

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

Señora
Maria Marta Allen Chaves
Jefa
Unidad Jurídica
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: INFORME DE OPINIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA DEL PROYECTO DE LEY 23.771 “LEY DE REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES”

Estimada señora:

En relación con el oficio AL-CPECTEC-0560-2024 (NI-056862-2024) del 30 de abril del 2024, en el cual el Área de Comisiones Legislativas solicita criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley correspondiente a la “LEY DE REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES”, el cual se refiere a la regulación de la inteligencia artificial en nuestro país, a partir de las disposiciones generales en el cual se puntualiza sobre el objeto de la ley, definiciones, derechos fundamentales, principios éticos, supervisión y auditoría, evaluación del impacto, sesgos y discriminación, supervisión humana, protección de datos personales, ámbitos de aplicación, sanciones, informe de impacto de derechos humanos, capacitación y concienciación, implementación progresiva, investigación y desarrollo, evaluación y actualización, y a partir de las recomendaciones dadas por la señora Rose Mary Serrano Gómez, Asesora del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), a la propuesta previa remitida por la Dirección General de Competencia (DGCO) de la SUTEL, mediante nota 03907-SUTEL-OTC-2024 del 15 de mayo del 2024 (nota que se deja sin efecto con la firma del presente informe), y de conformidad con 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 en telecomunicaciones de la SUTEL, se permite remitir el análisis realizado desde la perspectiva de competencia del proyecto de Ley 23.771 “*Ley de regulación de la inteligencia artificial en Costa Rica Capítulo I: Disposiciones generales*”.

1. CONSIDERACIONES INICIALES

1.1. Sobre el marco general.

La propuesta de “*Ley de regulación de la inteligencia artificial en Costa Rica Capítulo I: Disposiciones generales*” (en adelante, propuesta de Ley) plantea como objetivo el “[...] *regular el desarrollo, la implementación y el uso ético seguro y sostenible de la inteligencia artificial en Costa Rica.*”, centrándose en la protección, promoción de la dignidad, derechos humanos y el bienestar de la persona humana.

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

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

Públicos (Ley 7593), 1 y 2 inciso d) de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (Ley 8660) y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642).

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.

Dentro de ese marco de rango legal, se estableció un régimen sectorial de competencia a cargo de la SUTEL, que se rige según lo dispuesto en el Título III, Capítulo II, de la Ley 8642 y supletoriamente por los criterios establecidos en el Capítulo III de la Ley 7472; régimen sectorial sobre el que la Procuraduría General de la República en el dictamen 015 del 19 de enero de 2010 refirió en lo que interesa:

*“Cabe señalar, además, que cuando el artículo 52 de la Ley de Telecomunicaciones define la competencia de la Superintendencia de Telecomunicaciones como regulador en materia de competencia efectiva, le atribuye la promoción de los principios de competencia, analizar el grado de competencia efectiva en los mercados, **determinar los actos que pueden afectar la competencia**, garantizar el acceso al mercado y el acceso a las instalaciones equitativas; evitar abusos y prácticas monopolísticas, así como conocer, corregir y sancionar las prácticas monopolísticas cometidas por operadores o proveedores que tengan por objeto o efecto limitar, disminuir o eliminar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones”.*

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642 y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 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 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 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. Así, legalmente la normativa establece las diversas herramientas no coercitivas que posee la SUTEL, 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 labor¹.

En particular, según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del Reglamento a esa misma Ley y 30 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones de la SUTEL, **esta Superintendencia**

¹ Artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 de la Ley 9736.

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

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 propuesta de “*Ley de regulación de la inteligencia artificial en Costa Rica Capítulo I: Disposiciones generales*” promueve la regulación de la Inteligencia Artificial (IA) tanto en su desarrollo, implementación, así como en su uso ético, seguro y sostenible. Dada la estrecha relación entre la propuesta de Ley y las telecomunicaciones, puesto que son las telecomunicaciones el medio requerido por la IA para su desarrollo y proliferación, se considera que la propuesta de Ley tiene el potencial para incidir en los mercados de las telecomunicaciones y con ello en el actuar de la SUTEL como Autoridad Sectorial de Competencia.

2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE LEY DE CARA A LA NORMATIVA DE COMPETENCIA EN LA OPERACIÓN DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

2.1. Sobre la regulación de la inteligencia artificial que promueve el Proyecto de ley.

La inteligencia artificial es un desarrollo tecnológico que ha venido cobrando importancia con el pasar del tiempo, logrando llamar la atención general a partir del lanzamiento comercial de desarrollos principalmente asociados a la inteligencia artificial auto generativa.

