

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: INFORME DE OPINIÓN DEL PROYECTO DE LEY “CIERRE DE RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE (RACSA)” Expediente N° 24.105.

Estimados señores:

La Dirección General de Competencia (DGCO) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), con base en las competencias establecidas en los artículos 46 bis y 46 tris del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF) y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 incisos a), d), k) y l) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642; 2, 3, 13, 14, 15 y 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736; 24 del Reglamento a la Ley 9736, Decreto Ejecutivo 43305-MEIC y 30 del Reglamento del régimen de competencia sectorial de la Superintendencia de Telecomunicaciones, permite remitir el análisis del Proyecto de Ley N° 24.105 relativo a “Cierre de Radiográfica Costarricense (RACSA)”.

1. CONSIDERACIONES INICIALES

1.1. Sobre el marco general.

El texto dictaminado afirmativamente del Proyecto de Ley “Cierre de Radiográfica Costarricense (RACSA”, Expediente N° 24.105, propone establecer “...*el procedimiento y los medios legales para el cierre y liquidación de Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (Racsa S.A.), en la totalidad de sus actividades de comercialización, instalación de servicios y cualesquiera otra*”.

1.2. Sobre la competencia de la SUTEL.

La SUTEL es el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, de conformidad con los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593 (ARESEP), 1 y 2 inciso d) de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley N° 8660 (LFMEPST) y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642 (LGT).

En ese sentido, es obligación fundamental de la SUTEL aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, la Ley General de Telecomunicaciones, las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

San José, 20 de mayo del 2025

04366-SUTEL-OTC-2025

Dentro de ese marco de rango legal de la SUTEL, se estableció un régimen sectorial de competencia a su cargo, que se rige según lo dispuesto en el Título III, Capítulo II, de la Ley N° 8642 y supletoriamente por los criterios establecidos en el Capítulo III de la Ley N° 7472.

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642 y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593, facultan a la SUTEL, como autoridad sectorial de competencia, a velar porque la regulación impulsada e implementada no genere restricciones anticompetitivas, que afecten el desempeño eficiente del mercado de telecomunicaciones.

De conformidad con lo anterior, la operación de redes, incluyendo aquellas que soportan los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, y la prestación de servicios de telecomunicaciones, están sujetos al régimen sectorial de competencia en telecomunicaciones y su aplicación corresponde exclusivamente a la SUTEL (artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley N° 9736); régimen que se aplica en igualdad de condiciones a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, sean estos públicos o privados.

En este sentido, el artículo 20 de la Ley N° 9736 establece que la SUTEL realizará actividades de promoción y abogacía de la competencia con el objetivo de fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia.

Legalmente la normativa establece las diversas herramientas no coercitivas que posee la SUTEL en materia de promoción y abogacía de la competencia, tales como emisión de opiniones y recomendaciones, emisión de guías, realización de estudios de mercado, actividades de asesoramiento, capacitación y difusión, acuerdos de cooperación, programas de cumplimiento voluntario, además de la difusión y publicación de su labor.

En particular, según los artículos 21 de la Ley N° 9736, 24 del Reglamento a esa misma Ley y 30 del Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones, la SUTEL tiene la potestad de emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia, de oficio o a solicitud del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa, demás entidades públicas o de cualquier administrado, sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.

La iniciativa de Ley en consulta plantea el cierre de Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) que es un competidor actual de propiedad estatal del mercado de las telecomunicaciones costarricense; por ende, se considera que lo dispuesto en el proyecto de Ley tiene incidencia en el mercado de las telecomunicaciones.

2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA REGULATORIA DE CARA A LA NORMATIVA DE COMPETENCIA.

Las evaluaciones de competencia son ejercicios que buscan evaluar las leyes, reglamentos y políticas en relación con sus efectos en la competencia, para hacerlos más favorables a la competencia. La evaluación de la competencia puede llevarse a cabo en una amplia variedad de situaciones en las que se producen intervenciones con enfoque variados.

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

En el caso particular se considera que es necesario evaluar dos aspectos esenciales del proyecto, en primer lugar, lo relativo a la eliminación de un competidor del mercado y en segundo lugar los efectos generados en particular por los términos del proyecto de Ley.

2.1. Sobre el impacto de la eliminación de un competidor del mercado

El proyecto de Ley N° 24.105 tiene como efecto directo la eliminación de un competidor en el mercado de las telecomunicaciones. Si bien el proyecto de Ley plantea que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que es la casa matriz de RACSA, deberá asumir las obligaciones y derechos de esta última, lo cierto es que a nivel de competencia la desaparición de RACSA del mercado puede tener un impacto en la competencia del mercado, por lo cual este riesgo debe ser evaluado.

La evaluación de los efectos de la competencia permite determinar si existen riesgos o posibilidad de un daño significativo a la competencia derivado de esta propuesta, la escala y el alcance del rol de RACSA dentro de los mercados de telecomunicaciones son los elementos que permiten determinar el impacto menor o mayor en el mercado.

El ICE y RACSA forman parte de un mismo grupo económico, reconocido en la legislación como Grupo ICE, pese a que dos o más empresas formen parte de un mismo grupo de interés económico ambas pueden cumplir un rol diferenciado para el proceso competitivo del mercado.

Así, la competencia entre empresas que forman parte de un mismo grupo de interés económico, aunque parece contradictoria y puede ser más sutil o estar limitada por las relaciones de control dentro del grupo, puede ocurrir en diversos contextos y tiene implicaciones importantes para el proceso competitivo.

La competencia entre empresas de un mismo grupo se puede manifestar en diferentes aspectos, como la oferta de productos o servicios a distintos precios, la innovación o la promoción de marcas diferentes. Esta competencia puede ser directa, ofreciendo productos similares que compiten directamente entre ellos, o indirecta, a través de diferentes estrategias de negocio.

La competencia directa o indirecta entre empresas de un mismo grupo puede asimismo generar sinergias dentro del grupo por ejemplo facilitando la transferencia de conocimientos, tecnologías y recursos entre las empresas para innovar o aumentar la variedad de productos, lo que podría beneficiar al mercado en general.

En virtud de lo anterior se procede a analizar el rol de RACSA en el mercado.

RACSA actualmente presta los siguientes servicios de telecomunicaciones a nivel minorista:

- Internet fijo residencial
- Internet fijo empresarial
- Líneas dedicadas

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

Adicionalmente, RACSA presta el servicio de acceso a internet a nivel mayorista¹. También ha anunciado su ingreso al mercado móvil 5G² y el eventual ofrecimiento de servicios mayoristas de acceso y originación móvil.

Actualmente RACSA es un competidor de tamaño pequeño en la mayor parte de los mercados que participa, según se detalla en la siguiente Tabla.

Tabla 1. RACSA: Participación de mercado en distintos servicios. Año 2024.

