</sup> invitó a los países a:

*“(…) que detallen sus posturas respectivas sobre cuestiones técnicas, de desarrollo y de política pública internacional relacionadas con Internet que son competencia de la UIT en distintos foros de la UIT, incluidos, entre otros, el Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones/TIC, la Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Digital y las Comisiones de Estudio de la UIT.”*

Conforme a esta invitación es que Costa Rica ha manifestado de manera expresa que apoya el desarrollo de un Internet libre, abierto, compuesto por múltiples partes interesadas, con un sistema de abajo a arriba, que funcione sobre la base del consenso, resiliente y que fomente la protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, respecto de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”<sup>23</sup>, es esencial destacar que algunos objetivos se encuentran intrínsecamente relacionados con la sostenibilidad de Internet y la infraestructura que le hace posible su funcionamiento, como herramienta

<sup>22</sup> Resolución N° 36. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra 2003 – Túnez 2005. Disponible en: [https://www.itu.int/ITU-D/youth/emergency\\_telecommunications/basic\\_course/module-s/Resolution36.html](https://www.itu.int/ITU-D/youth/emergency_telecommunications/basic_course/module-s/Resolution36.html)

<sup>23</sup> Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

movilizadora y garante del ejercicio de Derechos Humanos como el de igualdad, libertad de expresión y comunicación, así como el derecho al acceso de la información.

Así, por ejemplo, respecto del objetivo N° 9 “Industria, Innovación e Infraestructura” se tiene como meta 9.1 la de:

“Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”.

Reiterándose en todo momento el compromiso de nuestro país en promover el acceso asequible y universal a las tecnologías de la información y comunicaciones, siempre con la finalidad de reducir la brecha digital en todas sus acepciones.

También el objetivo N° 11 “Lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, concibe a las ciudades como movilizador sociales de sus individuos, por lo que promueve en su meta 11.1 que para el 2030 de “(...) asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.”

Como corolario de lo anterior es oportuno comprender que el Principio Regulatorio de “Servicio Universal” conlleva objetivos que abarcan el fomento de la conectividad mediante el desarrollo de infraestructura, equipamiento mediante la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha a precios asequibles, así como la del conocimiento, apropiación y aplicación práctica de las tecnologías de información, tal y como se propone en la reforma al artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, agregando en el Título II, Régimen de Garantías Fundamentales, Capítulo I, un objetivo adicional, en este caso el de “alfabetización digital”.

La inclusión de ese objetivo está plenamente alineado con los compromisos internacionales que el país ha adquirido previamente, dado que de la reforma propuesta se desprende que el objetivo es apoyar en el ámbito educativo el uso y apropiación de recursos tecnológicos, con el fin de no dejar de lado los otros objetivos definidos en los instrumentos internacionales y la normativa interna que deben ser atendidos con los



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, cuya omisión el proyecto de ley en consulta viene a suplir al incluir el objetivo de alfabetización digital.

En relación con estos extremos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante el Voto N° 15763 -2011 de 9:46 horas de 16 de noviembre de 2011<sup>24</sup>, se ha referido al interés público que conlleva el desarrollo de infraestructura en telecomunicaciones, inclusive señalando posibles implicaciones en esta materia en el terreno del Derecho Internacional Público, al suponer su desarrollo el cumplimiento de una serie de obligaciones internacionales asumidas previamente por el Estado costarricense. Al respecto ha indicado nuestro Alto Tribunal Constitucional, lo siguiente:

“Importancia, interés público y vocación nacional de la infraestructura de las telecomunicaciones en el ordenamiento constitucional e infra constitucional. A partir de un análisis sistemático del ordenamiento jurídico constitucional e Infra constitucional vigente, es factible concluir que la infraestructura, en materia de telecomunicaciones, tiene una relevancia que excede la esfera de lo local o cantonal, asumiendo un claro interés público y, desde luego, erigiéndose como una cuestión que atañe a la órbita de lo nacional con, incluso, proyecciones en el terreno del Derecho Internacional Público al suponer su desarrollo el cumplimiento de una serie de obligaciones internacionales asumidas previamente por el Estado costarricense. En primer término, como lo ha indicado este Tribunal Constitucional, el tema de las telecomunicaciones tiene gran relevancia constitucional, tanto que en el artículo 121, inciso 14), subinciso c), de la Constitución se indica que los ‘servicios inalámbricos’ o el espectro electromagnético forma parte del dominio público constitucional y concretamente es un bien propio de la Nación, siendo que no puede ser desafectado o salir del dominio del Estado. La Ley General de Telecomunicaciones No. 8642 de 4 de junio de 2008 –en adelante LGT-, al enunciar los principios rectores en este sector, indica en su artículo 3°, inciso i), que debe haber una “optimización de los recursos escasos”, **destacando que la utilización de las infraestructuras de telecomunicaciones debe ser** “(...) **objetiva, oportuna, transparente, no discriminatoria y eficiente, con el doble objetivo de asegurar una competencia efectiva, así como la expansión y mejora de las redes y servicios**” (El resaltado es nuestro) (...) Por su parte la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios

<sup>24</sup> Sala Constitucional (2010). Sala Constitucional, voto 15763 -2011. Poder Judicial Costa Rica. Portal web de consultas. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/search?q=&q=15763%20-11%20>



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Públicos, No. 7593 de 9 de agosto de 1993, en su artículo 74, modificado por la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones No. 8660 de 8 de agosto de 2008, hizo una declaratoria de interés público de la infraestructura y las redes en telecomunicaciones al preceptuar lo siguiente: **‘Considérase una actividad de interés público el establecimiento, la instalación, la ampliación, la renovación y la operación de las redes públicas de telecomunicaciones o de cualquiera de sus elementos’**. Tal declaratoria tiene grandes repercusiones, por cuanto, se reconoce, por ley, que el tema de la infraestructura en la materia reviste un claro e inequívoco interés público o general que trasciende la esfera de lo local o regional a lo interno del país, para proyectarse en el ámbito nacional e internacional, al permitirle al Estado costarricense cumplir, de buena fe, una serie de obligaciones y compromisos asumidos en el contexto del Derecho Internacional Público.” **(Resolución No. 15763-2011 de las 9 horas 46 minutos del 16 de noviembre de 2011. Ver en el mismo sentido las resoluciones Nos. 6649-2013 de las 10 horas 20 minutos del 17 de mayo de 2013, 8198-2016 de las 9 horas 5 minutos del 17 de junio de 2016 y 1086-2017 de las 9 horas 45 minutos del 24 de enero de 2017).**

Resulta claro que la normativa interna debe adecuarse a los principios internacionales, en primer lugar **enfaticando que debe ser en beneficio del usuario**, (Preámbulo, Anexo 13 del Capítulo 13 del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica - Estados Unidos, Ley N° 8622), de manera que los habitantes puedan gozar de los beneficios de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento, ciertamente sin desatender los Principios Regulatorios de “Servicio Universal”, “Autoridad Independiente” y “Transparencia” establecidos en el Capítulo IV del Anexo 13 del Capítulo 13 del Tratado de Libre Comercio República Dominicana- Centroamérica - Estados Unidos, Ley N° 8622, y de los objetivos establecidos en el ordinal 32 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642.

Por último, en este apartado conviene recordar que NO se tiene un “DERECHO A LA INMUTABILIDAD DEL ORDENAMIENTO”, es decir, a que las reglas nunca cambien.

*“se ha entendido también que nadie tiene un “derecho a la inmutabilidad del ordenamiento”, es decir, a que las reglas nunca cambien. Por eso, el precepto constitucional no consiste en que, una vez nacida a la vida jurídica, la regla que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada o incluso suprimida por una*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*norma posterior; lo que significa es que –como se explicó– si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se esperaba bajo el imperio de la norma anterior...”* (El destacado la negrita y la cursiva no corresponden al original). Ver entre otras, la **sentencia N° 2010-001170, de las 09:25 horas del 18 de agosto del 2010, de la Sala Segunda**<sup>25</sup>.

Conforme a lo antes expuesto es claro que las reformas legales que plantea el proyecto de ley sub examine son de exclusiva competencia nacional, están acordes con los principios y compromisos internacionales adquiridos por el país, de manera que es legal y constitucionalmente posible que las señoras Diputadas y los Señores Diputados puedan darle su aprobación.

## 10. SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 6, inciso 6 de la actual Ley General de Telecomunicaciones define brecha digital como:

***“6) Brecha digital: acceso diferenciado entre países, sectores y personas a las TICs, así como las diferencias en la habilidad para utilizar tales herramientas, en el uso actual que les dan y en el impacto que tienen sobre el desarrollo humano.”***

A pesar de esto, dicha ley faculta FONATEL a financiar únicamente la brecha de acceso.

Mediante este proyecto de ley, se pretende facilitar el alcance de las condiciones necesarias para **abordar sistemáticamente el cierre de la brecha digital de uso, por medio de la alfabetización digital** para el uso productivo y significativo de la tecnología, mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento.

Por estas razones, se incluye dentro del proyecto de ley el concepto y objetivo de alfabetización digital y se crea el Programa Nacional de Alfabetización Digital como un

<sup>25</sup> Sala Segunda (2010). Sala Segunda Constitucional, voto 15763 -201 sentencia N° 2010-001170. Poder Judicial Costa Rica. Portal web de consultas. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0005-827405>



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

programa permanente dentro del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, para ser financiado con fondos de Fonatel. De esta forma se establecen las condiciones para un esfuerzo nacional estratégico y sistemático para desarrollar las competencias digitales en la ciudadanía.

Para lograr su objetivo, dentro del Programa Nacional de Alfabetización Digital (PNAD) se podrá financiar la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para la conectividad, el servicio de conectividad, el equipamiento y el contenido didáctico requerido, definidos según los proyectos que desde las rectorías correspondientes al MICITT y al MEP se planteen para cumplir con sus objetivos, dentro de los cuales se incluye el proyecto de la Red Educativa del Bicentenario y los Centros Comunitarios Inteligentes. El PNAD formará parte permanente del PNDT y su agenda digital.