La regulación de la inteligencia artificial es un proceso complejo al tratarse de una tecnología en desarrollo, cuyos usos y aplicaciones aún está en proceso de desarrollo y cuyo impacto sobre las sociedades y los mercados aún no es bien comprendido. En un ambiente de incertidumbre como el descrito procede la cautela en cuanto a la regulación de dicha tecnología, con el objetivo de lograr un balance entre la mitigación y gestión de riesgos que la IA pueda generar, y el incentivo a la innovación e inversión para el desarrollo y crecimiento de dicha tecnología.

El proyecto de Ley establece de manera acertada una serie de principios generales para la regulación de la IA, principios que están basados en la mejor práctica internacional, sin embargo, se considera que el proyecto de Ley en cuestión podría favorecerse de incluir elementos adicionales, por ejemplo, en cuanto al empleo de mecanismos regulatorios basados en la gestión de riesgos. Si bien el artículo 6 del Proyecto de Ley se refiere a la evaluación de impacto, circunscribe esta a los sistemas de alto riesgo, omitiendo un paso esencial para la ejecución del respectivo proceso de evaluación, sea la clasificación de riesgos, toda vez que se requiere un proceso previo para determinar cuándo un riesgo se clasifica como alto.

Asimismo, el proyecto de Ley omite referirse a las medidas que aplican en cuanto a lo que en otras jurisdicciones se ha considerado como un riesgo inaceptable.

Tampoco desarrolla cuáles son las medidas que se aplicarían en este proceso de evaluación de impacto, resultando imperante que se definan tanto las eventuales categorías de riesgo, por ejemplo, bajo, medio, alto e inaceptable; como las medidas que aplicarían en cuanto a la mitigación o eliminación de riesgos para cada tipo de categoría, sea las obligaciones que deberán cumplir las IA según su clasificación de riesgos. Así, como la eventual existencia de otros mecanismos de regulación, como auto regulación o

San José, 28 de mayo del 2024
04413-SUTEL-OTC-2024

códigos de conducta, que puedan favorecerse para los sistemas de IA que generen riesgos bajos y medios.

También resultaría valioso que la propuesta normativa ampliara los elementos que deben cumplirse en materia de transparencia de cara a la relación que se establezca producto del uso de las IA con los usuarios. Definiendo elementos relativos a la divulgación de los contenidos generados a través de IA, este elemento es particularmente relevante de cara a los sistemas de IA auto generativa. Así, por ejemplo, para que se dé una garantía eficaz del principio de transparencia contenido en el proyecto de Ley es menester que exista un mecanismo de identificación que permita identificar a los usuarios cuándo están interactuando con una IA, por ejemplo, a través de un *chatbot*.

En ese sentido, para que el proyecto de Ley genere el impacto deseado en materia de regulación de IA es necesario que el mismo aborde cuestiones esenciales para las IA de alto riesgo y riesgo inaceptable, definiendo claramente cuestiones que deben tener rango legal como:

- Identificación de los riesgos y sectores críticos para la aplicación de IA.
- Definición de requisitos y obligaciones específicas para los desarrolladores y proveedores de IA.
- Identificación y prohibición de prácticas inaceptables por su impacto en la sociedad.
- Especificación de las evaluaciones exigidas a nivel de cumplimiento.
- Establecimiento de los mecanismos de cumplimiento que deben seguir los desarrolladores y comercializadores de IA.
- Establecer las sanciones que aplicarían en caso de incumplimiento.

Es indispensable la claridad de proyecto de Ley y su implementación para garantizar la seguridad jurídica y así promover la inversión e innovación en IA. Cualquier obligación que pueda establecerse a un agente económico debe quedar claramente establecida, resultado previsible, clara y proporcionada.

Otro elemento esencial es la garantía de que la legislación que se emita en materia de IA sea plenamente consistente con la legislación ya existente de sectores donde ya se utiliza o es posible que se utilice la IA en el futuro, como lo es entre otros, el sector telecomunicaciones. Así como con otras normas jurídicas relacionadas al tema de IA, como lo es la protección de la privacidad de los datos personales y las comunicaciones.

En concordancia con lo anterior, dada la relevancia de los datos como mecanismo de entrenamiento de las IA y también los propios datos que generan dichos aplicativos, es relevante que la regulación normativa que se planea incorpore elementos relevantes respecto a los mecanismos de protección y uso en materia de datos y su gobernanza, desarrollando elementos en relación con temas de registro, documentación, transparencia, seguridad y comunicación a los usuarios

Finalmente, en cuanto al tema de la innovación, desarrollado en el artículo 15 en cuanto a investigación y desarrollo, resulta esencial que la normativa contenga elementos que requieren autorización legal expresa, como puede ser la habilitación para que se puedan desarrollar espacios controlados de pruebas para la IA, como pueden resultar los areneros (*sandboxes*) o vacaciones regulatorias que permitan generar un entorno controlado para desarrollar y probar nuevas aplicaciones de IA.