Servicio	Cuota de Participación*
Internet fijo residencial	Entre 0% y 10%
Internet fijo empresarial	Entre 11% y 20%
Telefonía fija**	Entre 0% y 10%
Líneas dedicadas	Entre 0% y 10%
Internet mayorista	Entre 0% y 10%

*Datos a diciembre 2024 son preliminares.

**RACSA prestó hasta el año 2024 el servicio de telefonía fija, sin embargo a la fecha devolvió la numeración de dicho servicio y por tanto ya no ofrece más el mismo en el mercado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUTEL.

De la Tabla anterior se evidencia que el segmento más fuerte de RACSA, es la prestación de servicios de internet empresarial, donde se constituye un operador, aunque no esencial para garantizar la rivalidad competitiva del mercado, sí tiene cierta relevancia en el mercado.

SUTEL también había analizado³ que RACSA es un competidor relevante en el segmento de compras públicas del Estado en servicios de telecomunicaciones, por ejemplo, con datos públicos de SICOP se tiene que durante el año 2024 se le adjudicaron 77 procesos de compra pública por un total de 1.820.735.552,60 colones, estas contrataciones se tienen con 27 diferentes instituciones públicas⁴. Asimismo, en lo que va de 2025 se le han adjudicado 17 nuevos contratos. Adicionalmente RACSA puede tener contrataciones vigentes con otras instituciones públicas que se hayan adjudicado en años previos.

¹ Los servicios mayoristas son servicios que se ofrecen a otros operadores del mercado, para que estos puedan prestar sus servicios

² Disponible en: <https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/estos-son-los-planes-las-velocidades-y-los-precios/E6UAEKTS5JFXHO4R5QZXYYFFFRM/story/>

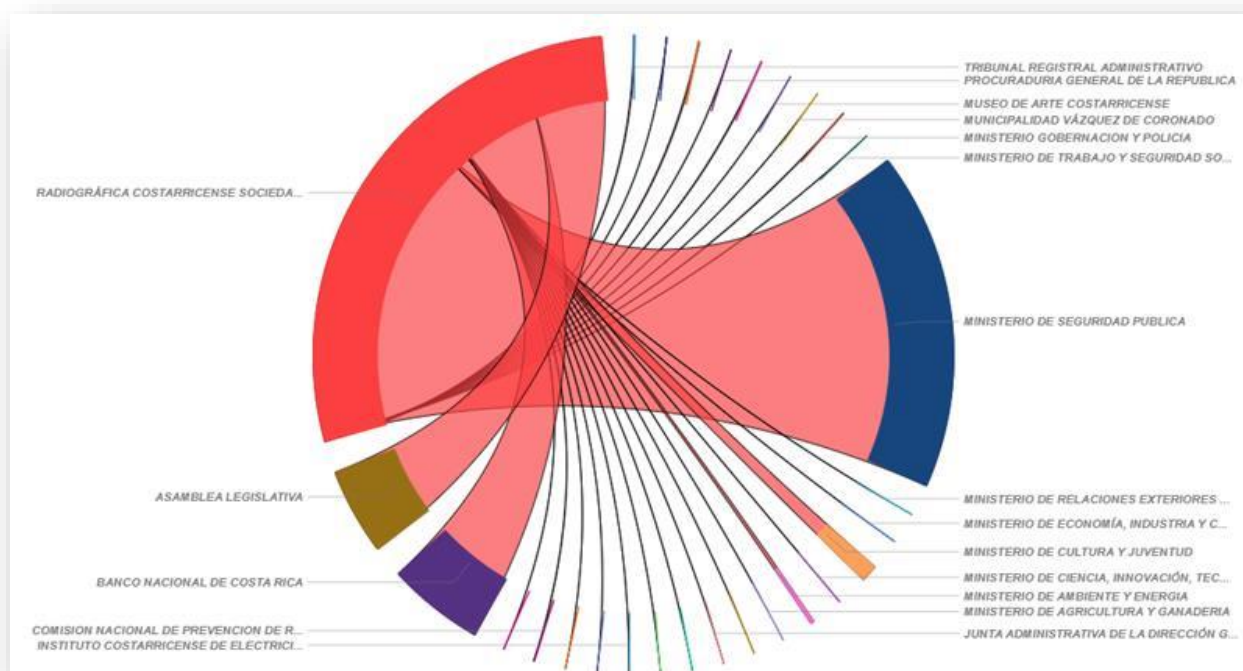
³ SUTEL. (2022). Estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones. Disponible en: <https://www.sutel.go.cr/estudios-mercado>

⁴ ASAMBLEA LEGISLATIVA, Banco Nacional de Costa Rica, Comisión Nacional de Préstamos para Educación, COMISION NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS, COMISION NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, Comité Cantonal de Deportes y Recreación de Belén, Instituto Costarricense de Electricidad, INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería, JUNTA ADMINISTRATIVA IMPRENTA NACIONAL, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA, Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, MINISTERIO GOBERNACIÓN Y POLICÍA, Municipalidad Vázquez De Coronado, Museo de Arte Costarricense, POPULAR SOCIEDAD DE FONDOS DE INVERSIÓN SOCIEDAD ANÓNIMA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, TEATRO POPULAR MELICO SALAZAR y TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO.

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

En los siguientes Gráficos se observan las contrataciones adjudicadas a RACSA durante el año 2024 por institución contratante.