Actualmente el país cuenta con dos sistemas masivos de atención a la población: salud y educación. El sistema educativo, ampliamente difundido en el país, permite lograr un alcance nacional para afianzar las competencias digitales en cada generación de costarricenses. Tiene como ventaja adicional, que permite influenciar el círculo cercano a los estudiantes: sus familias, generando así un efecto multiplicador. Se logra entonces, por medio del sistema educativo, alcanzar a todos los actores de la Comunidad Educativa, que en este proyecto de ley se define como población beneficiaria. Para la atención de la Comunidad Educativa, el proyecto de ley crea la Red del Bicentenario como proyecto del Programa Nacional de Alfabetización Digital. Esta red conectará a los más de 4 mil centros educativos, creando la red informática más grande del país, beneficiando a más de un millón estudiantes y logrando la unidad virtual del sistema educativo costarricense.

Debe considerarse, además, que hay personas que están fuera del sistema educativo (primaria, secundaria y educación continua), pero que igualmente tienen derecho a la información y las telecomunicaciones y que también requieren ser atendidas. Para alcanzar a estas personas, se está incluyendo la Red de Centros Comunitarios Inteligentes de MICITT.

Tanto la Red del Bicentenario como la Red de CECI complementarán los actuales esfuerzos de despliegue de infraestructura y conectividad, pues al llevar conectividad a los centros educativos se acerca la infraestructura de telecomunicaciones a los centros



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

poblacionales, de forma que facilita la conexión posterior del último tramo requerido para llevar conectividad a los hogares en la cercanía de los centros educativos.

Este Programa incluye la Red Educativa del Bicentenario y la Red de Centros Comunitarios Inteligentes (CECI), para garantizar a nuestro país que exista la infraestructura necesaria para llevar conectividad a las personas en los centros educativos y CECI. Además, busca que exista conectividad gratuita en escuelas y colegios públicos y en los CECI, complementada con equipamiento tecnológico y contenido didáctico, todo financiado por medio de FONATEL.

El proyecto de ley establece las condiciones y financiamiento para que la alfabetización digital se garantice de forma gratuita a todos los y las costarricenses de ahora en adelante, de forma permanente. Estamos hablando de oportunidades de capacitación gratuita en tecnologías digitales, para todos y para todas a lo largo y ancho del país, garantizadas por medio de una ley.

### **10.1 Los beneficios de un Programa Nacional de Alfabetización Digital**

Se observa del proyecto de ley que el Programa Nacional de Alfabetización Digital permitirá establecer un círculo virtuoso para generar una demanda fortalecida y productiva de los servicios de telecomunicaciones, puesto que las personas alfabetizadas digitalmente se apropiarán de estas herramientas para el estudio y el mundo laboral, y al mejorar su condición socioeconómica como efecto de esta apropiación, estarán en la capacidad de financiar por sí mismos el costo del servicio. Esto hará que los lugares que originalmente no eran económicamente rentables para los proveedores de servicios de telecomunicaciones puedan volverse atractivos y estimulen una mayor inversión privada y mejora en el servicio. De esta forma, al concluir el tiempo de subsidio de los programas temporales de Fonatel, se lograría un impacto permanente en las personas y en el despliegue de conectividad.

El proyecto de ley incorpora, con total claridad, la importancia del desarrollo de habilidades y conocimientos que disminuyan la brecha digital, con el fin de permitir que las poblaciones beneficiarias tengan una apropiada inclusión en dicha economía de la información y la comunicación.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Al contar con la sostenibilidad de conectividad y equipamiento, los Centros Comunitarios Inteligentes incluso podrían ampliar su uso para ser aprovechados como centros de teletrabajo y formación continua por parte de instituciones como el INA, y mejoraría las condiciones para ofrecer capacitación y seguimiento para el desarrollo de habilidades digitales avanzadas que apoyen la formación, el empleo, la empleabilidad, autoempleabilidad, emprendimiento y el fortalecimiento de las actividades productivas por medio del uso de tecnologías de información y comunicación, por ejemplo, en el sector tecnológico, la agricultura digital, economía naranja, entre otros. Esto mejoraría el perfil de empleabilidad de la población y daría herramientas para que puedan incorporarse al mundo de la tecnología con un trabajo directo en este campo o complementando los oficios, profesiones o formación con estas otras capacidades que demanda el mercado laboral, por ser las TICs transversales a todos los campos de nuestra vida.

Además del desarrollo económico y la movilidad social, la alfabetización digital permite promover un uso positivo de las TICs en la sociedad. Para este punto, basta con recordar las palabras que en su momento pronunciara Gordon Moore con respecto a la industria microelectrónica y que ahora aplican en gran medida al sector de las tecnologías de información y comunicación, y sobre todo en su influencia actual en la sociedad:

*“Cuando usted ve los números o escucha el nombre de su empresa en el noticiero vespertino... se le recuerda otra vez que está ya no es solamente una industria, sino un fenómeno económico y cultural, una fuerza crucial en el corazón del mundo moderno”*

Gracias al avance de las tecnologías de información y comunicación, se transmiten datos en un volumen e inmediatez sin precedentes en la historia de la humanidad. Para que estos datos se conviertan en información, entendida aquí como un mensaje verdadero y fidedigno, es necesario cumplir dos condiciones: por un lado, que los emisores sean capaces de discriminar, de manera crítica, efectiva, rápida y objetiva, de entre el universo de datos disponibles, aquello que será transmitido; por otro lado, que ante las innumerables fuentes de datos disponibles, los receptores sean capaces desde una perspectiva tecnológica y cognitiva, de dilucidar la veracidad, la exactitud y la intencionalidad de los mensajes de manera que puedan reaccionar consecuentemente y de acuerdo con los más altos valores que guían la búsqueda del bien común.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

En ambos casos, como complemento a la formación básica que recibimos gracias al sistema educativo, es necesario contar con un grado de dominio de las tecnologías digitales que permitan mantener la comunicación colectiva y el mundo virtual como espacios seguros y democráticos, en vez de convertirse en espacios discriminatorios de poder que acentúen las desigualdades y extiendan la violencia que experimentamos en el mundo físico. El derecho a la información y a las telecomunicaciones, que ya ha pasado la etapa de adopción internacional, debe ahora entrar en una etapa de redoblar esfuerzos en garantizar a las personas contar con las posibilidades tecnológicas de acceso y uso autónomos de las tecnologías de información y comunicación, así como al derecho de obtener información confiable, objetiva y de calidad.

La creación de un Programa Nacional de Alfabetización Digital, además de reforzar las medidas de acceso a las TICs, facilitará de manera gratuita y masiva la población costarricense los conocimientos necesarios para la búsqueda, clasificación, integración y evaluación de información y recursos digitales tecnológicos y contenidos, la navegación en entornos virtuales y la comunicación por diferentes medios digitales, todo orientado al uso productivo, significativo, seguro, crítico y responsable de la tecnología para la educación, la formación, el trabajo y la participación en la sociedad.

En este campo de acción tenemos una valiosa oportunidad para combatir las tendencias actuales de propagación de noticias falsas, manipulación de la opinión pública, desinformación masiva, incitación al odio y a la profundización de las diferencias. El uso intensivo de tecnologías de información y comunicación con motivo de la pandemia requiere un abordaje profundo desde varios puntos de vista:

- Desde el punto de vista del acceso a las fuentes de información y cómo estas nuevas fuentes de información se convierten en espacios de poder a las cuales se debe tener acceso para poder expresar sus opiniones, pero también para contar con la misma información con respecto a otros, y poder tomar sus propias decisiones de manera fundamentada.
- Tener todas las condiciones requeridas para acceder a estos espacios de una manera autónoma, donde al cerrar las brechas de acceso las personas ya se encuentren suficientemente preparadas para utilizar estas tecnologías y fuentes de información, tanto por razones prácticas desde el estudio y el trabajo, como por razones sociales. Si en los tiempos de analfabetismo había riesgo para la



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

democracia ante una reducida preparación y acceso a la información por parte de la ciudadanía, en estos tiempos el riesgo ha aumentado, ahora en forma de analfabetismo digital.

- El mundo digital no debe convertirse en una extensión de los espacios de violencia que vivimos en el mundo físico, sino en un espacio de sano debate, de intercambio respetuoso y pacífico de opiniones, de construcción conjunta, aprovechando que la virtualidad permite la participación simultánea y concurrente de muchas más personas que la presencialidad, así como a la sistematización de todas las opiniones en búsqueda de consensos y cocreación de soluciones. La alfabetización digital preparará a la ciudadanía los fundamentos de una convivencia digital asertiva, constructiva y participativa.

## 10.2 La administración de los recursos y la asignación de proyectos

El proyecto de ley indica, sobre la administración de los recursos:

*“La administración de los recursos de FONATEL estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de los mecanismos de control interno que se dispongan legal y reglamentariamente.”*

SUTEL siempre ha recurrido a la contratación de varias unidades ejecutoras externas que incluso operan simultáneamente para ejecutar los proyectos de FONATEL. Este proyecto de ley acelera la ejecución de FONATEL, creando el Programa Nacional de Alfabetización Digital y poniéndolo a cargo de MEP y MICITT. De esta forma se aprovecharán de mejor manera los recursos de FONATEL, para beneficio de más personas en todo el país.

Las adquisiciones de bienes o servicios no presentarán duplicidades, ya que las instituciones pueden coordinar a nivel operativo lo correspondiente, atendiendo su deber de eficacia y eficiencia en el uso de fondos públicos. SUTEL mantendrá sus funciones en relación con la infraestructura de telecomunicaciones y conectividad fuera del Programa Nacional de Alfabetización Digital, como hasta ahora.