En concordancia con lo anterior, y como se señaló de previo, dado lo novedoso de determinadas aplicaciones de IA y que el proceso de comprensión sobre las mismas aún está en desarrollo, es

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

necesario que el marco legal que la regule sea el mínimo necesario para mitigar y eliminar riesgos, sin obstaculizar ni impedir el desarrollo tecnológico y sin aumentar significativamente el costo de desarrollar soluciones de IA en el mercado, para lo cual se recomienda seguir los siguientes principios:

- Implementación de principios de impacto regulatorio: es fundamental que se consideren tanto los impactos positivos como los negativos que eventuales propuestas puedan tener en la sociedad y en la economía en general, mediante un análisis que pondere el costo de su implementación para todos aquellos sujetos bajo su alcance en contraposición con los beneficios que se proyectan. Las propuestas deben fundamentar su validez en si los beneficios que produciría superan los costos asociados, a su cumplimiento. En muchas ocasiones, las cargas regulatorias imponen cargas administrativas a las empresas, especialmente a las nuevas o a las pequeñas, lo que puede reducir la capacidad que estas empresas pueden orientar a la innovación. La presencia de regulaciones duplicadas y poco eficientes también puede perjudicar el desarrollo de nuevas innovaciones en la materia.
- Regulaciones que favorezcan la competencia: las propuestas deben plantearse en la medida de lo posible pensando en la menor perturbación sobre la competencia. Para esto es crucial que se realice una evaluación exhaustiva de las posibles alternativas por medio de un análisis que considere tanto su eficacia para abordar la problemática que se pretende atender como el grado de interferencia que podría generar en el funcionamiento de los mercados. El marco regulatorio a ser emitido debe ser consistente, además en el desarrollo de las regulaciones que afecten la competencia a través del uso de los aplicativos de inteligencia artificial se deberían integrar a las autoridades de competencia.
- Garantizar la seguridad jurídica: se debe procurar desarrollar un conjunto de regulaciones consistente que garantice confianza mediante un marco jurídico adecuado que permita que el desarrollo y uso de la inteligencia artificial sea fiable y la suficiente participación en el diseño de dicho marco normativo, esto pasa por determinar el propio carácter jurídico de los instrumentos a desarrollar, identificando aquellos que deberán tener rango de Ley. A través de un marco jurídico claro, específico y enfocado debe evitarse cualquier tipo de ambigüedad que pueda afectar a quienes se encuentran bajo su alcance; esto pues no debe olvidarse que, las empresas, especialmente las emergentes, pueden proporcionalmente enfrentar costos de cumplimiento más altos, y la regulación podría convertirse en una barrera para su entrada al mercado. Esto es un elemento esencial para permitir que se desarrolle la gobernanza de la actividad, así como para facilitar la inversión e innovación en inteligencia artificial.
- Regulaciones neutralmente competitivas: es esencial respetar el principio de neutralidad. Entidades que se dediquen a actividades similares deben estar sujetas a reglas igualmente similares preservando su capacidad de elegir, adoptar y emplear tecnologías, infraestructuras y modelos de negocio de su elección para competir. Además, cuando ciertas empresas controlan los recursos necesarios para llevar a cabo una actividad, es fundamental garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio a estos recursos, permitiendo así que los nuevos competidores puedan competir con los ya establecidos, lo cual incluye temas de acceso a datos.
- Favorable a la innovación: cualquier potencial imposición que devenga sustentada en esta estrategia debería siempre procurar no incidir en los estímulos propios de los mercados abiertos para que se dé una competencia vigorosa. Debe permitirse entonces que las empresas tengan la

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

oportunidad de destacarse unas de otras al ofrecer características distintivas que atraigan a los consumidores, particularmente en aspectos específicos que influyan en el resultado de la competencia en cada mercado. El enfoque perseguido en el diseño de las regulaciones específicas debe respetar los principios de razonabilidad y proporcional, estableciendo medidas de acuerdo a los riesgos específicos, sin obstaculizar o dificultar el desarrollo tecnológico.