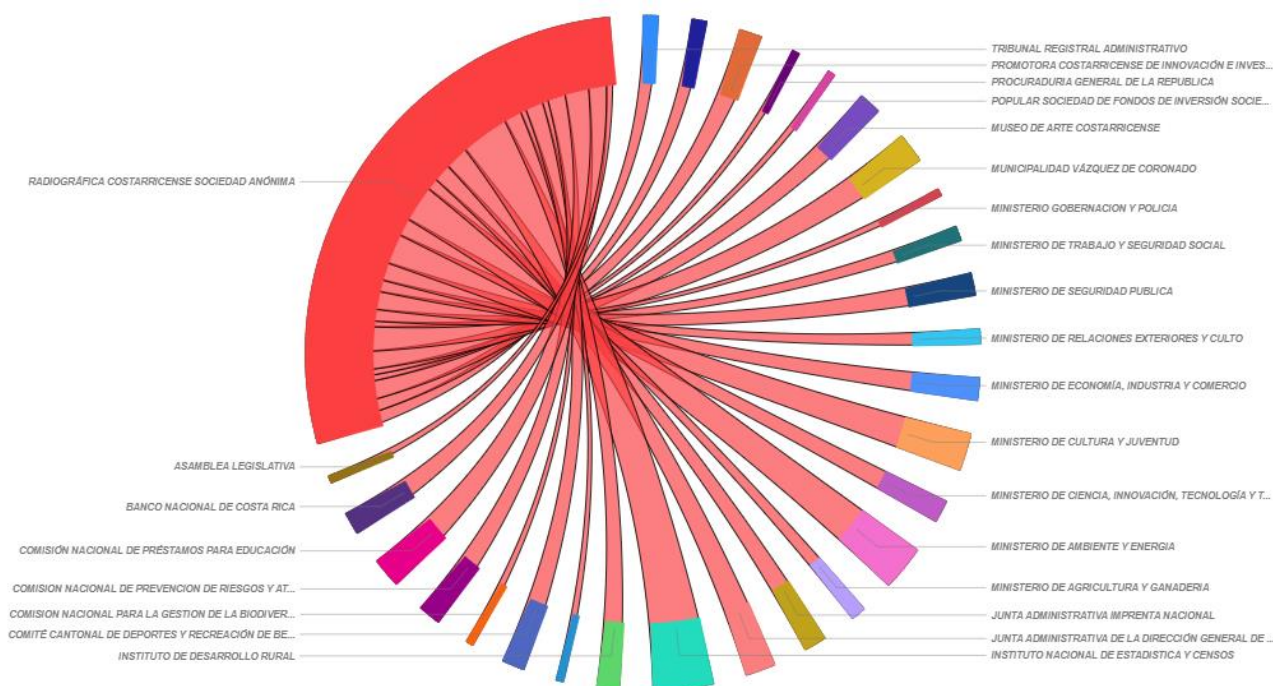
**Gráfico 1. Contrataciones adjudicadas a RACSA por institución según montos adjudicados.
(Periodo 2024)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SICO empleando el Sistema Monitoreo y Alerta de Mercados de la SUTEL.

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

**Gráfico 2. Contrataciones adjudicadas a RACSA por institución según cantidad de contratos adjudicados.
(Periodo 2024)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SICO empleando el Sistema Monitoreo y Alerta de Mercados de la SUTEL.

Los Gráficos anteriores permiten evidenciar que actualmente hay una serie de contrataciones adjudicadas a RACSA que podrían continuar en vigencia, las instituciones que han adjudicado mayores montos a RACSA son el Ministerio de Seguridad Pública, el Banco Nacional de Costa Rica y la Asamblea Legislativa, dada la relevancia de estas instituciones resulta necesario garantizar que el ICE podría dar continuidad a los contratos de RACSA sin generar interrupciones ni fricciones en los servicios que ya se tienen contratados por parte de estas y las demás instituciones que tienen contratos con RACSA.

Es importante considerar que las redes de telecomunicaciones tienen restricciones de capacidad y cobertura, por lo que **se debe garantizar** que el ICE esté en la capacidad técnica de recibir y prestar servicios de manera efectiva y sin degradaciones de calidad a los clientes actuales que posee RACSA.

Lo anterior, permite concluir que; RACSA es un competidor marginal dentro de la dinámica competitiva de los mercados de telecomunicaciones de los que participa, aún juega un rol en ciertos segmentos del mercado de servicios de telecomunicaciones, principalmente en aquellos centrados en servicios empresariales a entes públicos y compras públicas del Estado.

Y si bien, RACSA y el ICE forman parte del mismo grupo de interés económico, la propuesta legislativa no genera mayor concentración en los mercados ni tampoco cambios en la estructura competitiva de los

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

mercados de telecomunicaciones, y por tanto, tampoco se prevé que genere un cambio o una disminución en la dinámica y rivalidad competitiva del mercado, razón por la cual, tampoco se prevé que el proyecto genere un riesgo de aumento de precios en los mercados o de reducción de la variedad de servicios disponibles para los usuarios. Asimismo, no se considera que la transacción le genere al ICE un aumento en su poder de mercado o bien un incremento en la posibilidad de ejercer conductas anticompetitivas producto de la adquisición de los usuarios de RACSA, dado que entre ambas empresas ya existía una relación de unidad de decisión y dirección.

2.2. Sobre los efectos generados por los términos del proyecto de Ley dictaminado.

La promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas (en adelante regulaciones), vigentes o en proceso de adopción, son una herramienta legítima que posee el Estado para lograr metas específicas a nivel de política pública, y valorar su impacto sobre el nivel de competencia existente es esencial en esta etapa del proceso legislativo.

La mayor parte de regulaciones no tienen el potencial de dañar indebidamente los niveles de competencia, pero en algunos casos, si dichas regulaciones se diseñan sin garantizar principios básicos de libre competencia, pudiera generar una distorsión que afecte la innovación y el crecimiento a largo plazo del sector de las telecomunicaciones, perjudicando en última instancia al consumidor. Por el contrario, si se diseñan regulaciones haciendo hincapié en los principios de competencia, el mercado saldrá beneficiado como un todo, tanto por parte de las empresas, como de los consumidores.

En este sentido, una de las principales actividades de Abogacía de la Competencia que realizan las diversas autoridades a nivel mundial consiste en el análisis de las restricciones públicas a la competencia. Dicho análisis permite proporcionar insumos para fortalecer a las legislaciones, regulaciones o políticas públicas, ya sean en proceso de elaboración o existentes, para prevenir que estas resulten en restricciones que afecten a la competencia, generen resultados adversos en el precio, la calidad, la innovación, limiten las opciones de decisión del consumidor, entre otras consecuencias.

Es así como dentro del proceso de implementación de la Ley N° 9736, la SUTEL ha desarrollado la “*Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia*” (en adelante, Guía), aprobada mediante acuerdo 037-061-2022 del 5 de setiembre del 2022, por lo que, lo pertinente es realizar el análisis de la propuesta regulatoria en estricto apego a su metodología.

Esta Guía desarrolla un método práctico para la identificación de restricciones a la competencia, en la que se parte del principio de que el Estado tiene la potestad, cuando lo considere necesario, de emitir reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares para alcanzar objetivos de política pública concretos. Sin embargo, existen casos donde estas regulaciones, lejos de alcanzar tales objetivos, restringen el funcionamiento de los mercados.

De tal forma, el objetivo de la Guía es contar con un instrumento que permita identificar las políticas públicas existentes o propuestas que restrinjan indebidamente la competencia, desarrollando los criterios, específicos y transparentes que toma en cuenta la SUTEL para realizar la evaluación de la competencia, así como para la evaluación de alternativas adecuadas, que resulten más favorables al proceso

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

competitivo de los mercados de telecomunicaciones y logren, a su vez, cumplir con los objetivos de interés público perseguidos, teniendo en cuenta los beneficios y costos de implementación. De tal manera, la DGCO de la SUTEL ha valorado el posible impacto en la competencia en el sector telecomunicaciones del proyecto de Ley, utilizando como base dicha Guía.

a. Primera fase de análisis: ¿La regulación analizada restringe la competencia?