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Con respecto al tema de la asignación de los proyectos financiados por FONATEL, incluyendo PNAD, el artículo 36 del proyecto de ley indica:

*“...La Sutel publicará, anualmente, un listado de los proyectos de acceso universal, servicio universal, solidaridad. Para el caso del Programa Nacional de Alfabetización Digital, el Ministerio de Educación Pública y el MICITT, publicarán anualmente el portafolio de proyectos a ejecutar.*

*El anuncio especificará para cada proyecto, las localidades beneficiadas, la calidad mínima del servicio requerido, el régimen aplicable de tarifas, el período asignado, la subvención máxima, la fecha estimada de iniciación del servicio, el plazo de ejecución del proyecto y cualquier otra condición necesaria que se requiera en el cartel. **Estos proyectos serán adjudicados por medio de un concurso público.** El operador o proveedor seleccionado será el que cumpla todas las condiciones establecidas y requiera la subvención más baja para el desarrollo del proyecto. **El procedimiento establecido se realizará de conformidad con la Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa, del 2 de mayo de 1995, y sus reformas, y lo que reglamentariamente se establezca.***

Además, el proyecto de ley fomenta la competencia debido a que se estarían financiando los siguientes componentes:

- a. Infraestructura de telecomunicaciones y conectividad, estaría siendo atendido por los proveedores de telecomunicaciones (operadores de telefonía celular e internet, así como cableras que ofrecen el servicio de internet)
- b. Equipamiento, que sería atendido por los proveedores especializados en dispositivos de acceso (computadores y tablet) y/o por estos proveedores en consorcio con proveedores de telecomunicaciones
- c. contenido didáctico, que sería atendido por especialistas en alfabetización digital y/o por estos proveedores en consorcio con proveedores de telecomunicaciones

Esto, según se indica en el artículo 36 del proyecto de ley:



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*“... En los proyectos que se ejecuten dentro del Programa Nacional de Alfabetización Digital, la presentación de ofertas se podrá dar por medio de la conformación de consorcios u ofertas en conjunto, entre los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones con otras personas físicas o jurídicas especializadas en alfabetización digital y proveedores de equipo....”*

De esta manera, los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones también siguen teniendo la posibilidad de participar en los concursos relacionados con los proyectos del Programa Nacional de Alfabetización Digital, pero ahora en consorcio con los proveedores especializados en equipamiento y alfabetización digital.

De esta forma, se fomenta una mayor competencia en la participación, respetando al mismo tiempo la participación de los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, abre la posibilidad de que, en el caso de equipamiento y alfabetización digital, también puedan concursar separadamente proveedores especializados en estos aspectos. Esto podría además tener ventajas de precio para los proyectos.

### **10.3 La sostenibilidad financiera de FONATEL**

Actualmente en Fonatel existe suficiente contenido económico para atender la Red Educativa del Bicentenario (la cual ya estaba contemplada por medio de la ampliación de dos programas y una reserva del Programa 5), así como la ampliación de metas de conectividad a estudiantes que se tramitaron durante este año para atender a la población estudiantil sin acceso a la educación virtual. Otras solicitudes de ampliación serán analizadas y eventualmente atendidas en función del aporte que puedan tener en ampliar el acceso a Internet para comunidades y estudiantes.

Es importante tomar en cuenta que el financiamiento de cualquier proyecto de Fonatel, inclusive los que correspondieren al Programa Nacional de Alfabetización Digital, no implica una erogación inmediata de todo el presupuesto, sino que los recursos se trasladarían anualmente de acuerdo con la ejecución programada. Además, corresponde a MICITT velar por la sostenibilidad de Fonatel por medio de la formulación del PNDT y/o el análisis de metas para inclusión o modificación en el PNDT para ser financiadas con Fonatel. El proyecto de ley establece que, tal como se hace hasta ahora,



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

para los proyectos del PNAD se analizará la alineación con la política pública y la sostenibilidad de Fonatel, de manera que pueda mantenerse un balance entre continuar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y los subsidios a conectividad, y la alfabetización digital.

#### 10.4 Otros aspectos positivos del proyecto de Ley

Cabe resaltar positivamente que el proyecto de ley incluye la vinculación de los conceptos de Agenda Digital y Agenda de Solidaridad Digital al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT). Esto permite reforzar lo regulado en el artículo 33 de la Ley General de Telecomunicaciones en donde expresamente se regula que ambas Agendas son parte integral del PNDT; a fin que no quede a interpretación del operador jurídico, sino que esté expresamente establecido en la Ley, que únicamente se pueden financiar con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FONATEL) los proyectos que estén ligados a metas y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Lo cual también es concordante con las definiciones actuales vigentes de la citada Ley para los conceptos de Agenda Digital y Agenda Solidaridad Digital.

Esto por cuanto, si se realiza una lectura segmentada y aislada del actual artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones, podría interpretarse de forma incorrecta que se deslindan los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en esta Ley de las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, cuando en realidad el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en el artículo 32 de la LGT, es por medio del PNDT, en el que se definen las metas y prioridades (Agenda de Solidaridad Digital).

Así las cosas, la redacción propuesta posibilita una lectura más integral y congruente del Título II Régimen de Garantías Fundamentales de la LGT, y se visualice la integralidad de los tres instrumentos (PNDT, Agenda Digital y Agenda de Solidaridad Digital).

En relación al primer párrafo del artículo 33 propuesto, es relevante mencionar que la potestad que se le brinda al Poder Ejecutivo, de definir los proyectos para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital, facilitaría el proceso de implementación de la política pública, en aras de asegurar



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

que la interpretación del operador jurídico sobre los fines y objetivos que se pretenden desde la visión de la política pública, y que al ser atendidos con determinadas soluciones a los problemas públicos identificados, éstas soluciones sean las atinentes.

Esto por cuanto, si se realiza una separación entre el diseño de la política pública y las soluciones, en este caso los proyectos, se puede generar una divergencia entre los objetivos y los medios para cumplirlos. Así las cosas, la redacción propuesta posibilita una lectura más integral y congruente del Título II Régimen de Garantías Fundamentales de la LGT, y se visualice la integralidad de los tres instrumentos (PNDT, Agenda Digital y Agenda de Solidaridad Digital).

En cuanto al párrafo segundo del artículo 33 propuesto, se recomienda no dejar a interpretación del operador jurídico las competencias dadas por la norma. Para ello se propone indicar expresamente:

*“El Ministerio de Educación Pública formulará el pliego de condiciones y coordinará la ejecución de los proyectos del artículo 36 inciso c, dirigidos a los centros educativos públicos, y considerados en el PNAD. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones formulará el pliego de condiciones y coordinará la ejecución de los proyectos del artículo 36 inciso c, dirigidos a los Centros Comunitarios Inteligentes”.*

## 10.5 Paralelismo en la ejecución

“Se debe valorar la factibilidad de ejecutar los proyectos con un mayor paralelismo para contribuir al logro oportuno de los objetivos dictados por la LGT” (Contraloría General de la República, Informe N° DFOE-IFR-IF-00001-2020 “Informe de Auditoría sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos de FONATEL”).

La Sala Constitucional ha reconocido el acceso a Internet como un derecho fundamental (Sala Constitucional, sentencia N°10627 de 18 de junio de 2010). Como bien señala la Contraloría General de la República (CGR), en consecuencia *“debe garantizarse el cumplimiento del principio de progresividad y no regresión de este derecho, principio que refiere la imperiosa tendencia general por parte del Estado de mejorar cada vez más su*



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

protección y su tratamiento, quedando restringido el tomar medidas que disminuyan la protección de los derechos fundamentales”. La propia CGR en el informe de referencia sugiere la posibilidad de ejecutar proyectos de forma paralela como mecanismo para mejorar y eficientizar la consecución de objetivos de reducción de la brecha digital.

Como ente rector, MICITT no observa que con la reforma planteada en el proyecto de ley 22.206 haya duplicidad de funciones, por lo que ese argumento no es de recibo. La SUTEL continúa con sus funciones y Fonatel mantiene la administración del fondo bajo el alero de la SUTEL, por tanto, es necesario desmitificar el hecho de que la participación de otros entes públicos en la formulación y ejecución de proyectos para reducir la brecha digital implique un traslado de la totalidad del dinero de Fonatel y mucho menos duplicar funciones. De la lectura cuidadosa e integral del proyecto de reforma y de las normas que permanecerán vigentes en la actual ley queda claro que una vez elaborado el proyecto éste pasa al MICITT para que como ente rector dé su aval e instruya a SUTEL para que desde el “fondo” se transfiera una suma dineraria específica equivalente al costo presupuestado para la ejecución de un proyecto en particular; no la totalidad del fondo, como a veces sin fundamento se afirma. El procedimiento actual previsto en la ley vigente sigue siendo el mismo, solo que por razones de utilidad pública y la necesidad de aumentar la capacidad de ejecución, se habilita la posibilidad de que otras unidades ejecutoras en este caso por medio del MEP y eventualmente el propio MICITT puedan sumarse a ejecutar proyectos.

No se observa que haya duplicidad de funciones y tampoco incremento en costos. Por el contrario, al introducir otras unidades ejecutoras, se crea competencia y lo esperado es que se logre no solo transparentar sino también disminuir los costos asociados a la ejecución de los proyectos. Los gastos de operación del “fondo” seguirán siendo los mismos, el 1% por ciento que utiliza FONATEL. En todo caso, se sugiere que, si se desea evitar transferir fondos a otras entidades, que una vez que el proyecto esté adjudicado, FONATEL proceda con el pago correspondiente directamente a la entidad adjudicada, previo aval e instrucción de MICITT como ente rector. Por lo demás, los costos de ejecución y del proyecto serán los mismos.

Ante esto, no se observa la posible duplicidad, ni un posible doble cobro. Adicionalmente, no hay traslado de funciones esenciales de regulación a ningún otro ente público y mucho menos hacia entidades de carácter privado. Tales funciones de fiscalización quedan intactas a cargo de la SUTEL, que en su condición de ente Regulador le han sido



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

establecidas por ley nacional, no por ninguna norma supra legal, pues el tratado comercial (TLC) únicamente establece es la obligatoriedad de que exista un ente independiente e imparcial.

Ciertamente al suscribirse contratos de ejecución de proyectos, su adjudicación y cumplimiento durante la ejecución deben regirse por los principios de contratación y la ley vigente de contratación pública, de modo tal que, en caso de incumplimiento, el ente que adjudicó deberá aplicar la normativa legal y de procedimiento previsto al efecto en la referida ley de contratación pública vigente que resulte aplicable. Aplicar esa normativa nada tiene que ver con facultades de regulación del mercado de las telecomunicaciones, esto es contratación pública pura y simple. No observamos inconveniente alguno. Por el contrario, al haber más actores en competencia se espera que bajen los costos al contar con más posibilidades, y se alcance mayor rapidez en la ejecución.