- Enfoque regulatorio flexible: las innovaciones que están en desarrollo requieren un enfoque regulatorio prudente y flexible, en particular la inteligencia artificial es un elemento novedoso, aún sujeto de muchos cambios, ajustes y desarrollo para llegar a un estadio maduro, por lo que en esta etapa resulta indispensable que se tenga conciencia de dicha situación de cara al marco ético y normativo, de manera que las medidas que se propongan no se constituyan en una limitación al crecimiento que aún tiene por delante la inteligencia artificial. Un buen ejemplo del desarrollo de tecnologías con un origen libre, lo constituye Internet, donde las libertades otorgadas han fomentado el desarrollo tecnológico y su evolución libre de restricciones, se sugiere tomar este ejemplo en consideración cuando se piense en establecer el citado marco ético y normativo.

2.2. Sobre el marco para el análisis de la regulación que se pretende promulgar.

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, por lo que es vital valorar su impacto sobre el nivel de competencia.

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, 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 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 de Ley 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.

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

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 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 de la propuesta de Ley utilizando como base dicha Guía.

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

En lo que interesa para los efectos de esta Autoridad se realizó un análisis de la totalidad de la propuesta de Ley (que consta de 16 artículos); a partir de lo anterior, se procede a realizar el análisis de los posibles efectos de la propuesta de Ley sobre la competencia en materia de telecomunicaciones, a partir de las preguntas contenidas en la Guía de la siguiente manera:

A. Regulaciones que limitan la cantidad o variedad de participantes del mercado

1. *¿Otorga a un proveedor o grupo de ellos el derecho exclusivo para explotar algún recurso, suministrar un bien o prestar algún servicio?*

La propuesta de Ley **no** concede derechos exclusivos o especiales para explotar algún recurso, suministrar un bien o prestar algún servicio.

2. *¿Establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para operar en el mercado?*

La propuesta de Ley **no** fija procedimientos para la obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para iniciar operaciones, ni siquiera procedimientos para que operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que cuentan ya con algún tipo de título habilitante puedan iniciar alguna actividad económica adicional.

3. *¿Limita la posibilidad de ciertos tipos de operadores o proveedores para ofrecer un bien o prestar un servicio?*

La propuesta de Ley **no** contiene elementos tendientes a impulsar un servicio cuya promoción revista especial interés para el Estado.

4. *¿Eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida del mercado para un operador?*

La propuesta de Ley **no** impone requisitos a la entrada o salida de un mercado que deban cumplir los operadores y/o proveedores que participan en el mercado de telecomunicaciones.

5. *¿Crea barreras geográficas para ofrecer bienes o prestar servicios?*

La propuesta de Ley **no** crea barreras geográficas para ofrecer bienes o prestar servicios.

San José, 28 de mayo del 2024
04413-SUTEL-OTC-2024

6. *¿Limita la transferencia o cesión de licencias y autorizaciones?*

La propuesta de Ley **no** fija procedimientos para la transferencia o cesión de licencias, permisos o autorizaciones como requisito.

7. *¿Crea preferencias en las compras de gobierno a efecto de promover o beneficiar a una categoría o grupo de proveedores?*

La propuesta de Ley **no** define requisitos que deban cumplir potenciales oferentes en procedimientos de compras públicas.

En suma, a partir del análisis de los primeros siete parámetros que contiene la Guía, es posible concluir que la propuesta de Ley que se analiza no tiene el potencial para limitar el número de empresas y de obstaculizar la entrada de nuevas empresas a un mercado determinado.

B. Limitaciones a la capacidad de competir

1. *¿Limita las condiciones de la oferta de determinados bienes o servicios, incluyendo la posibilidad de determinar el precio o las condiciones de intercambio?*

La propuesta de Ley **no** está relacionada con el tema de las condiciones de oferta los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones. De tal forma, la propuesta de Ley no interfiere ni en las estrategias de comercialización, ni restringe la capacidad de operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones para competir y diferenciarse entre sí.

2. *¿Limita la capacidad de promocionar o hacer publicidad de bienes o servicios?*

La propuesta de Ley **no** contiene elementos relacionados con la promoción y/o publicidad de los servicios de telecomunicaciones o sus redes.

3. *¿Establece estándares técnicos o de calidad de los productos o servicios que proporcionan ventajas discriminatorias o exigencias que van más allá de lo razonable?*

La propuesta de Ley **no** contiene elementos relacionados con estándares técnicos o de calidad de los productos de los servicios de telecomunicaciones o sus redes.

4. *¿Eleva los costos de algunos operadores o proveedores respecto a otros?*

La propuesta de Ley **no** contiene elementos a los que se le pueda atribuir un incremento en costos hacia un tipo de operadores o proveedores particular.

5. *¿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?*

La propuesta de Ley **no** determina el uso de algún, modelo, plataforma o tecnología en particular o de algún producto protegido por derechos de propiedad intelectual por parte de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones.