El proyecto de Ley puede resumirse como sigue:

- Plantea el cierre de RACSA, para lo cual dispone que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) deberá preparar un plan de liquidación.
- Plantea que el ICE asuma la responsabilidad de los derechos y obligaciones adquiridas previamente por RACSA, incluyendo lo relativo a la responsabilidad patronal, liquidación y pago de extremos laborales.
- Dispone que las frecuencias otorgadas a RACSA, pasen a formar parte del patrimonio del ICE.

Del articulado del proyecto de Ley se encuentra que en particular resulta necesario analizar lo dispuesto en el artículo 7:

“ARTÍCULO 7. Disposición y tutela de las frecuencias

Una vez aprobada esta ley, las frecuencias otorgadas mediante título habilitante a Racsa, pasaran a formar parte del patrimonio del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)”.

A partir de esto, se procede a realizar el análisis puntual de los posibles efectos de la propuesta regulatoria sobre la competencia en materia de telecomunicaciones, a partir de las preguntas contenidas en la Guía de la siguiente manera:

Indicador	Análisis
Limita la cantidad o variedad de participantes del mercado	
¿Otorga a un proveedor o grupo de ellos el derecho exclusivo para explotar algún recurso, suministrar un bien o prestar algún servicio?	No
¿Establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para operar en el mercado?	No
¿Limita la posibilidad de ciertos tipos de operadores o proveedores para ofrecer un bien o prestar un servicio? Desde lo que se cita de la OCDE más abajo esto podría ser un Sí no por el proyecto mismo en su prosa o disposiciones sino por los efectos en las decisiones de los competidores. Sería bueno diferenciar entre ambos	No
¿Eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida del mercado para un operador? Idem	No
¿Crea barreras geográficas para ofrecer bienes o prestar servicios?	No
¿Limita la transferencia o cesión de licencias y autorizaciones? Idem	No
¿Crea preferencias en las compras de gobierno a efecto de promover o beneficiar a una categoría o grupo de proveedores?	No

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

Limita la capacidad de competir	
¿Limita las condiciones de la oferta de determinados bienes o servicios, incluyendo la posibilidad de determinar el precio o las condiciones de intercambio?	No
¿Limita la capacidad de promocionar o hacer publicidad de bienes o servicios?	No
¿Eleva los costos de algunos operadores o proveedores respecto a otros?	Sí
¿Exige el uso de algún estándar, modelo, plataforma o tecnología en particular, o de algún producto o servicio protegido por derechos de propiedad intelectual o que resulte costoso?	No
Reduce incentivos para competir vigorosamente	
¿Genera un régimen de autorregulación o co-regulación?	No
¿Exige o fomenta la publicación de información sobre volúmenes de producción, precios, ventas o los costos de los agentes económicos?	No
¿Exime un sector, actividad o agentes económicos de la aplicación de las leyes de competencia?	No
¿Promueve o permite acuerdos anticompetitivos?	No
¿Genera incertidumbre regulatoria, permite la aplicación discrecional de las regulaciones?	No
Limita las opciones e información disponible para los consumidores	
¿Limita la información disponible y la posibilidad de los consumidores de elegir a quién compren los servicios de telecomunicaciones?	No
¿Incrementa los costos explícitos o implícitos de cambiar de proveedor, reduciendo la posible movilidad de los clientes?	No

Con lo cual se concluye lo siguiente:

1. La propuesta regulatoria analizada no tiene el potencial para limitar el número o variedad de participantes en el mercado, dado que no se impide u obstaculiza la entrada de nuevas empresas a un mercado, ni propicia o induce de manera artificial la salida de las empresas existentes.
2. La propuesta regulatoria **podría limitar** la capacidad de los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones para competir, ya que la propuesta eleva los costos de algunos operadores o proveedores respecto a otros. Este elemento se abordará más en detalle adelante.
3. La propuesta regulatoria analizada no tiene el potencial de propiciar la reducción de los incentivos de las empresas para competir.
4. La propuesta regulatoria no limita la información disponible para que los consumidores elijan a sus operadores de redes y/o proveedores de servicios, y tampoco incrementa los costos para cambiar entre estos.

b. Segunda fase de análisis: ¿se justifican las restricciones?

En esta sección se analiza si las restricciones están justificadas. Esta necesidad de justificar y valorar las restricciones contenidas en las regulaciones no solo se deriva de los principios de competencia y de la

San José, 20 de mayo del 2025

04366-SUTEL-OTC-2025

búsqueda de la eficiencia en el mercado y el bienestar del consumidor, sino que también está alineada con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, que es de resorte constitucional. Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que todo acto limitativo de derechos, para ser válido, debe ser razonable, necesario, idóneo y proporcional (Sala Constitucional, 1998).

La Segunda Etapa del análisis consta de dos pasos:

- a) Identificar los objetivos de la regulación y de las restricciones a la competencia que contiene.
- b) Analizar una a una las restricciones identificadas para determinar si son razonables y proporcionales.

En cuanto a la identificación de los objetivos y las restricciones a la competencia que contiene se considera que el proyecto de Ley en su artículo 7 da un tratamiento al espectro radioeléctrico inadecuado, ya que lo considera parte del patrimonio de RACSA que puede ser traspasado para constituirse a su vez en patrimonio del ICE.

En primer lugar, es necesario tener en consideración que las concesiones de espectro radioeléctrico que posea un determinado operador, de naturaleza pública o privada, estas lo que otorgan es un derecho de explotación y no una situación de posesión sobre el mismo, ya que el espectro es un bien demanial que no puede salir del dominio público del Estado, y por tanto, no le pertenece como tal a un concesionario, ni forma parte de su patrimonio.

En relación con la condición de bien demanial del espectro radioeléctrico, su uso y explotación, la Sala Constitucional haciendo eco de lo establecido en el artículo citado, señaló en el Voto N°11715-2017 del 26 de julio de 2017, estableció lo siguiente: *“(...) es la propia norma constitucional la que califica como un bien de la Nación el espectro electromagnético o radioeléctrico y dispone que este solo puede ser explotado por los particulares en virtud de una concesión administrativa otorgada de conformidad a una ley formal o de una concesión legislativa especial. Por lo demás, el uso, aprovechamiento y explotación del referido espectro electromagnético o radioeléctrico se rige por el ordenamiento jurídico sobre telecomunicaciones, que está conformado por la propia Constitución Política, los tratados y convenios internacionales vigentes en Costa Rica, la Ley General de Telecomunicaciones la Ley de Radio, el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, el Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones y otras normas (...)”*

En ese sentido, al darle el proyecto de Ley un carácter de bien privado al espectro radioeléctrico que posee RACSA establece sobre este una “cláusula de derechos adquiridos” que implica su traslado a un tercero en este caso el ICE sin cumplir las previsiones legales establecidas para la cesión de concesiones y sin considerar los plazos máximos de concesiones que disponen los artículos 20 y 24 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Las cláusulas de derechos adquiridos se producen cuando *“a las empresas existentes (incumbentes) se les permite continuar sus operaciones bajo las reglas más antiguas, mientras que las nuevas empresas están sujetas a las reglas y regulaciones recientemente impuestas”*⁵.