Cabe resaltar además que no existe duplicidad de regulación:

- La ley actual establece únicamente la atención a la brecha de acceso, y no de uso (alfabetización digital).
- Comunidades Conectadas, Hogares Conectados, Centros Públicos Equipados y Espacios Públicos Conectados son programas temporales y no incluyen alfabetización digital, tampoco están incluidos en una estrategia integral de atención de la brecha digital, pues apuntan únicamente a la brecha de acceso.
- SUTEL no es especialista en alfabetización digital. Es una superintendencia, e incluso podría valorarse cuidadosamente si resulta más conveniente que se mantenga en ese rol, ante el conflicto de intereses entre la regulación del mercado de telecomunicaciones y la ejecución de proyectos implementados por operadores, puesto que corresponde a SUTEL conocer y sancionar las infracciones en que incurran los operadores y proveedores del servicio de telecomunicaciones.

No existe duplicidad de procedimientos y actuaciones administrativas en materia de acceso universal, servicio universal y solidaridad:



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

- PNAD estaría bajo responsabilidad de MEP y MICITT según corresponda a cada proyecto, mientras que el resto de los programas de FONATEL permanecen a cargo de Sutel, tal como dice la CGR, “valga tener siempre presente el principio de especialidad al cual están sometidos los participantes en materia de telecomunicaciones y educación, esto con el fin de no sacarlos de la órbita de sus competencias esenciales”: Sutel no es especialista en alfabetización digital; de acuerdo con lo indicado por la CGR, Sutel debería mantenerse dentro de sus funciones de superintendencia y no ser ejecutor de proyectos de reducción de brecha digital, lo cual, además de ser un conflicto de intereses, lo desvía de su naturaleza regulatoria. Por el contrario, MEP es quien concibe y mantiene en funcionamiento la Red Educativa del Bicentenario, además de ser el ente rector y especializado en materia de educación, mientras que MICITT es especialista en tecnología y telecomunicaciones.
- MICITT, tal como hasta ahora y en el resto de los programas del PNAD, definirá cuáles proyectos se incluirán para financiamiento con fondos de FONATEL.
- No se duplican procedimientos, por el contrario, se reducen, dado que el PNAD es permanente y no necesita tramitar su inclusión quinquenal en el PNAD. Esto también permite su planificación de largo plazo, como corresponde a iniciativas relacionadas con la educación.
- La Red Educativa del Bicentenario y la Red de Centros Comunitarios Inteligentes son iniciativas continuas, que necesitan una atención y mantenimiento constantes, a diferencia de los otros programas atendidos por SUTEL. Esto implica necesariamente que toda su gestión se mantenga en manos de MEP y MICITT, respectivamente.
- Se aumenta la eficacia, puesto que se ejecutan simultáneamente iniciativas complementarias.
- Se aumenta la eficiencia, pues la formulación de los proyectos está directamente a cargo de los entes especialistas en educación y tecnología, quienes definen la Red Educativa del Bicentenario y la Red de Centros Comunitarios Inteligentes, y conocen su dinámica, necesidades inmediatas y futuras. Se evita la



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

intermediación de un externo para la interpretación de las necesidades y su esfuerzo de traducción en un proyecto.

- Se evita que MEP y MICITT pierdan visibilidad del detalle de formulación de los proyectos, como sucede en este momento con FONATEL. Esto dificulta el seguimiento a la ejecución, el alcance de ambas y conlleva gran cantidad de interacciones para acordar su implementación.

No existe duplicidad de adquisición de bienes o servicios:

- Sí puede haber diferencias en la tecnología utilizada por los centros educativos y los CECI y definitivamente la hay en la red que se utilizará. A diferencia de los otros proyectos de FONATEL, la Red Educativa del Bicentenario va más allá de conectar todos los centros educativos a Internet, pues se trata de que todos estos centros queden también conectados entre sí y formen una sola unidad virtual, y esta diferenciación no está determinada por el tipo de usuarios de la Red. Además, esta Red tiene requerimientos diferentes en cuanto a velocidad y ancho de banda.
- Tanto MEP como MICITT cuentan con personal especializado en el área de informática, redes y telecomunicaciones, por lo cual tienen el conocimiento técnico necesario para el planteamiento de estos proyectos.
- Dado que todos los programas y proyectos financiados por FONATEL deben ser incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, MICITT puede detectar desde la formulación del perfil de programa cualquier potencial duplicidad de ejecución y puede entonces realizar las correcciones necesarias desde esta formulación. Además, tal como se hace actualmente, al analizar la inclusión o cambio de metas en el PNAD, MICITT considera la articulación y complementariedad de programas existentes de FONATEL y su relación con cambios de metas y nuevos programas propuestos. Es importante recordar que, a diferencia de los otros programas de FONATEL, PNAD sería permanente. Aspectos como las localidades beneficiadas, la calidad mínima del servicio requerido y el plazo de ejecución del proyecto pueden ser valoradas técnicamente de mejor forma por los MEP y MICITT como responsables de los proyectos del PNAD.



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

- La competencia de regulación del mercado de las telecomunicaciones se mantiene en SUTEL (regular, supervisar, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones), y la gestión del PNAD no contraviene la regulación del mercado de las telecomunicaciones, pues en el proyecto de ley se establece que PNAD, al igual que el resto de los programas financiados por FONATEL, se registrará por el concurso público y la normativa de contratación administrativa. Además, el proyecto de ley amplía la posibilidad de participación de operadores de telecomunicaciones, e incluye a proveedores de equipo y alfabetización digital, promoviendo la competencia en el mercado y con ello los beneficios de costos de los bienes y servicios que se van a adquirir.

Del análisis anterior se concluye que el MEP circunscribe su responsabilidad únicamente en lo que corresponde a la formulación y ejecución de los proyectos relacionados con alfabetización digital, de manera que SUTEL es el ente responsable de garantizar el cumplimiento de los objetivos indicados en el artículo 32 de la actual Ley General de Telecomunicaciones.

## 11. ANÁLISIS DE LA REFORMA PROPUESTA EN RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

En este apartado se hará un análisis de los artículos que se pretenden reformar con el proyecto de ley, siguiendo la dinámica de ser propositivos y si es necesario sugerir con el debido respeto a las señoras Diputadas y señores Diputados proponentes del proyecto, valorar una redacción acorde con lo que como ente rector consideramos más oportuno.

En primer término y una vez realizado análisis y estudio del texto de reforma propuesto rescatamos la importancia de mantener la rectoría del MICITT y la necesidad de fortalecerla, como el mecanismo idóneo para asegurar la transparencia en el manejo de la información relacionada con la formulación y ejecución de los proyectos, que pasa por hacer una adecuada determinación y cobro efectivo de la contribución parafiscal, de manera que la ejecución de este fondo permita asegurar la ejecución en forma celeridad y al más bajo costo posible, para lo cual se requiere que el ente rector sea dotado a nivel jurídico de herramientas y mecanismos para hacer cumplir sus directrices y por supuesto



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

la política pública, a partir de lo previsto en Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, definiendo metas y prioridades necesarias para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital por lo cual se hacen las siguientes recomendaciones:

- Se incluya dentro de la rendición de cuentas un informe de evaluación del impacto logrado en la disminución de la brecha digital en todo el país, por medio de los programas ejecutados y financiados por el Fondo. Esto ya se contempla en el proyecto de ley. Es importante que estas mediciones se den durante la ejecución y no solo al final de cada proyecto, para lo que se hace necesario construir los sistemas de medición y seguimiento de indicadores.
- Es importante abrir la discusión sobre la conveniencia y la necesidad de valorar un cambio sobre la ley actual, en cuanto a la norma que indica que solo los operadores de los servicios de telecomunicaciones pueden ejecutar los proyectos.
- De acuerdo con la actual Ley de Desarrollo de las Telecomunicaciones, la Sutel fue creada con dos ámbitos de acción: por un lado, el que le es propio y natural, a saber, la regulación del mercado de las telecomunicaciones; y por otro, el de la administración de Fonatel, orientado a contribuir con el acceso y servicio universal y solidario. Este proyecto plantea la discusión sobre valorar la conveniencia que una misma instancia realice funciones regulatorias, decisorias, ejecutivas y administrativas, abriendo espacio para la siguiente pregunta: ¿es necesario pensar en una reformulación de los actores y las funciones definidas en la ley actual?

### 11.1 Recomendaciones sobre el articulado del proyecto.

*“ARTÍCULO 1-Orden público. Esta ley es de orden público. Las dependencias de la Administración Pública Central y descentralizada, entes autónomos, Municipalidades, deberán colaborar y ajustar los procedimientos y disposiciones que corresponda a fin de facilitar el despliegue de infraestructura pública para la implementación de los Proyectos relacionados con el Programa Nacional de Alfabetización Digital.”*



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

El concepto jurídico de orden público conlleva a la aplicación prevalente de las disposiciones legales dispuestas en una Ley, sobre otras leyes que rigen las relaciones prestacionales de la Administración Pública, y ya existen disposiciones que contemplan ese concepto, por ejemplo, en la actual Ley General de Telecomunicaciones que en su artículo 4 dispone:

“Esta Ley es de orden público, sus disposiciones son irrenunciables y es de aplicación obligatoria sobre cualesquiera otras leyes, reglamentos, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario. Para lo no previsto en esta Ley regirá, supletoriamente, la Ley general de la Administración Pública, N° 6227, de 2 de mayo de 1978, en lo que resulte aplicable.”

Se recomienda aclarar en la redacción a cuáles normas de este proyecto se da carácter de orden público.

Adicionalmente, se recomienda revisar la redacción del artículo, por cuanto parece estar dirigido a que las dependencias de la Administración Pública Central, y descentralizada (que comprende tanto funcional como territorial: entes y órganos autónomos, entes públicos no estatales, empresas públicas, municipalidades, pareciera que no incluye los demás Poderes del Estado) colaboren y ajusten procedimientos y disposiciones internas para que se facilite el despliegue de infraestructura, aspecto que no estarían dentro de la naturaleza de las normas de “orden público”.