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

Así las cosas, con base en el análisis de los parámetros anteriores es posible concluir que la propuesta de Ley no tiene el potencial de limitar la capacidad de los operadores a competir, en tanto no limita las condiciones de oferta de uno o más operadores o proveedores, ni tampoco eleva los costos de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones respecto a otros, ni establece estándares que proporcionen ventajas discriminatorias.

C. Reduce incentivos para competir vigorosamente

1. ¿Genera un régimen de autorregulación o co-regulación?

La propuesta de Ley **no** establece o fomenta un régimen de autorregulación o co-regulación por parte de los operadores de redes y/o proveedores. Así que no existe afectación a nivel de competencia.

2. ¿Exige o fomenta la publicación de información sobre volúmenes de producción, precios, ventas o los costos de los agentes económicos?

La propuesta de Ley **no** promueve un esquema que implique intercambios o publicidad de cierto tipo de información entre agentes económicos competidores entre sí, tales como, precios, costos de producción, volúmenes de producción, mercados atendidos o estrategias comerciales.

3. ¿Exime un sector, actividad o agentes económicos de la aplicación de las leyes de competencia?

La propuesta de Ley **no** contempla ni incentivos, ni exenciones, en favor de operadores de redes y/o proveedores de los servicios de telecomunicaciones, de la aplicación de normativa de competencia vigente; de manera que no genera beneficios en favor de alguna empresa o actividad en particular.

4. ¿Promueve o permite acuerdos anticompetitivos?

La propuesta de Ley **no** promueve o facilita la creación de acuerdos anticompetitivos entre de operadores de redes y/o proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

5. ¿Genera incertidumbre regulatoria, permite la aplicación discrecional de las regulaciones?

La propuesta de Ley **sí** genera incertidumbre regulatoria. Dado que no existen reglas claras con relación a la evaluación de impacto, es decir, a partir de la definición de la evaluación, cómo se realizará la evaluación de impacto, así como la periodicidad de la evaluación. Además, es de vital importancia el establecer una métrica de riesgo que permita obtener un nivel de riesgo en específico y a su vez se determine cuál accionar es requerido ante la presencia de un riesgo, por ejemplo, ante la existencia de un nivel de riesgo alto, qué acciones se tendrán que desarrollar para contrarrestarlo efectivamente. Además, la incertidumbre que puede generar la evaluación de impacto puede afectar de manera negativa a los agentes económicos dado que limita o restringe la posibilidad de evaluar las condiciones de la economía hacia el futuro, obligando a posponer decisiones acerca de consumo e inversión, pudiendo generar con ello un impacto económico en el sector de las telecomunicaciones.

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

Por otra parte, es necesario establecer en el proyecto de Ley disposiciones claras y concretas, con el fin de obtener los mejores resultados de la implementación de la IA, eliminando lo más que se pueda el factor incertidumbre durante la ejecución de la evaluación de impacto.

Finalmente, la incertidumbre puede afectar de manera directa la innovación y la competencia con relación a la implementación de la IA, afectando nuevas oportunidades en diversos sectores debido a una disminución en el ritmo de implementación de la innovación ante un escenario de incertidumbre.

De esta forma, es posible concluir que la propuesta de Ley si tiene el potencial de propiciar la reducción de los incentivos de las empresas para competir mediante la generación de incertidumbre regulatoria

D. Limita las opciones e información disponible para los consumidores

1. *¿Limita la información disponible y la posibilidad de los consumidores de elegir a quién compran los servicios de telecomunicaciones?*

La propuesta de Ley **no** limita la capacidad de los consumidores para elegir entre los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional.

2. *¿Incrementa los costos explícitos o implícitos de cambiar de proveedor, reduciendo la posible movilidad de los clientes?*

La propuesta de Ley **no** limita la capacidad de los consumidores para cambiar de operador de red y/o proveedor de servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional.

En resumen, es posible concluir que la propuesta de Ley no limita la información disponible para que los consumidores elijan a sus operadores de redes y/o proveedores de servicios, ni tampoco incrementa los costos para cambiar entre estos.

2.4. Segunda fase de análisis:

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 búsqueda de la eficiencia en el mercado y el bienestar del consumidor, sino que también está alienada con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, que es de resorte constitucional. Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia señalado que todo acto limitativo de derechos, para ser válido, debe ser razonable, necesario, idóneo y proporcional (Sala Constitucional, Voto 8858-98 del 15 de diciembre de 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.