⁵ OECD (2019), *Competition Assessment Toolkit: Volume 2. Guidance*, www.oecd.org/competition/toolkit

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, tiene las disposiciones necesarias para realizar este tipo de traslados de frecuencias en apego a los principios de competencia y administración eficiente del espectro, así el artículo 20 de la Ley 8642 dispone sobre el tema de la cesión de concesiones lo siguiente:

“Las concesiones pueden ser cedidas con la autorización previa del Poder Ejecutivo. Al Consejo le corresponde recomendar al Poder Ejecutivo si la cesión procede o no.

Para aprobar la cesión se deberán constatar como mínimo los siguientes requisitos:

- a) Que el cesionario reúne los mismos requisitos del cedente.*
- b) Que el cesionario se compromete a cumplir las mismas obligaciones adquiridas por el cedente.*
- c) Que el cedente haya explotado la concesión por al menos dos años y haya cumplido las obligaciones y demás condiciones fijadas para tal efecto en el contrato de concesión.*
- d) Que la cesión no afecte la competencia efectiva en el mercado.*

Autorizada la cesión, deberá suscribirse el respectivo contrato con el nuevo concesionario”.

La SUTEL identificó en su informe “Asimetrías normativas y regulatorias en el sector de telecomunicaciones”⁶ que:

“... la diferencia en los plazos máximos de concesión de frecuencias a los que pueden acceder los distintos operadores y proveedores de telecomunicaciones en Costa Rica plantea asimetrías importantes a favor del ICE y RACSA, en detrimento del resto de operadores y proveedores de telecomunicaciones en Costa Rica, todo ello tiene un efecto en el nivel de competencia en el sector de las telecomunicaciones, como ya ha sido abordado por la SUTEL en distintos informes. Aunado a lo anterior, los plazos máximos establecidos de 25 años para el resto de operadores y proveedores de telecomunicaciones en el país, implica una mayor frecuencia de reinversiones, con el fin de poder garantizar una continuidad como agente del mercado; inversiones y reinversiones que no deben ser solventadas ni por RACSA ni por el ICE según las disposiciones legales sobre aquel espectro radioeléctrico asignado y utilizado, hecho que le permite a su vez disfrutar de una mayor libertad financiera para ser utilizada en otras decisiones comerciales, es decir, el tema de los plazos de concesión también tiene un efecto en la capacidad de los operadores para competir, en vista de que menores flujos de caja disponibles producto de la necesidad de hacer frente a reinversiones, esto puede traducirse en servicios de telecomunicaciones con precios más onerosos para los clientes finales”.

Asimismo, se reconoce en el citado informe “Asimetrías normativas y regulatorias en el sector de telecomunicaciones” lo siguiente: *“... que el ICE y sus empresas gozan en este tema de una ventaja por*

⁶ Disponible en:

<https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/Informe%20Asimetri%CC%81as%20Normativas%20y%20Regulatorias%20del%20Sector%20Telecomunicaciones.pdf>

San José, 20 de mayo del 2025

04366-SUTEL-OTC-2025

encima del resto de operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones, al reconocérseles que sus concesiones de frecuencias son por plazo indefinido o al menos, en el caso de RACSA, “por su plazo legal que ahora es de noventa y nueve años”; lo cual genera un trato diferenciado donde la ley no debería hacerlo, dejándose de lado uno de los objetivos de la planificación, la administración y el control del espectro radioeléctrico, sea la asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria (art. 8 de la Ley N° 8642)”⁷.

En ese sentido, el proyecto de Ley perpetúa la asimetría identificada por la SUTEL, estableciendo un período indefinido para las concesiones del Grupo ICE lo que puede conducir a su vez a la perpetuación de prácticas ineficientes en materia de administración y control del espectro radioeléctrico, que podrían derivar en barreras a la competencia en el mercado.

En este caso nos encontramos ante una clara disparidad regulatoria ya que se otorga un tratamiento diferenciado a operadores según su condición de operadores públicos o privados. En mercados tecnológicos como es el caso de las telecomunicaciones la disparidad normativa puede obstaculizar la competencia creando costos regulatorios más pesados para un grupo específico de proveedores, lo que resulta en un favoreciendo del operador estatal al disminuir los costos del ICE en relación con los otros operadores del mercado.

Es importante reconocer que en función de la magnitud de la carga y la asimetría que deriva de las cláusulas de derechos adquiridos pueden disminuir las nuevas inversiones de las otras empresas establecidas en el mercado y permitir la continuación de un uso ineficiente de los recursos, ya que se perpetua el statu quo para determinados agentes del mercado.

En este caso la disminución en la rivalidad competitiva deviene del otorgamiento de ventajas en costos al ICE lo que puede causar resultados negativos para el mercado según lo reconoce la OCED⁸:

“Donde existen tales ventajas, es posible que los bienes y servicios ya no sean producidos por aquellos que pueden hacerlo de manera más eficiente. Además, las ventajas de costos que se ofrecen a las empresas de propiedad estatal pueden disuadir la entrada de empresas del sector privado, lo que hace que el suministro de productos sea menos innovador, de mayor costo y más caro.

En los casos en que las empresas de propiedad estatal compitan con empresas privadas, debe prestarse especial atención a asegurarse, en la medida de lo posible, de que no tengan ventajas injustificadas en materia de costos y de que sean competitivamente neutrales en el sentido de que compiten en igualdad de condiciones con las empresas del sector privado”.

Como se señalaba, en cuanto mayor es el alcance de la protección establecida, que en este caso es indefinido, al otorgarle al espectro radioeléctrico una condición de patrimonio del ICE, mayor será el potencial de generar asimetrías entre los operadores estatales y los operados privados. Como ya se

⁷ El plazo de 99 años para las concesiones de RACSA fue establecido por la Procuraduría General de la República en sus opiniones jurídicas OJ-076-2009 y PGR-OJ-059-2023.

⁸ OECD (2019), *Competition Assessment Toolkit: Volume 2*. Guidance, www.oecd.org/competition/toolkit

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

señaló este tipo de tratamiento diferenciado tiene la posibilidad de deprimir la inversión con las implicaciones de esto para el crecimiento a largo plazo y la eficiencia de los mercados.