Por su parte, en el artículo 74 de la Ley 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos dispone una declaratoria de interés público sobre la infraestructura de telecomunicaciones, lo cual incluiría lo relativo al Proyecto del PNAD:

*“Artículo 74.- Declaratoria de interés público. Considérase una actividad de interés público el establecimiento, la instalación, la ampliación, la renovación y la operación de las redes públicas de telecomunicaciones o de cualquiera de sus elementos. Los operadores de redes públicas de telecomunicaciones podrán convenir entre sí la utilización conjunta o el alquiler de sus redes.”*

Al respecto, se recomienda que:

- a) Se modifique la redacción del artículo primero del proyecto de ley para que se lea como sigue:



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*“ARTÍCULO 1- Las dependencias de la Administración Pública central y descentralizada, entes autónomos, Municipalidades, deberán colaborar y ajustar los procedimientos y disposiciones que corresponda a fin de facilitar el despliegue de infraestructura pública para la implementación de los Proyectos relacionados con el Programa Nacional de Alfabetización Digital.”*

- b) Opcionalmente, se valore una posible modificación del artículo 4 de la LGT actual, enfatizando sobre el Programa Nacional de Alfabetización Digital.
- c) Se valore si el objetivo se cumpliría reforzando el artículo 74 de la Ley N 7593, mediante su modificación parcial, para que las municipalidades y demás entidades permitan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, estableciendo la aplicación de la normativa nacional vigente dictada por INVU.
- d) Se valore si abarcar competencias municipales implica la consulta preceptiva a las Municipalidades por la materia que se pretende regular.

*“DISPOSICIONES MODIFICATORIAS.*

*ARTÍCULO 2- Refórmese el artículo 6 del Título I, Capítulo I, Disposiciones Generales de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones emitida el 4 de junio del 2008, para que se lea como sigue:*

*Artículo 6- Definiciones*

*Para los efectos de esta Ley se define lo siguiente:*

*1- Acceso universal: derecho efectivo al acceso de servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general, de uso colectivo a costo asequible y a una distancia razonable respecto de los domicilios, con independencia de la localización geográfica y condición socioeconómica del usuario, de acuerdo con lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

2- *Acceso: puesta a disposición de terceros por parte de un operador de redes públicas o proveedor de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de sus instalaciones o servicios con fines de prestación de servicios por parte de terceros.*

3- *Agenda digital: conjunto de acciones a corto, mediano y largo plazo tendientes a acelerar el desarrollo humano del país, mediante el acceso, uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) y la alfabetización digital, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.*

4- *Agenda de solidaridad digital: conjunto de acciones a corto, mediano y largo plazo tendientes a garantizar el desarrollo humano de las poblaciones económicamente vulnerables, proporcionándoles acceso a las TICs, contenidas en el Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones.”*

La inclusión de la vinculación de los conceptos de Agenda Digital y Agenda de Solidaridad Digital al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), permite reforzar lo regulado en el artículo 33 de la Ley General de Telecomunicaciones en donde expresamente se indica que ambas Agendas son parte integral del PNDT; a fin que no quede a interpretación del operador jurídico, sino que esté expresamente establecido en la Ley, que únicamente se pueden financiar con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FONATEL) los proyectos que estén ligados a metas y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Lo cual también es concordante con las definiciones actuales vigentes de la citada Ley para los conceptos de Agenda Digital y Agenda Solidaridad Digital.

Esto por cuanto, si se realiza una lectura segmentada y aislada del actual artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones, podría interpretarse de forma incorrecta que se deslindan los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en esta Ley de las metas y prioridades definidas en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, cuando en realidad el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en el artículo 32 de la LGT, es por medio del PNDT en el que se definen las metas y prioridades (Agenda de Solidaridad Digital).



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

Así las cosas, la redacción propuesta posibilita una lectura más integral y congruente del Título II Régimen de Garantías Fundamentales de la LGT, y se visualice la integralidad de los tres instrumentos (PNDT, Agenda Digital y Agenda de Solidaridad Digital).

5- *Alfabetización Digital: adquisición de conocimientos y habilidades en el uso de dispositivos, programas, lenguajes de programación, la carga y descarga de archivos; la búsqueda, clasificación, integración y evaluación de información y recursos digitales tecnológicos y contenidos, la navegación en entornos virtuales y la comunicación por diferentes medios digitales, para el uso productivo, significativo, seguro, crítico y responsable de la tecnología para la educación, la formación, el trabajo y la participación en la sociedad.*

Se sugiere que el listado de las actividades que comprenden Alfabetización Digital se establezca de forma tal que no se interprete que sea taxativa, por cuanto podría excluirse algún aspecto que puede ser de gran relevancia para los procesos de la transformación digital y que a futuro se puedan incluir dentro de dicho concepto, o que se advierta que se requieran para los procesos educativos, y así evitar la obsolescencia de la definición.

De ahí que se propone la inclusión de la frase “cualquier otro que se identifique en el futuro” dentro de la redacción del inciso, para que se lea de la siguiente manera:

*“Alfabetización Digital: adquisición de conocimientos y habilidades en el uso de dispositivos, programas, lenguajes de programación, la carga y descarga de archivos; la búsqueda, clasificación, integración y evaluación de información y recursos digitales tecnológicos y contenidos, la navegación en entornos virtuales y la comunicación por diferentes medios digitales **“y cualquier otro que se identifique en el futuro”**, para el uso productivo, significativo, seguro, crítico y responsable de la tecnología para la educación, la formación, el trabajo y la participación en la sociedad. (Lo subrayado y en negrita es lo que sugiere incluir).”*

6- *Banda ancha: tecnología que permite el transporte de señales utilizando medios de transmisión con un ancho de banda suficiente para garantizar capacidad, velocidad y continuidad en la transferencia de cualquier combinación de voz, datos, gráficos, video y audio en cualquier formato.*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

7- *Brecha digital: acceso diferenciado entre países, sectores y personas a las TICs, así como las diferencias en la habilidad para utilizar tales herramientas, en el uso actual que les dan y en el impacto que tienen sobre el desarrollo humano.*

8- *Competencia efectiva: circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios.*

9- *Comunidad Educativa: conjunto de actores que participan en la dinámica, la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje y la capacidad de gestión de cada centro educativo, así como las relaciones entre éstos: los estudiantes, los padres de familia, el personal docente, administrativo, técnico-docente y administrativo-docente destacado en los centros educativos, así como las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas. Asimismo, en los territorios indígenas reconocidos, las Asociaciones de Desarrollo Indígena (ADI) y otras organizaciones indígenas formalmente constituidas, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y el derecho consuetudinario.*

En esta descripción en lo que refiere a territorios indígenas, se debe considerar que cuentan con autonomía, así como por su naturaleza, existen comunidades de sentido que si bien es cierto legalmente no están conformados, tienen una incidencia relevante dentro de la población indígena, por lo cual es necesario valorar qué se entiende por “organizaciones formalmente constituidas”, dado que podría ser considerada una limitante para su participación. Aspecto, que podría implicar una trasgresión a los principios constitucionales de participación ciudadana y no discriminación. Por lo que se sugiere eliminar las palabras “reconocidos” y “formalmente constituidas” del inciso.

Adicionalmente, se sugiere acotar que del artículo puede desprenderse que se podrían financiar con cargo a FONATEL proyectos que estén dirigidos a centros educativos de índole privado, por lo que se sugiere incluir el calificativo de “públicos” a los centros educativos.

Para que se lea de la siguiente manera:



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*“Comunidad Educativa **“Pública”**: conjunto de actores que participan en la dinámica, la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje y la capacidad de gestión de cada centro educativo, así como las relaciones entre éstos: los estudiantes, los padres de familia, el personal docente, administrativo, técnico-docente y administrativo-docente destacado en los centros educativos **“públicos”**, así como las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas. Asimismo, en los territorios indígenas, las Asociaciones de Desarrollo Indígena (ADI) y otras organizaciones indígenas, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y el derecho consuetudinario.”*

10- *Convergencia: posibilidad de ofrecer a través de una misma red diversos servicios, simultáneos o no, de telecomunicaciones, información, radiodifusión o aplicaciones informáticas.*

11- *Grupo económico: agrupación de sociedades que se manifiesta mediante una unidad de decisión, es decir, la reunión de todos los elementos de mando o dirección empresarial por medio de un centro de operaciones, y se exterioriza mediante dos movimientos básicos: el criterio de unidad de dirección, ya sea por subordinación o por colaboración entre empresas, o el criterio de dependencia económica de las sociedades que se agrupan, sin importar que la personalidad jurídica de las sociedades se vea afectada, o que su patrimonio sea objeto de transferencia.*

12- *Instalación esencial: instalaciones de una red o un servicio de telecomunicaciones disponible al público que son exclusiva o predominantemente suministradas por un único o por un limitado número de operadores y proveedores; y que no resulta factible, económica o técnicamente, sustituirlas con el objeto de suministrar servicios.*

13- *Interconexión: conexión física o lógica de redes públicas de telecomunicaciones utilizadas por un mismo operador o proveedor u otros distintos, de manera que sus usuarios puedan comunicarse con los usuarios de otros o sus propios usuarios, o acceder a los servicios prestados por otros operadores o proveedores.*

14- *Operador: persona física o jurídica, pública o privada, que explota redes de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, las cuales podrán prestar o no servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general.*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

15- *Orientación a costos: cálculo de los precios y las tarifas basados en los costos atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad, en términos reales, no menor a la media de la industria nacional o internacional, en este último caso con mercados comparables.*

16- *Plan nacional de atribución de frecuencias: plan que designa las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico según su uso, tomando en consideración las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel). Su dictado corresponde al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones por intermedio de su jerarca, en conjunto con la Presidencia de la República.*

*(Así reformado el inciso anterior por el artículo 9° de la Ley "Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología", N° 9046 del 25 de junio de 2012)*

17- *Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones: instrumento de planificación y orientación general del sector telecomunicaciones, por medio del cual se definen las metas, los objetivos y las prioridades del sector, en concordancia con los lineamientos que se propongan en el plan nacional de desarrollo. Su dictado corresponde a la Presidencia de la República y al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, los cuales intervendrán en el trámite por medio de sus jercas.*

*(Así reformado el inciso anterior por el artículo 9° de la Ley "Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología", N° 9046 del 25 de junio de 2012).*

18- *Programa Nacional de Alfabetización Digital: en adelante denominado con el acrónimo PNAD: persigue el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad de telecomunicaciones, la reducción de la brecha digital, así como la alfabetización digital. El Programa Nacional de Alfabetización Digital podrá incluir la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para la conectividad, el servicio de conectividad, el equipamiento y el contenido didáctico*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*requerido, definidos según los proyectos que desde las rectorías correspondientes al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y del Ministerio de Educación Pública se planteen para cumplir con sus objetivos.*

Se recomienda mejorar la definición de PNAD como sigue:

***“18- Programa Nacional de Alfabetización Digital (en adelante denominado con el acrónimo PNAD): persigue la reducción de la brecha digital de uso y apropiación de las tecnologías digitales por medio de la alfabetización digital”.***

En la definición original lo referido a: “El Programa Nacional de Alfabetización Digital podrá incluir la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para la conectividad, el servicio de conectividad, el equipamiento y el contenido didáctico requerido, definidos según los proyectos que desde las rectorías correspondientes al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y del Ministerio de Educación Pública se planteen para cumplir con sus objetivos.”, por cuanto se encuentra establecido en el 34 bis. Además, no solamente se debe incluir infraestructura, servicio y equipamiento orientado a “conectividad” sino que debe además incluir los elementos requeridos para la adecuada operación y gestión centralizada de los servicios de red en su integridad como parte elemental de la funcionalidad de la solución (por ejemplo, para las capas de integración vertical, inteligencia de la red, NOC y SOC). Lo anterior, basado en lo que ya se ha estado trabajando para la Red Educativa del Bicentenario. Esto aplica en caso de mantener la referencia en la presente sección, así como para lo establecido en el artículo 34 bis.