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

En cuanto al primer punto de esta segunda etapa, el proyecto de Ley 23.771 “*Ley de regulación de la inteligencia artificial en Costa Rica capítulo I: disposiciones generales*”, persigue una política pública válida, ya que pretende “[...] *regular el desarrollo, la implementación y el uso ético seguro y sostenible de la inteligencia artificial en Costa Rica*”, siendo además, la IA una tecnología estrechamente relacionada con el mercado de las telecomunicaciones y que su desarrollo tendrá un impacto directo en el progreso económico, social y cultural del país.

Respecto al análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones identificadas se procede a continuación a realizar una valoración de cada una de ellas:

Criterio	Artículo 6
¿Es necesario?: Debe existir una relación causal entre el fin de interés público que persigue la regulación y el medio elegido para alcanzarlo.	Sí es necesaria, ya que establece la evaluación de impacto que se requerirá previa para los sistemas de IA.
¿Es proporcional?: El costo de las restricciones contenidas en la regulación no supera el beneficio que con ella se pretende para la colectiva.	Si es proporcional, ya que el propósito de la norma es realizar una evaluación de impacto previa para los sistemas de IA. Donde, el costo de la evaluación de impacto es inferior al riesgo materializado que podría presentarse para la sociedad en el tanto se omita la evaluación.
¿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 es eficaz, como se indicó en el apartado 2.1 de este informe, ya que la norma no desarrolla de manera precisa temas esenciales relacionados con la clasificación y evaluación de riesgos, medidas a imponer para gestionar los riesgos, transparencia, entre otros, por cuanto si se llegará aplicar esta norma la misma podría resultar ineficaz para garantizar su propósito de promover sistemas de IA seguros para la sociedad.
¿Es transparente?: Debe existir transparencia y claridad en el proceso de la adopción de las normas, regulaciones y demás actos administrativos, así en su redacción final y en la forma en que se implementa y ejecuta.	La norma es transparente en cuanto a su proceso de adopción, pero no así en cuanto a otros elementos necesarios para garantizar la transparencia de la misma, como de desarrolló en el apartado 2.1 la norma no establece mecanismos de transparencia que permitan a los usuarios conocer cuándo están interactuando con una AI o están recibiendo material producido por una AI. Lo cual constituiría uno de los elementos que debiera ser definido dentro de las obligaciones de los diferentes tipos de AI según su nivel de riesgo.
¿Es predecible?: La regulación debe ofrecer a los agentes económicos un marco estable y sólido, que genere seguridad jurídica,	No es predecible. Como se indicó de previo el artículo en cuestión no desarrolla algunos elementos necesarios para generar predictibilidad en cuanto los plazos de implementación, procedimientos de ejecución, sectores y fases. Además, no está completamente definido todo lo relacionado a la

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

	evaluación de impacto como lo son los plazos, periodicidad, niveles de riesgo y formas para mitigar o contrarrestar según el nivel de riesgo obtenido.
¿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.	Sí es indispensable, la norma establece la evaluación de impacto que se requerirá previa para los sistemas de IA. Con el fin de minimizar los riesgos que pueda generar la implementación de la IA.

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

A partir de la valoración realizada es posible determinar que las restricciones identificadas a la competencia si bien están justificadas y no existe una manera menos restrictiva para alcanzar los objetivos que persigue la propuesta de Ley, lo cierto es que, a criterio de la DGCO, el proyecto de Ley en cuestión requiere mejorar una serie de elementos para aumentar su predictibilidad, eficacia y transparencia, razón por la cual resulta necesario incluir en el proyecto en cuestión los elementos normativos que se señalan en el apartado de conclusiones para garantizar la eficacia del proyecto de Ley, sin impactar de manera negativa la innovación y la competencia en el mercado.

2.6. Elementos adicionales desde la perspectiva de la competencia

La IA es una tecnología disruptiva con la capacidad de incidir en el nivel de competencia de los mercados, tanto de manera favorable como de manera nociva en el nivel competitivo de un mercado, por ejemplo, como una herramienta para la creación y uso de algoritmos para la posible comisión de prácticas anticompetitivas, tales como la aplicación de discriminación de precios o condiciones, establecimiento de barreras a la entrada, entre otros.

Por lo tanto, con la finalidad de robustecer la propuesta de Ley analizada desde la perspectiva de competencia y aminorar el riesgo de que la IA incida de manera negativa en el nivel de competencia del mercado de las telecomunicaciones y con ello la creación de efectos nocivos para todos los agentes económicos involucrados en este mercado, es que esta Autoridad Sectorial de Competencia plantea para su inclusión los siguientes principios como parte de la propuesta de Ley:

- Principio de “*no discriminación*”: se recomienda su incorporación en virtud de que su adopción mantendría invariable el objetivo perseguido y aminorar el riesgo que la IA pueda ser utilizada para la facilitación y/o realización de prácticas anticompetitivas y con ello la evasión de una competencia efectiva en los mercados, especialmente en el mercado de las telecomunicaciones.
- Principio de “*competencia efectiva*”: se recomienda su incorporación con el fin de evitar que la IA pueda ser utilizada para afectar las condiciones de igualdad que deben prevalecer entre los competidores, erosionando con ello el ejercicio del derecho a la libre elección y a la libre competencia.