En cuanto al análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones identificadas se procede a continuación a realizar la siguiente valoración:

Criterio	Imposición de obligaciones
¿Es necesaria?: Debe existir una relación causal entre el fin de interés público que persigue la regulación y el medio elegido para alcanzarlo.	Sí, el ICE ha manifestado la necesidad de contar con espectro en la banda de 3500 MHz para poder desplegar su red 5G, ya que esta banda es la más relevante en este tipo de despliegues móviles a nivel mundial.
¿Es proporcional?: El costo de las restricciones contenidas en la regulación no supera el beneficio que con ella se pretende para la colectividad.	No, porque exime al ICE del empleo de los mecanismos dispuesta en la LGT para el traslado de concesiones del espectro radioeléctrico.
¿Es eficaz?: La norma o regulación debe ser capaz de alcanzar los objetivos o efectos deseados, actuando directamente sobre las causas del problema que busca solucionar, para promover los cambios de comportamiento necesarios para resolverlos.	No, porque si el mecanismo dispuesto llegara a considerarse inconstitucional genera un vacío el cuanto a las concesiones de espectro radioeléctrico que posee RACSA.
¿Es transparente?: Debe existir transparencia y claridad en el proceso de adopción de las normas, regulaciones y demás actos administrativos, así como en su redacción final y en la forma en que se implementa y ejecuta.	No, porque no dispone los mecanismos necesarios para el traslado de las concesiones y los procedimientos que se deberán seguir.
¿Es predecible?: La regulación debe ofrecer a los agentes económicos un marco estable y sólido, que genere seguridad jurídica.	No, porque otorga un tratamiento de patrimonio del ICE a las concesiones de RACSA en contrario de las disposiciones de la Constitución Política (artículo 121, inciso 14, c) que disponen que el espectro radioeléctrico es un bien demanial que “sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa”, y esto último no está desarrollado en el texto dictaminado.
¿Es indispensable?: Entre las distintas alternativas disponibles para alcanzar un objetivo, debe elegirse aquella que implique el menor impacto posible a la competencia en el mercado.	No, porque existen mecanismos alternativos para alcanzar lo propuesto en apego a la LGT.

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

A partir de lo anterior, se concluye que la propuesta regulatoria, desde nuestro análisis no cumple con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

c. Tercera etapa de análisis: ¿Hay alternativas menos restrictivas para alcanzar el mismo fin?

Es posible que las restricciones a la competencia contenidas en la regulación estén justificadas, pero sus objetivos pueden alcanzarse de forma distinta y menos restrictiva. De ahí la importancia de valorar alternativas regulatorias que permitan alcanzar los objetivos que persigue la regulación, de forma tal que se elimine o se reduzca lo más posible su impacto negativo sobre la competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

Esta Tercera Etapa de análisis consistirá en la aplicación del principio de “indispensabilidad” o de “mínima distorsión”.

En este caso se encuentra que lo dispuesto en el artículo 7 puede alcanzarse a través de los mecanismos de cesión de concesiones dispuestos en el artículo 20 de la Ley N° 8642, en aplicación de la normativa vigente garantizando así, el control del Estado sobre el espectro radioeléctrico, lo que implica poder trasladar las concesiones sin crear mecanismos diferenciados entre agentes del mercado.

3. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS

La Ley General de Telecomunicaciones en su capítulo II establece los derechos de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones. A continuación, se abordan aquellos que resultan relevantes ante la eventual migración de clientes de **RACSA** al **ICE** ante la implementación del proyecto de ley.

a) Sobre el derecho de información

El artículo 46 de la Constitución Política, establece el derecho fundamental de los consumidores (aplicable de igual forma para los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones), a recibir información adecuada y veraz. En este sentido el artículo 45 y 49 de la Ley N°8642, Ley General de Telecomunicaciones, establece la obligación que tienen los operadores y proveedores de servicios de respetar los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, lo cual se materializa, en materia de información, en las obligaciones contenidas en el artículo 11 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final.

Adicionalmente, dentro del derecho de información es necesario publicar en el sitio WEB los elementos necesarios para mantener informados a sus clientes (antes y después de la contratación) y promover la suscripción de sus servicios. En este sentido, el **ICE** debe revisar su página WEB e incorporar cualquier elemento que se encuentre pendiente respecto de la oferta comercial de **RACSA**, así como, actualizar cualquier información que considere necesaria que en la actualidad mantiene publicada dicho operador.

b) Sobre el derecho a recibir servicios de calidad y de forma continua

La Ley General de Telecomunicaciones establece en el artículo 45 que los usuarios finales tienen derecho a: *“5) Recibir el servicio en forma continua, equitativa, así como tener acceso a las mejoras que el*

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

proveedor implemente, para ello pagará el precio correspondiente; 13) Recibir servicios de calidad en los términos estipulados previamente y pactados con el proveedor, a precios asequibles; 14) Conocer los indicadores de calidad y rendimiento de los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público; 24) Obtener una compensación por la interrupción del servicio por faltas atribuibles al proveedor”.

Por lo anterior, el **ICE** deberá garantizar la provisión continua de los servicios de telecomunicaciones, cumpliendo con los niveles de calidad, según los contratos de adhesión suscritos entre **RACSA** y los usuarios finales usuario final, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Telecomunicaciones, el Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final y el Reglamento de Prestación y Calidad de Servicios.

c) Sobre el derecho de suscribir un contrato homologado y modificaciones contractuales

El artículo 46 indica que: *“La Sutel homologará los contratos de adhesión entre proveedores y abonados, con la finalidad de corregir cláusulas o contenidos contractuales abusivos o que ignoren, eliminen o menoscaben los derechos de los abonados”.* Por su parte, el capítulo VIII del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final, así como, la resolución RCS-235-2023 titulada *“Guía de requisitos mínimos y procedimiento para la homologación de contratos de adhesión de los operadores/proveedores de servicios de telecomunicaciones, así como carátula y contrato modelo”*, establece el procedimiento de homologación de contratos de adhesión

En este mismo orden de ideas, el artículo 40 y 56 del Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final, dispone lo relacionada con las modificaciones de las condiciones contractuales.

De conformidad con lo anterior, se desprende que un cambio de persona jurídica en el contrato de adhesión homologado, implica una modificación contractual que requiere, de acuerdo con la normativa citada, ser informada a los usuarios finales en el sitio WEB del operador, redes sociales de éste y al medio establecido en el contrato de adhesión, con una antelación mínima de **un mes calendario** para que estos adopten las decisiones correspondientes, las cuales a su vez se encuentran previstas en el contrato de adhesión. Por lo que, ante la fusión entre **RACSA** y el **ICE**, se debe superar el proceso de modificación contractual, con el fin de respetar el derecho de información de los usuarios finales.

4. SOBRE LAS PROPUESTAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON EL ARTICULADO DEL PROYECTO.

En la siguiente Tabla se plantean los comentarios y propuestas específicas en relación con el articulado del proyecto de Ley.

Texto Dictaminado	Comentarios
ARTÍCULO 1.- Finalidad de la ley La presente ley establece el procedimiento y los medios legales para el cierre y liquidación de Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (Racsa S.A.), en la totalidad de sus actividades de	No se tienen comentarios.