***19- Proveedor: Persona física o jurídica, pública o privada, que proporciona servicios de telecomunicaciones disponibles al público sobre una red de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, según corresponda. El proveedor de servicios de alfabetización digital o de suministro de dispositivos para ese fin, por la naturaleza de dicho servicio, no requerirá ser titular de una concesión o autorización a que se hace referencia en esta ley.***

Con relación a este inciso, en primer lugar, en la definición planteada en la propuesta no resulta claro si se puede considerar al “proveedor de servicios de alfabetización” como un proveedor de servicios de telecomunicaciones como lo contempla la definición actual. Aspecto que es relevante aclarar, ya que dentro de la Ley General de Telecomunicaciones y la demás normativa técnica que se encuentra vigente, se



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

establece una serie de obligaciones y regulaciones en el ámbito de telecomunicaciones, las cuales por su naturaleza no resultan ser aplicables, y que no sólo están circunscritos a contar con un título habilitante (autorización, concesión o permiso).

La definición que se incorpora de “proveedor de servicios de alfabetización digital” parece establecer un régimen diferenciado al concepto de proveedor, que como se indicó actualmente para el proveedor se establecen una serie de obligaciones y regulación en función de los servicios que prestan. Es por ello que se recomienda analizar la procedencia de establecer ambos conceptos dentro del mismo inciso 19 y plantear una definición en forma separada para este nuevo concepto de “proveedor de servicios de alfabetización digital.”

*20- Operadores o proveedores importantes: operadores o proveedores que tienen la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado.*

*21- Red Educativa del Bicentenario: Proyecto a cargo del MEP, es parte del Programa Nacional de Alfabetización Digital, y que constituye una herramienta para alcanzar los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad de telecomunicaciones, la reducción de la brecha digital, así como la alfabetización digital.*

Se recomienda la definición establecida para la incorporación de la Red Educativa en el PNDT vigente: “Red Educativa del Bicentenario: es un proyecto que forma parte del Programa Nacional de Alfabetización Digital, que establece un modelo de servicio dinámico y sostenible en el tiempo para enlazar los centros educativos públicos del país, con acceso a Internet de banda ancha, mediante una gestión centralizada para la atención oportuna de las necesidades educativas.”

*22- Recursos escasos: incluye el espectro radioeléctrico, los recursos de numeración, los derechos de vía, las canalizaciones, los ductos, las torres, los postes y las demás instalaciones requeridas para la operación de redes públicas de telecomunicaciones.*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

23- *Red de telecomunicaciones: sistemas de transmisión y demás recursos que permiten la transmisión de señales entre puntos de terminación definidos mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios radioeléctricos, con inclusión de las redes satelitales, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos o de paquetes, incluida Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, utilizadas para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada.*

24- *Red privada de telecomunicaciones: red de telecomunicaciones destinada a satisfacer necesidades propias de su titular, lo que excluye la prestación y explotación de estos servicios a terceros.*

25- *Red pública de telecomunicaciones: red de telecomunicaciones que se utiliza, en su totalidad o principalmente, para la prestación de servicios de telecomunicaciones disponibles al público.*

26- *Servicio universal: derecho al acceso a un servicio de telecomunicaciones disponible al público que se presta en cada domicilio, con una calidad determinada y a un precio razonable y asequible para todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica y condición socioeconómica, de acuerdo con lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.*

27- *Servicios de telecomunicaciones: servicios que consisten, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de telecomunicaciones. Incluyen los servicios de telecomunicaciones que se prestan por las redes utilizadas para la radiodifusión sonora o televisiva.*

28- *Servicios de telecomunicaciones disponibles al público: servicios que se ofrecen al público en general, a cambio de una contraprestación económica.*

29- *Servicio de información: servicio que permite generar, adquirir, almacenar, recuperar, transformar, procesar, utilizar, diseminar o hacer disponible información, incluso la publicidad electrónica, a través de las telecomunicaciones. No incluye la operación de redes de telecomunicaciones o la prestación de un servicio de telecomunicaciones propiamente dicha.*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

30- *Sociedad de la información y el conocimiento: sociedad integrada por redes complejas de comunicaciones y conocimiento que conlleve la utilización masiva de herramientas electrónicas y digitales con fines de producción, intercambio y comunicación para desarrollar conocimiento.*

31- *Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel): órgano de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos encargado de regular, supervisar, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.*

32- *Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs): técnicas de trabajo y recursos tecnológicos que permiten ofrecer servicios con el apoyo del equipamiento informático y de las telecomunicaciones.*

33- *Telecomunicaciones: toda transmisión, emisión y/o recepción de signos, señales, escritos, datos, imágenes, sonidos o información de cualquier naturaleza por hilo, conductores, ondas radioeléctricas, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.*

34- *Usuario final: usuario que recibe un servicio de telecomunicaciones sin explotar redes públicas de telecomunicaciones y sin prestar servicios de telecomunicaciones disponibles al público.*

Los términos técnicos referidos en la presente Ley y los requeridos para su desarrollo, serán definidos por MICITT en coordinación con la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) y el MEP, en lo que respectivamente corresponda.

**ARTÍCULO 3-** *Refórmense los artículos 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39 y 40, y adiciónese el artículo 34 bis y el artículo 35 bis, en el Capítulo I sobre “Acceso universal, servicio universal y solidaridad de las telecomunicaciones” del Título II sobre el “Régimen de Garantías Fundamentales” de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones emitida el 4 de junio del 2008, para que se lea como sigue:*

## TÍTULO II

### RÉGIMEN DE GARANTÍAS FUNDAMENTALES



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

## CAPÍTULO I

### ACCESO UNIVERSAL, SERVICIO UNIVERSAL, SOLIDARIDAD Y ALFABETIZACIÓN DIGITAL

*“Artículo 31- Acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital. El presente capítulo establece los mecanismos de financiamiento, asignación, administración y control de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad de las telecomunicaciones y alfabetización digital. A la SUTEL le corresponde garantizar, según el ámbito de su competencia, el cumplimiento de lo establecido en este capítulo y lo que reglamentariamente se establezca.”*

En la propuesta de redacción del artículo 31 se incorpora el término “solidaridad de las telecomunicaciones”, sin embargo, ni en el título del capítulo ni en el resto del articulado, se establece de esta manera cuando refiere a los objetivos, sino que únicamente refiere a “solidaridad”, por lo que debe considerarse uniformar el texto para todo el contenido de este título.

*“Artículo 32- Objetivos del acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital. Los objetivos fundamentales del régimen de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital son los siguientes:*

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

Se recomienda no limitar el tipo de redes de telecomunicaciones a “redes fijas y/o móviles”. En este sentido, la prestación de servicios de telecomunicaciones en general debe cumplir con las necesidades del usuario final (incluyendo aspectos no solo de velocidad o tasa de transferencia de datos, sino también otros indicadores de desempeño ligados a la calidad del servicio de usuario final), independientemente del tipo de red (fija o móvil) o tipo de acceso (inalámbrico o cableado) que se utilice para facilitarlos. En este



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

sentido, la referencia a la red de telecomunicaciones debe orientarse a satisfacer esas necesidades del usuario final, por lo que se recomienda sustituir “mediante redes fijas y/o móviles” por “mediante las redes que permitan la adecuada prestación de los servicios requeridos conforme a las necesidades del usuario final”.

Para que se lea de la siguiente manera:

*“Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, mediante redes **que permitan la adecuada prestación de los servicios requeridos conforme a las necesidades del usuario final**, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura hace que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable”.*

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

Al igual que el caso anterior, se recomienda sustituir “mediante redes fijas y/o móviles” por “mediante las redes que permitan la adecuada prestación de los servicios requeridos conforme a las necesidades del usuario final”.

Para que se lea de la siguiente manera:

*“Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, mediante redes **que permitan la adecuada prestación de los servicios requeridos conforme a las necesidades del usuario final** de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos.”*

Se recomienda modificar la redacción del artículo 32, inciso c) para que se lea de la siguiente manera:

*“c) Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, **mediante las redes que permitan la adecuada prestación de los servicios requeridos conforme a las necesidades del usuario final**, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles*



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*y competitivos, a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como personas menores de edad, personas adultas mayores, personas con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, **centros de salud públicos**, así como otros centros de prestación de servicios públicos que defina MICITT.”*

Se debería hacer referencia a los servicios prestados mediante redes de telecomunicaciones, como se hizo en los incisos a) y b) anteriores, por lo que se recomienda sustituir “ya sea fijos y/o móviles” por “mediante las redes que permitan la adecuada prestación de los servicios requeridos conforme a las necesidades del usuario final”.