San José, 28 de mayo del 2024
04413-SUTEL-OTC-2024

3. CONCLUSIONES

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

- A. Que según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del Reglamento a esa misma Ley y 30 del Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones de la SUTEL, esta Superintendencia tiene la potestad de emitir de oficio o a solicitud, opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia sobre la promulgación, modificación o derogación de Leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.
- B. Que la propuesta de *“Ley de regulación de la inteligencia artificial en Costa Rica Capítulo I: Disposiciones generales”* tiene como objetivo el *“[...] regular el desarrollo, la implementación y el uso ético seguro y sostenible de la inteligencia artificial en Costa Rica.”*
- C. Que, dada la estrecha relación entre la propuesta de Ley y las telecomunicaciones, dado que son las telecomunicaciones el medio requerido por la IA para su desarrollo y proliferación, se considera que la propuesta de Ley tiene el potencial para incidir en los mercados de las telecomunicaciones y con ello en el actuar de la SUTEL como Autoridad Sectorial de Competencia.
- D. La SUTEL basándose en su *“Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia”*, realizó el análisis de la propuesta de *“Ley de regulación de la inteligencia artificial en Costa Rica Capítulo I: Disposiciones generales”* de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- E. De acuerdo con los principios evaluados se encuentra que:
 - a. La propuesta de Ley **no tiene** el potencial de limitar la cantidad o variedad de participantes del mercado.
 - b. La propuesta de Ley **no tiene** el potencial de limitar la capacidad de competir de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones.
 - c. La propuesta de Ley **si tiene** el potencial de reducir los incentivos para competir vigorosamente entre los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, mediante la generación de incertidumbre regulatoria.
 - d. La propuesta de Ley **no tiene** el potencial de limitar las opciones e información disponible de los consumidores, para elegir a quién compran los servicios de telecomunicaciones.
- F. En cuanto al análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones encontradas, es posible determinar que las restricciones identificadas a la competencia están justificadas, sin embargo, el proyecto de Ley en cuestión no permitiría alcanzar los fines propuestos dado que el mismo requeriría elementos adicionales para garantizar los preceptos de predictibilidad, eficacia y transparencia, razón por la cual resulta necesario incluir en el proyecto en cuestión los elementos normativos mínimos requeridos para garantizar la eficacia del proyecto de Ley, sin impactar de manera negativa la innovación y la competencia en el mercado.

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

G. El proyecto de Ley establece de manera acertada una serie de principios generales para la regulación de la IA, sin embargo, sería recomendable valorar la inclusión de elementos adicionales en relación con la regulación de la IA, de tal forma se considera que el proyecto de Ley en cuestión podría favorecerse de incluir o desarrollar más ampliamente los siguientes aspectos:

- a. Artículo 4: en relación con el principio de transparencia resultaría valioso que la propuesta normativa ampliara los elementos que deben cumplirse en materia de transparencia de cara a la relación que se establezca producto del uso de las IA con los usuarios. Definiendo elementos relativos a la divulgación de los contenidos generados a través de IA, este elemento es particularmente relevante de cara a los sistemas de AI auto generativa.
- b. Artículo 5: en relación con la supervisión y auditoría, el proyecto de Ley establece la rectoría al cargo del MICITT, sin embargo, resulta pertinente determinar expresamente en el texto si dicho Ministerio tendría el rol tanto de rector como de regulador del tema de inteligencia artificial.
- c. Artículo 6: referente a la evaluación de impacto, este artículo podría reforzarse en cuanto al empleo de mecanismos regulatorios basados en la gestión de riesgos, es necesario que el proyecto de Ley desarrolle el sistema de clasificación de riesgos que permita determinar cuándo un riesgo se clasifica como alto o inaceptable. También es necesario desarrollar cuáles son las medidas que se aplicarían en cuanto a la mitigación o eliminación de riesgos para cada tipo de categoría, sea las obligaciones que deberán cumplir las IA según su clasificación de riesgos. Así, como la eventual existencia de otros mecanismos de regulación, como auto regulación o códigos de conducta, que puedan favorecerse para los sistemas de IA que generen riesgos bajos y medios.
- d. Artículo 9: en relación con la protección de datos personales es relevante que la regulación normativa que se planea incorpore elementos relevantes respecto a los mecanismos de protección y uso en materia de datos y su gobernanza, desarrollando elementos en relación con temas de registro, documentación, transparencia, seguridad y comunicación a los usuarios.
- e. Artículo 10: en relación con los ámbitos de aplicación, más allá de la enumeración de los sectores en los cuales la AI podría implementarse, resulta necesario una identificación de los sectores críticos para los cuales deben establecerse medidas en relación con el desarrollo de la AI por su importancia para la sociedad. Asimismo, se considera, que en la lista de sectores señalados se omite incluir tanto el sector de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el cual es la base para el desarrollo mismo e implementación de la AI, como el sector telecomunicaciones, el cual resulta tanto en infraestructura crítica para soportar el desarrollo de este tipo de sistemas, como por su función de comunicación y conectividad dentro de la sociedad.
- f. Artículo 15: en relación con temas de investigación y desarrollo resulta esencial que la normativa contenga elementos que requieren autorización legal, incluyendo la habilitación para que se puedan desarrollar espacios controlados de pruebas para la IA, como pueden ser los areneros (*sandboxes*) o vacaciones regulatorias que permitan generar un entorno controlado para desarrollar y probar nuevas aplicaciones de AI.