San José, 20 de mayo del 2025

04366-SUTEL-OTC-2025

Texto Dictaminado	Comentarios
comercialización, instalación de servicios y cualesquiera otra.	
ARTÍCULO 2- Liquidación de Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima Para el cumplimiento de la presente ley el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) deberá elaborar el plan de liquidación ordenado de todas las operaciones de Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (Racsa), poniendo fin, de forma completa, a las actividades que esta realice. El cierre que instruye la presente ley estará libre del pago de todos los derechos y tasas.	No se tienen comentarios.
ARTÍCULO 3- Destino de los recursos obtenidos por el cierre de Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima La totalidad de los posibles montos obtenidos por el cierre de Radiográfica Costarricense se destinarán al pago de la deuda pública, por lo que serán trasladados al Ministerio de Hacienda.	No se tienen comentarios.
ARTÍCULO 4- Derechos adquiridos El cierre que contempla esta ley no afectará los derechos y las obligaciones que Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima haya contraído con anterioridad a este hecho, ni los derechos de sus trabajadores. Para dichos efectos, el Instituto Costarricense de Electricidad será el responsable ante esos derechos y obligaciones.	Actualmente RACSA figura como operador/proveedor de servicios de telecomunicaciones y brinda estos servicios a usuarios finales, por lo cual le resulta aplicable el Capítulo II de la Ley General de Telecomunicaciones denominado Régimen de Protección a la Intimidad y Derechos del Usuario Final así como el Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones. En consecuencia, de lo anterior, se propone que se incluya dentro del texto que el ICE deberá dar cumplimiento a todas las disposiciones de dicho régimen con el fin de tutelar los derechos de los usuarios finales en el proceso de cierre de RACSA incluido los procesos de migración de clientes activos entre empresas según la regulación vigente, así como el derecho de los usuarios a la continuidad de sus servicios. Asimismo, deben considerarse las disposiciones del Régimen de Acceso e Interconexión con el objeto de no afectar a terceros operadores/proveedores en lo relativo a las

San José, 20 de mayo del 2025

04366-SUTEL-OTC-2025

Texto Dictaminado	Comentarios
	relaciones mayoristas que mantenga RACSA con otros operadores y proveedores.
ARTÍCULO 5- Responsabilidad patronal, liquidación y pago de extremos laborales Los trabajadores de Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima, quienes así lo deseen, tendrán derecho a dar por terminada la relación laboral, por lo que se les reconocerán todos sus extremos laborales. El pago de los extremos laborales deberá realizarse a más tardar sesenta (60) días después de la entrega de la carta de cese a los trabajadores. En caso de aquellos trabajadores que no deseen dar por terminada su relación laboral, y ante el cierre de la institución, los funcionarios serán trasladados al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Telecomunicaciones del ICE “Kolbi”, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, u otro ente público del país atinente a sus labores.	No se tienen comentarios.
ARTÍCULO 6- Derogatoria de la Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (Racsa) Deróguese el inciso a) del artículo 5 de la Ley N.º 8660, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, de 8 de agosto de 2008, y sus reformas y la totalidad de la Ley titulada Traspasa Telecomunicaciones al ICE y éste se Asocia a Racsa, de 8 de agosto de 2008.	No se tienen comentarios.

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

Texto Dictaminado	Comentarios
ARTÍCULO 7 Disposición y tutela de las frecuencias Una vez aprobada esta ley, las frecuencias otorgadas mediante título habilitante a Racsa, pasaran a formar parte del patrimonio del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).	En relación con este artículo, debe tomarse en cuenta que el numeral 121 inciso 14) subinciso c) de la Constitución Política establece que el espectro radioeléctrico es un bien demanial propiedad del Estado, en consecuencia está sujeto a estipulaciones especiales que no pueden ser consideradas parte del patrimonio de un sujeto público o privado, sino que se encuentran sujetas a la explotación “(...) <i>de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.</i> (...)” Sumado a lo anterior debe considerarse que el espectro radioeléctrico es un recurso escaso, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 inciso 18 de la Ley General de Telecomunicaciones, al cual le aplica el principio sobre la optimización de los recursos de los recursos escasos, según el artículo 3 inciso i) de la Ley de cita, por lo que no procede el tratamiento de este recurso como una propiedad o derecho adquirido. En consecuencia, las frecuencias del espectro radioeléctrico que actualmente ostenta RACSA no pueden ser consideradas como parte de su patrimonio ni trasladarse en esa condición de patrimonio al ICE. Por otra parte, es importante señalar un riesgo legal asociado a la redacción actual del proyecto, y es que de conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Telecomunicaciones, la disolución de la persona jurídica concesionaria implica la extinción de la concesión, es decir, al fenecer la entidad jurídica en virtud del cierre decretado por la vía legal, RACSA no estaría en la posición legal de realizar actos posteriores como si su personalidad jurídica se mantuviera vigente, aún después del cierre. En virtud de lo anterior, se solicita valorar que al decretarse el cierre de RACSA, se extinguen los títulos habilitantes asignados a dicha entidad jurídica, por lo que si corresponde a la voluntad de los legisladores se sugiere incorporar una disposición transitoria

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

Texto Dictaminado	Comentarios
	mediante la cual se instruya a las partes a realizar un proceso de cesión de las concesiones que actualmente ostenta RACSA, de conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley General de Telecomunicaciones. En caso de que se valore la no procedencia de la cesión de las concesiones de RACSA al ICE, se recomienda la aplicación de lo dispuesto en el numeral 22 de la Ley General de Telecomunicaciones que refiere a la extinción de las concesiones por el fenecimiento o disolución de la persona jurídica, y en consecuencia, se instruya al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), para que una vez aprobada esta ley recupere las frecuencias otorgadas mediante título habilitante a RACSA para que sean consideradas disponibles para futuros procesos concursales de espectro.
ARTÍCULO 8- Reglamento El Poder Ejecutivo emitirá el reglamento requerido para garantizar la aplicación de la presente ley, dentro de los dos meses posteriores a su publicación.	No se tienen comentarios.
TRANSITORIO ÚNICO. Se concede un término máximo de seis meses a partir la promulgación del reglamento de la presente ley, para que el Instituto Costarricense de Electricidad, consulta previa a la Superintendencia de Telecomunicaciones, prepare el procedimiento de liquidación de Radiográfica Costarricense y las diligencias necesarias para la correcta administración de todo su patrimonio.	El artículo hace referencia a una consulta a la SUTEL previo a que el ICE prepare el procedimiento de liquidación de RACSA. En relación con lo anterior, no se tiene claridad de cuáles serían los términos y condiciones de la participación de la Sutel en esa consulta previa. Además, se aclara que la Superintendencia no posee competencias revisar o fiscalizar los procesos de liquidación de sujetos públicos o privados, salvo la tutela de los derechos y obligaciones asumidos por RACSA en relación con la provisión de los servicios de telecomunicaciones, por lo que se sugiere ya sea aclarar el rol de la Sutel considerando lo señalado o eliminar a la Sutel de esta disposición transitoria.