Se recomienda modificar la redacción del artículo 32, inciso d) para que se lea de la siguiente manera:

*“d) Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura de redes de telecomunicaciones **que permitan la adecuada prestación de los servicios requeridos conforme a las necesidades del usuario final**, y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de telecomunicaciones, así como la alfabetización digital para el uso productivo y significativo de la tecnología.”*

*“Artículo 33- Desarrollo de objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital. Corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, definir las metas, las prioridades y los proyectos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital, establecidos en el artículo anterior. Con este fin, dicho Plan deberá contener una agenda digital, como un elemento estratégico para la generación de oportunidades, el aumento de la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento; y una agenda de solidaridad digital que garantice estos beneficios a las poblaciones vulnerables y disminuya la brecha digital.*

*La Sutel formulará el pliego de condiciones y ejecutará los proyectos referidos en el artículo 36, incisos a y b de esta Ley. El Ministerio de Educación Pública formulará el*



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*pliego de condiciones y coordinará la ejecución de los proyectos del artículo 36 inciso c, en los cuales sea el responsable. En ambos casos dicha ejecución deberá realizarse de acuerdo con las metas, prioridades y proyectos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT).”*

En relación al primer párrafo, es de gran importancia mencionar que la potestad que se le brinda al Poder Ejecutivo de definir los proyectos para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital, facilitaría el proceso de implementación de la política pública, en aras de asegurar que la interpretación del operador jurídico sobre los fines y objetivos que se pretenden desde la visión de la política pública sean atendidos con determinadas soluciones a los problemas públicos identificados sean las atinentes.

Esto por cuanto si se realiza una separación entre el diseño de la política pública y las soluciones, en este caso los proyectos, se puede generar una divergencia entre los objetivos y los medios para cumplirlos. Así las cosas, la redacción propuesta posibilita una lectura más integral y congruente del Título II Régimen de Garantías Fundamentales de la LGT, y se visualice la integralidad de los tres instrumentos (PNDT, Agenda Digital y Agenda de Solidaridad Digital).

En cuanto al párrafo segundo de este artículo, se recomienda la siguiente redacción:

*“Artículo 33- Desarrollo de objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital. Corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, definir las metas, las prioridades y los proyectos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital, establecidos en el artículo anterior. Con este fin, dicho Plan deberá contener una agenda digital, como un elemento estratégico para la generación de oportunidades, el aumento de la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento; y una agenda de solidaridad digital que garantice estos beneficios a las poblaciones vulnerables y disminuya la brecha digital.*

*La Sutel formulará el pliego de condiciones y ejecutará los proyectos referidos en el artículo 36, incisos a y b de esta Ley. El Ministerio de Educación Pública formulará el pliego de condiciones y coordinará la ejecución de los proyectos del artículo 36 inciso*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*c, dirigidos a los centros educativos públicos e incluidos en el PNAD. En ambos casos dicha ejecución deberá realizarse de acuerdo con las metas, prioridades y proyectos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT).”*

*“Artículo 34- Creación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones. Créase el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital establecidos en esta Ley, así como de las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.”*

Se recomienda establecer expresamente establecido en la ley, que únicamente se pueden financiar con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FONATEL) los proyectos que estén ligados a metas y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, lo cual también es concordante con las definiciones actuales vigentes de la citada Ley para los conceptos de Agenda Digital y Agenda Solidaridad Digital.

Esto por cuanto si se realiza una lectura segmentada y aislada del actual artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones, podría interpretarse de forma incorrecta que se deslindan los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en esta Ley de las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, cuando en realidad el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital establecidos en el artículo 32 de la LGT se realiza por medio del PNDT, en el que se definen las metas y prioridades.

Se propone ajustar el texto del artículo para que se lea como sigue:

*“Artículo 34- Creación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones. Créase el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital establecidos **en el presente Capítulo de esta Ley, ejecutados por medio de metas, prioridades,***



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

**proyectos y programas** definidos en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.”

*“Artículo 34 bis- Creación del Programa Nacional de Alfabetización Digital (PNAD). Créase el Programa Nacional de Alfabetización Digital (PNAD), en cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad de telecomunicaciones, la reducción de la brecha digital, así como la alfabetización digital.*

*El Programa Nacional de Alfabetización Digital incluirá la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para la conectividad, el servicio de conectividad, el equipamiento y el contenido didáctico requerido, definidos según los proyectos que desde las rectorías correspondientes al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y del Ministerio de Educación Pública se planteen para cumplir con sus objetivos. El PNAD formará parte permanente del PNDT y su agenda digital.”*

Dada la experiencia en las discusiones para la modificación parcial del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones para la delimitación de los alcances de la Red Educativa del Bicentenario, se recomienda que no solamente debe incluir infraestructura, servicio y equipamiento orientado a “conectividad” sino que debe además incluir los elementos requeridos para la adecuada operación y gestión centralizada de los servicios de red en su integridad como parte elemental de la funcionalidad de la solución (por ejemplo para las capas de integración vertical, inteligencia de la red, NOC y SOC).

Para que se lea este párrafo de la siguiente manera:

*“El Programa Nacional de Alfabetización Digital incluirá la infraestructura de telecomunicaciones, **los servicios y el equipamiento necesarios para la conectividad de los Centros Educativos y la gestión centralizada de la red, así como** el contenido didáctico requerido, definidos según los proyectos que desde las rectorías correspondientes al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y del Ministerio de Educación Pública se planteen para cumplir con sus objetivos. El PNAD formará parte permanente del PNDT y su agenda digital.*

*Los beneficiarios del Programa Nacional de Alfabetización Digital serán la comunidad educativa del sistema de educación pública, los usuarios de los centros de prestación*



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*de servicios públicos del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, tales como, pero no limitado a, los centros comunitarios inteligentes, priorizando zonas vulnerables entre las cuales se encuentran los territorios rurales de la periferia del país. La ejecución se realizará según lo dispuesto en el artículo 33 de la presente ley.”*

Considerando que el artículo 39 se refiere al tema de la contribución parafiscal, se recomienda remover esta oración de ese artículo,

“Así también a cumplir con las indicaciones del ente rector y la SUTEL en cuanto a que las acciones estratégicas y proyectos que se formulen e implementen, tomen en cuenta, tanto la innovación tecnológica como las últimas tecnologías disponibles, que permitan una escalabilidad y mayor aprovechamiento de los beneficios a futuro.”,

Para que se lea como sigue:

*“Artículo 39- Contribución especial parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones a FONATEL. Los objetivos de acceso universal, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital, referidos en el artículo 32 de esta Ley, recibirán el soporte financiero de la contribución de los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público. Esta contribución parafiscal se justifica en el beneficio individualizable que para los operadores y proveedores citados representa la maximización del uso de las redes de telecomunicaciones y el incremento de los usuarios de servicios de comunicaciones impulsados por la ejecución de los proyectos de acceso, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital. Estos proyectos representan actividades inherentes al Estado, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.*

*La administración tributaria de esta contribución especial parafiscal será la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, por lo que para esta contribución resulta aplicable el título III, Hechos ilícitos tributarios, del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.*

*Los contribuyentes de esta contribución son los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*al público, que realizan el hecho generador de esta contribución al desarrollar las actividades ya mencionadas y recibir el beneficio individualizable de la actividad estatal.*

*La contribución será determinada por el contribuyente mediante declaración jurada. SUTEL hará la comprobación de la fidelidad de la información y con ese fin podrá solicitar al contribuyente que le presente la información y documentación de respaldo. La declaración corresponde a un período fiscal año calendario. El plazo para presentar la declaración vence dos meses y quince días naturales posteriores al cierre del respectivo período fiscal. El pago de la contribución se distribuirá en cuatro tractos equivalentes, pagaderos al día quince de los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre del año posterior al cierre del período fiscal que corresponda. Vía reglamento a esta ley se establecerá el procedimiento, el mecanismo y los formatos que debe utilizar el contribuyente para esos efectos.*

*La base imponible de esta contribución corresponde a los ingresos brutos obtenidos directamente por la operación de redes públicas de telecomunicaciones o por proveer servicios de telecomunicaciones disponibles al público.*

*La tarifa será fijada por la SUTEL anualmente mediante resolución razonada con base en las metas estimadas de los costos de los proyectos por ser ejecutados para el siguiente ejercicio presupuestario y en las metas de ingresos estimados para dicho ejercicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de esta Ley. Para este efecto, Sutel presentará la justificación de la resolución de forma razonada y conforme a parámetros objetivos al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, previo a que esta sea comunicada a los operadores. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones podrá solicitar la revisión de esta tarifa, como ente rector en telecomunicaciones. La tarifa deberá fijarse a más tardar el 30 de noviembre del período fiscal respectivo.*

*La tarifa deberá ser fijada dentro de una banda con un mínimo de un uno coma cinco por ciento (1,5%) y un máximo que podrá ser de un tres por ciento (3%).*

*La Tesorería Nacional estará en la obligación de depositar los dineros recaudados en una cuenta separada a nombre de la SUTEL y a girarlos dentro de los quince días naturales del mes siguiente a su ingreso a dicha cuenta. La recaudación de esta*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*contribución parafiscal no tendrá un destino ajeno a la financiación de los proyectos de acceso, servicio universal, solidaridad y alfabetización digital que se ejecuten con cargo a FONATEL, que constituyen la razón de ser de esta contribución parafiscal.*

*Los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, están obligados a suministrar la información que en el ámbito de su competencia, formalmente les sea requerida por la SUTEL o por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones en su condición de ente rector de las telecomunicaciones.*

*El no cumplimiento de esta obligación será objeto del régimen de sanciones previstas en los artículos 22, 25, 65 y siguientes de esta Ley.*

*En caso de incumplimiento por parte del contribuyente de presentar su declaración y el no pago de las sumas dinerarias correspondientes a la contribución parafiscal, será aplicable el régimen sancionatorio conforme a las disposiciones establecidas en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.”*

Esto por cuando en el artículo 40 se establece que SUTEL, MEP y MICITT deben “Vigilar que los responsables de ejecutar las acciones estratégicas y proyectos que se formulen e implementen, tomen en cuenta tanto las últimas tecnologías disponibles, que permitan una escalabilidad y mayor aprovechamiento de los beneficios a futuro.” Además, se recomienda modificar el título del artículo 40 y la numeración de los incisos, como sigue:

*“ARTÍCULO 40.- **Obligaciones** y rendición de cuentas. Anualmente, Fonatel será objeto de una auditoría externa, la cual será financiada con recursos del Fondo y contratada por la Sutel. Toda la información sobre la operación y el funcionamiento de Fonatel deberá encontrarse disponible para la auditoría interna de la Aresep.*

- 1) *La Sutel deberá presentar a la Contraloría General de la República y al jerarca del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones informes semestrales y un informe anual a la Asamblea Legislativa. Estos informes deben incluir la siguiente información:*
  - a) *Las estadísticas relevantes sobre la cobertura de los servicios de telecomunicaciones.*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