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

- H.** Con el objetivo de garantizar la certeza jurídica y efectividad se considera indispensable que el proyecto de Ley aborde cuestiones esenciales para las AI de alto riesgo y riesgo inaceptable, definiendo claramente cuestiones que deben tener rango legal como:
- Identificación de los riesgos y sectores críticos para la aplicación de AI
 - Definición de requisitos y obligaciones específicas para los desarrolladores y proveedores de AI.
 - Identificación y prohibición de prácticas inaceptables por su impacto en la sociedad.
 - Especificación de las evaluaciones exigidas a nivel de cumplimiento.
 - Establecimiento de los mecanismos de cumplimiento que deben seguir los desarrolladores y comercializadores de AI.
 - Establecer las sanciones que aplicarían en caso de incumplimiento.
- I.** Se recomienda que la legislación que se emita en materia de AI sea plenamente consistente con la legislación ya existente de sectores donde ya se utiliza o es posible que se utilice la AI en el futuro, como lo es entre otros, el sector telecomunicaciones.
- J.** Para garantizar un enfoque regulatorio favorable a la competencia y la innovación se recomienda que la normativa que se pretende desarrollar contemple los siguiente principios guía:
- Implementación de principios de impacto regulatorio.
 - Regulaciones que favorezcan la competencia.
 - Garantizar la seguridad jurídica.
 - Regulaciones neutralmente competitivas.
 - Favorable a la innovación.
 - Enfoque regulatorio flexible.
- K.** Con la finalidad de robustecer la propuesta de Ley analizada desde la perspectiva de competencia se plantea la inclusión de los siguientes principios como parte de esa propuesta de Ley:
- Principio de “*no discriminación*”: se recomienda su incorporación en virtud de que su adopción mantendría invariable el objetivo perseguido y aminora el riesgo que la IA pueda ser utilizada para la facilitación y/o realización de prácticas anticompetitivas y con ello la evasión de una competencia efectiva en los mercados, especialmente en el mercado de las telecomunicaciones.
 - Principio de “*competencia efectiva*”: se recomienda su incorporación con el fin de evitar que la IA pueda ser utilizada para afectar las condiciones de igualdad que deben prevalecer entre los competidores, erosionando con ello el ejercicio del derecho a la libre elección y a la libre competencia.

San José, 28 de mayo del 2024

04413-SUTEL-OTC-2024

De esta forma queda rendido por parte de la DGCO, formal criterio sobre la propuesta de “*Ley de regulación de la inteligencia artificial en Costa Rica Capítulo I: Disposiciones generales*” de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, en relación **exclusivamente** con los potenciales efectos de la citada propuesta en materia de competencia y libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones, en particular en relación con la generación de distorsiones o barreras de entrada a la competencia entre los agentes del mercado, así como lo relativo a la aplicación efectiva de la normativa de competencia en el sector telecomunicaciones. Asimismo, con base en lo anterior, se deja sin efecto lo expuesto en el oficio 03907-SUTEL-OTC-2024 del pasado 15 de mayo del 2024 emitido por la DGCO.

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE COMPETENCIA

Laura López Carrillo
Economista
Unidad de Instrucción y Promoción y Abogacía

Marlon Cruz Villalobos
Economista
Unidad de Instrucción y Promoción y Abogacía

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

Deryhan Muñoz Barquero
Directora
Dirección General de Competencia

LLC/MCV/SELC/DMB
Expediente: GCO-OTC-CGL-00111-2024