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al tenor de lo desarrollado de previo, la DGCO concluye lo siguiente:

- A. El proyecto de Ley “...establece el procedimiento y los medios legales para el cierre y liquidación de Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (Racsa S.A.), en la totalidad de sus actividades de comercialización, instalación de servicios y cualesquiera otra”.
- B. El proyecto de Ley puede resumirse como sigue:
 - i. Plantea el cierre de RACSA, para lo cual dispone que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) deberá preparar un plan de liquidación.
 - ii. Plantea que el ICE asuma la responsabilidad de los derechos y obligaciones adquiridas previamente por RACSA, incluyendo lo relativo a la responsabilidad patronal, liquidación y pago de extremos laborales.
 - iii. Dispone que las frecuencias otorgadas a RACSA, pasen a formar parte del patrimonio del ICE.
- C. Sobre el impacto de la eliminación de un competidor del mercado se determina que dado que RACSA y el ICE forman parte del mismo grupo de interés económico, la propuesta legislativa no genera mayor concentración en los mercados ni tampoco cambios en la estructura competitiva de los mercados de telecomunicaciones, y por tanto tampoco se prevé que genere un cambio o una disminución en la dinámica y rivalidad competitiva del mercado, razón por la cual tampoco se prevé que el proyecto genere un riesgo de aumento de precios en los mercados o de reducción de la variedad de servicios disponibles para los usuarios. Asimismo, no se considera que la transacción le genere al ICE un aumento en su poder de mercado o bien un incremento en la posibilidad de ejercer conductas anticompetitivas producto de la adquisición de los usuarios de RACSA, dado que entre ambas empresas ya existía una relación de unidad de decisión y dirección.
- D. Es importante considerar que las redes de telecomunicaciones tienen restricciones de capacidad y cobertura, por lo que se debe garantizar a los actuales usuarios de RACSA, tanto residenciales y empresariales como de gobierno, que el ICE está en la capacidad técnica de recibir y prestar servicios de manera efectiva y sin degradaciones de calidad a los clientes actuales. Al respecto debe considerarse que el artículo 40 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final establece los mecanismos que deben cumplirse para la modificación contractual que deberá operar en este caso para informar a los usuarios del traslado del operador.
- E. La DGCO basándose en su “Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia”, realizó el análisis del proyecto de Ley N° 24.105 relativo a “Cierre de Radiográfica Costarricense (RACSA)”
- F. Que de acuerdo con los principios de competencia evaluados se encuentra que:
 - i. La propuesta regulatoria analizada no tiene el potencial para limitar el número o variedad de participantes en el mercado, dado que no se impide u obstaculiza la entrada de nuevas

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

empresas a un mercado, ni propicia o induce de manera artificial la salida de las empresas existentes.

- ii. La propuesta regulatoria podría limitar la capacidad de los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones para competir, ya que la propuesta limita la posibilidad de determinar el precio o las condiciones de intercambio y/o eleva los costos de algunos operadores o proveedores respecto a otros.
- iii. La propuesta regulatoria analizada no tiene el potencial de propiciar la reducción de los incentivos de las empresas para competir.
La propuesta regulatoria no limita la información disponible para que los consumidores elijan a sus operadores de redes y/o proveedores de servicios, y tampoco incrementa los costos para cambiar entre estos, pues se mantienen los términos contractuales.

- G. En cuanto a la identificación de los objetivos y las restricciones a la competencia que contiene se considera que el proyecto de Ley en su artículo 7 da un tratamiento al espectro radioeléctrico inadecuado, ya que lo considera parte del patrimonio de RACSA que puede ser traspasado para constituirse a su vez en patrimonio del ICE lo cual a su vez ignora la condición del espectro como un recurso escaso que de acuerdo con la Constitución Política es un bien demanial. En ese sentido, al darle el proyecto de Ley un carácter de bien privado al espectro radioeléctrico que posee RACSA establece sobre este una “cláusula de derechos adquiridos” que implica su transmisión a un tercero en este caso el ICE sin cumplir las previsiones legales establecidas para la cesión de concesiones y sin considerar los plazos máximos de concesiones que dispone la Ley General de Telecomunicaciones. En ese sentido, el proyecto de Ley genera una clara disparidad regulatoria.
- H. El proyecto de Ley no se refiere al cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de Protección al Usuario final que garanticen los derechos de los usuarios ante el eventual traslado de operaciones de RACSA al ICE, por lo cual estos elementos deben ser incluidos.
- I. La propuesta regulatoria no cumple con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, por las razones indicadas.
- J. En aplicación del principio de mínima distorsión se considera que lo dispuesto en el artículo 7 puede alcanzarse a través de los mecanismos de cesión de concesiones dispuestos en el artículo 20 de la Ley N° 8642, en aplicación de la normativa vigente garantizando así el control del Estado sobre el espectro radioeléctrico, lo que implica poder transferir las concesiones sin crear mecanismos diferenciados entre agentes del mercado.
- K. El artículo 22 de la Ley General de Telecomunicaciones dispone que, la disolución de la persona jurídica concesionaria implica la extinción de la concesión, es decir, al fenecer la entidad jurídica en virtud del cierre decretado por la vía legal, RACSA no estaría en la posición legal de realizar actos posteriores como si su personalidad jurídica se mantuviera vigente, aún después del cierre. Así, al decretarse el cierre de RACSA, se extinguen los títulos habilitantes asignados a dicha entidad jurídica, por lo que si corresponde a la voluntad de los legisladores se sugiere incorporar una disposición transitoria mediante la cual se instruya a las partes a realizar un proceso de cesión de las concesiones que actualmente ostenta RACSA, de conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley General de Telecomunicaciones.

San José, 20 de mayo del 2025
04366-SUTEL-OTC-2025

- L. En caso de que no se incluyera en el citado transitorio en la Ley se produciría la aplicación de lo dispuesto en el numeral 22 de la Ley General de Telecomunicaciones que refiere a la extinción de las concesiones por el fenecimiento o disolución de la persona jurídica, y en ese sentido se debe instruir al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), para que una vez aprobada esta ley y habiendo ocurrido la disolución de RACSA, recupere las frecuencias otorgadas mediante título habilitante a RACSA para que sean consideradas disponibles para futuros procesos concursales de espectro.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Silvia Elena León Campos
**Jefa Unidad de Instrucción y Promoción y
Abogacía**

Deryhan Muñoz Barquero
Directora General de Competencia

dmb
Expediente: GCO-OTC-CGL-00043-2025