- b) *Los estados financieros auditados de Fonatel. Estos estados financieros deberán especificar el monto pagado por concepto de la contribución especial parafiscal establecida en el artículo 39 de esta Ley, por cada operador o proveedor y si alguna entidad se encuentra en estado de morosidad.*
- c) *Un informe sobre el desempeño de las actividades de Fonatel y el estado de ejecución de los proyectos que este financia, así como la información financiera correspondiente desglosada por proyecto.*
- 2) *Además, SUTEL deberá:*
- a) *Implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, que mida el impacto de los proyectos en el cierre de la brecha digital, que incluya los indicadores necesarios para su medición.*
- b) *Vigilar que los responsables de ejecutar las acciones estratégicas y proyectos que se formulen e implementen, tomen en cuenta tanto las últimas tecnologías disponibles, que permitan una escalabilidad y mayor aprovechamiento de los beneficios a futuro.*

*La Contraloría General de la República y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones podrán solicitar los informes adicionales que sean necesarios para garantizar la transparencia y el uso eficiente de los recursos de Fonatel.*

- 3) *El Ministerio de Educación Pública y el MICITT, en lo que corresponda a los recursos asignados para los proyectos del PNAD de los que sean responsables, deberán:*
- a) *Velar por el efectivo cumplimiento de los proyectos dentro del plazo establecido.*
- b) *Para el caso de los proyectos de alfabetización digital, implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, que mida el impacto de los proyectos en el cierre de la brecha digital, que incluya los indicadores necesarios para su medición.*
- c) *Determinar el mecanismo idóneo de asignación de recursos, de acuerdo con los criterios establecidos en este Capítulo I, del Título II de esta Ley, según las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, así como establecer los mecanismos de supervisión y fiscalización necesarios para garantizar la correcta ejecución de los recursos. (...)*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

- d) **Presentar a la persona jerarca del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones un informe sobre el estado de ejecución de sus proyectos de PNAD, así como la información financiera correspondiente y las estadísticas relevantes sobre la cobertura desglosada por proyecto.**

Con respecto al artículo 35 bis, se recomienda cambiar el título del artículo y que se aclare la situación de la transferencia de fondos para el financiamiento de proyectos del PNAD, de forma que el artículo se lea de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 35 bis.- Transferencia de fondos de FONATEL, para el cumplimiento del Programa Nacional de Alfabetización Digital.**

*La Sutel tendrá la obligación de transferir **anualmente** los recursos dinerarios que sean necesarios para el desarrollo del Programa Nacional de Alfabetización Digital, conforme **a los proyectos incluidos en el PNAD** y lo dispuesto en el inciso c) del artículo 36 de la presente ley, dentro de los quince días naturales contados a partir de la fecha de a la presentación de la solicitud del MEP o MICITT. Para ello, transferirá al MEP y al MICITT los recursos correspondientes a los proyectos que tienen a su respectivo cargo.*

*El MEP, previo a formular la solicitud de transferencia de los fondos a FONATEL, deberá contar con el aval de los proyectos por parte del ente rector; MICITT, quien al otorgarlo, tendrá en consideración que estén de acuerdo con las metas y las prioridades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo de la Telecomunicaciones (PNAD), y también **considerará** la sostenibilidad de los programas restantes a cargo de FONATEL.*

*El Ministerio de Educación Pública definirá los mecanismos de ejecución de los recursos de proyectos a su cargo, y podrá hacerlo por medio del Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE). Por su parte, MICITT definirá los mecanismos de ejecución de los recursos para los proyectos a su cargo.”*

Así quedará totalmente claro que los recursos de FONATEL que se requieran para la ejecución del PNAD se transferirán conforme a las necesidades anuales de los proyectos, según su formulación, de forma que no se malinterprete que se transferirá la



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

totalidad del dinero de FONATEL ni que se trata de un cambio de administrador de los recursos o un traslado permanente de fondos.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*TRANSITORIO I-* Adiciónese un transitorio VIII, un transitorio IX, y un transitorio X a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642 del 4 de junio de 2008, para que se lean como sigue:

*Transitorio VIII-* Dentro de un plazo de tres meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Comunicaciones deberá incorporar dentro del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, un programa que garantice el cumplimiento de la disposición prevista en el inciso c) del artículo 36 de la presente Ley, que dispone: “El Programa Nacional de Alfabetización Digital, conforme a lo establecido en el artículo 34 bis de la presente ley y de conformidad con el Transitorio VI inciso c) del punto 2 de acceso universal”, y que incluya el Proyecto de la Red Educativa del Bicentenario.

Tomando en consideración que el Ministerio de Educación Pública, constituye el Rector de Educación, se sugiere que se visualice expresamente las competencias de dicha cartera ministerial como propulsor y responsable de identificar la necesidad pública que se requiere solventar, la solicitud de formulación de la inclusión o modificación de la (s) meta (s), así como el completar los instrumentos de política pública dispuestos por los lineamientos. Para que se lea este Transitorio de la siguiente manera:

*“Dentro de un plazo de tres meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Comunicaciones **“previa solicitud efectuada por parte del Ministerio de Educación Pública, acompañada de los requisitos y documentos establecidos para tal efecto”**, deberá incorporar, dentro del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, un programa que garantice el cumplimiento de la disposición prevista en el inciso c) del artículo 36 de la presente Ley, que dispone: “El Programa Nacional de Alfabetización Digital, conforme a lo establecido en el artículo 34 bis de la presente ley y de conformidad con el Transitorio VI inciso c) del punto 2 de acceso universal”, y que incluya el Proyecto de la Red Educativa del Bicentenario.” (Lo subrayado y en negrita se sugiere incluir, lo tachado eliminar).*



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

*Transitorio X- Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Poder Ejecutivo deberá hacer los ajustes que correspondan en el reglamento de la Ley 8642 del 4 de junio de 2008.*

**ARTÍCULO 4-** *Esta ley deroga cualquier otra norma de rango igual o inferior que se le oponga.*

*Rige a partir de su publicación.”*

## 11.2 Otras recomendaciones

- Trasladar Fonatel como un ente adscrito al MICITT

De esta manera SUTEL podrá concentrarse en ejecutar las labores inherentes a una superintendencia, y garantizar la neutralidad propia de un fiscalizador del mercado de las telecomunicaciones.

En este punto se hace necesario y fundamental valorar la oportunidad y conveniencia de establecer un consejo que administre el fondo con independencia de la SUTEL, para que esta se enfoque a su tarea fundamental de superintendencia fiscalizadora del mercado de las telecomunicaciones. De esta manera que dicho fondo estaría administrado por un órgano colegiado que presidiría la persona jerarca del ente rector, el MICITT, con participación de la persona en la presidencia del consejo de la SUTEL, y la persona jerarca del MEP. Esto no implicaría más gastos ni crear un nuevo ente, pues sería transformar FONATEL en un ente executor de proyectos con una gerencia con suficiente independencia operativa y bajo la dirección estratégica del consejo de administración que se propone. Se trataría de un ente adscrito al MICITT, pero con independencia administrativa y técnica, que funcionaría con los mismos recursos de personal y financieros que ya posee.

Esto previene eventuales conflictos de interés entre la autoridad fiscalizadora y los operadores, pues su función se enfocaría a fiscalizar y regular el mercado de las telecomunicaciones, y haría más ágil el procedimiento de ejecución y realización de las obras al disponer de un ente que se encarga exclusivamente de operativizar la ejecución



27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

de proyectos y simplificando los procedimientos que actualmente deben cumplirse tanto a lo interno del ente rector como del órgano fiscalizador.

- Declarar la conectividad como un servicio público

Antes de la apertura de las telecomunicaciones, Internet era un servicio público brindado por el Estado a través de sus empresas públicas de telecomunicaciones. A partir establecimiento del mercado en competencia pasó a ser un servicio disponible al público. Sin embargo, las últimas circunstancias han revelado la necesidad de que Internet sea un servicio público como el agua y la electricidad, con lo cual se garantizaría la continuidad del servicio por parte del Estado. Esto es congruente con la doctrina, la jurisprudencia y las disposiciones en materia de derechos fundamentales, emanados tanto de organismos internacionales como de nuestros propios tribunales, concretamente de nuestra Sala Constitucional que ha reconocido el carácter de derecho fundamental a la Internet.

- Aclarar el alcance del artículo 5 de la LGT, especialmente en este párrafo:

*“En caso de declaración de emergencia decretada, conforme al ordenamiento jurídico, el Poder Ejecutivo podrá dictar medidas temporales que deberán ser cumplidas por los operadores, proveedores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Dichas medidas se adoptarán conforme al marco constitucional vigente.”*

Finalmente, se recomienda que las observaciones al proyecto de Ley 22.206 que se consideren pertinentes realizadas por la Contraloría General de la República en su condición de ente fiscalizador de la Hacienda pública, así como del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, la Procuraduría General de la República, del MICITT como el ente rector de las Telecomunicaciones, y de otros actores, sean atendidas e incorporados en un nuevo texto sustitutivo.

De esta forma damos por rendido el criterio del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, dentro del Expediente Legislativo número 22.206 PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL, reiterando que como ente rector apoyamos decididamente la aprobación de este proyecto de ley con los ajustes que aquí respetuosamente sugerimos, ya que hemos identificado que una de las acciones



DESPACHO MINISTERIAL

27 de mayo de 2021  
MICITT-DM-OF-0426-2021

correctivas para solucionar el rezago de más de una década en conectividad, es necesario revisar a profundidad el marco jurídico vigente y replantearse la gobernanza del sistema, de manera que se refuerce la rectoría de MICITT, y se delimiten funciones atribuyendo a los entes aquellas que le son inherentes a su naturaleza jurídica y rango de acción, así como para lograr una ejecución eficiente de los fondos públicos destinados para ese fin, teniendo muy en cuenta lo que se dispuso a partir de la apertura de las telecomunicaciones, es decir, el **beneficio de los usuarios**, el cual debe ser el espíritu de las normas que se promulguen.

Atentamente,

**Dr.-Ing. Paola Vega Castillo**  
**Ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones**  
**DESPACHO MINISTERIAL**

Cc: Yorleny León Marchena, Diputada República de Costa Rica.  
MSc. Ing. Teodoro Willink Castro, Viceministro de Telecomunicaciones.

