

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

Señores

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa

**CRITERIO SOBRE EL TEXTO SUSTITUTIVO DEL PROYECTO DE LEY EXPEDIENTE
N° 23771, “LEY DE REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA
CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES”.**

Estimados señores:

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*”, se remite el criterio.

Dicha consulta se relaciona con el proyecto de ley sobre 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.

En este sentido, cabe señalar que 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 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.

Por lo tanto, 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 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 8642 y supletoriamente por los criterios establecidos en el Capítulo III de la Ley 7472. Así las cosas, la normativa señalada, faculta 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.

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

Este criterio incluye, tanto el análisis desde el punto de vista regulatorio, según lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642); así como las consideraciones como Autoridad Sectorial de Competencia, de conformidad con Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica (Ley 9736) y su reglamento, Decreto ejecutivo 43305-MEIC y el artículo 30 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, según criterios técnicos rendidos respectivamente por las Direcciones Generales de Mercados, Calidad y Competencia, mediante los oficios 04144-SUTEL-DGM-2024, 03145-SUTEL-DGC-2024 y 03907- SUTEL-OTC-2024.

I. CRITERIO DE ESTA SUPERINTENDENCIA, EN SU CONDICIÓN DE ÓRGANO REGULADOR EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

En el oficio 04144-SUTEL-DGM-2024 de fecha 20 de mayo de 2024, la Dirección General de Mercados indica lo siguiente:

“(…)

1. CONSIDERACIONES INICIALES

La inteligencia artificial (en adelante IA) es una rama de la informática que está dedicada a desarrollar sistemas y equipos con la capacidad de realizar tareas que típicamente suelen ser requerir la interacción humana. Esta tecnología actualmente se encuentra inmersa en una serie de aplicaciones que van desde los asistentes virtuales, hasta el diagnóstico médico.

Debido a las características propias de esta tecnología, su adopción plantea una serie de desafíos técnicos, económicos y sociales, así como cuestiones éticas relacionadas con la privacidad de los datos, la transparencia en la toma de decisiones automatizadas, inclusión, maximización del beneficio y otros aspectos que requieren de su regulación sin que se desincentive el proceso de desarrollo.

Al respecto, cabe señalar que varios países y regiones han empezado a desarrollar y promulgar regulaciones para la IA, entre ellos Estados Unidos, Canadá, China, Japón y más recientemente la Unión Europea. En ese sentido, el proyecto de Ley que se tramita bajo el expediente 23771, busca también “regular el desarrollo, la implementación y el uso ético seguro y sostenible de la inteligencia artificial en Costa Rica.”; poniendo como punto central la protección, promoción de la dignidad, derechos humanos y el bienestar de la persona humana.

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

En virtud de la consulta planteada a esta Superintendencia de Telecomunicaciones mediante el oficio AL-CPECTEC-0560-2024 del 30 de abril del 2024, por parte de la

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa, en relación con el proyecto de Ley denominado “LEY DE REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES”, esta Dirección General de Mercados remite para valoración, un análisis puntual con la intención de que sirva como insumo para emitir el criterio institucional en relación con el citado proyecto de Ley.

- **Artículo 4- Principios éticos:** Adicionalmente a los principios éticos que se abordan en este artículo, se recomienda valorar la inclusión de un principio ético orientado a la sostenibilidad y el impacto ambiental, cuyo enfoque sea minimizar el impacto negativo que este tipo de tecnologías pueden tener en el medio ambiente, con el fin de buscar una sostenibilidad a largo plazo.

En relación con aspectos de forma, se sugiere asignar incisos a los principios de dignidad y supervisión humana, así como para una mejor comprensión y lectura, eliminar la palabra “pero” en el texto de este último principio.

- **Artículo 5- Supervisión y auditoría:** El artículo 5 designa como ente rector en materia de IA al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y le atribuye la función de registrar, supervisar y auditar este tipo de sistemas.

Al respecto, es importante tomar en consideración que la globalización y el crecimiento de sistemas IA genera un panorama complicado y dinámico. En ese sentido, considera esta Dirección General de Mercados que la obligación de mantener un registro y supervisión de la totalidad de los sistemas IA es una labor muy compleja, por lo que se sugiere definir qué tipo de sistemas IA serán sujetos a este registro, supervisión y auditoría.

- **Artículo 6- Evaluación de impacto:** El artículo 6 establece el requerimiento de realizar una evaluación de impacto previa para los sistemas de inteligencia artificial que tengan un alto riesgo para los derechos fundamentales, la equidad o la seguridad. Si bien es cierto se indica que, mediante vía reglamentaria que se deberán establecer los criterios de la evaluación de impacto, en criterio de esta Dirección, es importante establecer en este artículo, si la evaluación de impacto le corresponde al agente, al desarrollador o al propio MICITT. Asimismo, en el artículo no se establece con claridad quién y cómo se define un “alto riesgo para los derechos humanos”, aspecto que define la necesidad o no de una evaluación de impacto. Así las cosas, se recomienda establecer una metodología para la clasificación de riesgos, de forma que se pueda discernir entre aquellos sistemas de alto riesgo y otros de riesgo medio o bajo.
- **Artículo 10- Ámbitos de aplicación:** En el artículo 5, se define al MICITT como ente rector en materia de IA. Por otra parte, en el artículo 10 establecen algunas obligaciones a otras entidades y poderes (SUGEF, Poder Judicial). Por tal razón, se

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

sugiere revisar que las facultades y obligaciones establecidas a las distintas instituciones y poderes, no generen un conflicto de competencias.

En relación con aspectos de forma, se sugiere revisar la redacción del primer párrafo, así como revisar si corresponde incorporar una redacción al inciso f) Sector académico investigativo y ajustar el inciso del sector público.

- **Artículo 12- Informe de impacto en derechos humanos:** En el artículo 12, se impone la obligación para desarrolladores y usuarios de sistemas IA para realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos previo a la implementación. Al respecto no está claro si la obligación se establece de forma general para todos los sistemas IA, o bien, conforme los comentarios señalados para el artículo 6, para aquellos sistemas que se clasifiquen como de alto riesgo. Asimismo, no es claro por qué dicha obligación se impone tanto a desarrolladores como a usuarios de los sistemas IA. Por tal razón se sugiere revisar si efectivamente se busca imponer una obligación de esta índole a los usuarios.

3. CONCLUSIONES

Al tenor de lo desarrollado de previo, la DGM concluye y recomienda lo siguiente:

La propuesta establece de manera acertada una serie de principios generales para la regulación de la IA, no obstante se recomienda valorar las observaciones y comentarios desarrollados en la sección anterior para los artículos 4, 5, 6, 10 y 12, con la intención de robustecer el proyecto de Ley denominado “LEY DE REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES”

II. CRITERIO DE ESTA SUPERINTENDENCIA COMO AUTORIDAD SECTORIAL DE COMPETENCIA

El oficio 03907-SUTEL-OTC-2024 de fecha 15 de mayo de 2024, emitido por la Dirección General de Competencia, indica lo siguiente:

“(…)

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 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

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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 monopólicas, 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

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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 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

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

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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 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

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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 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*

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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 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

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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 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.

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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.

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.

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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.

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

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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.

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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.

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.

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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, 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 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
<i>¿Es necesario?: Debe existir una relación causal entre el fin de interés público que persigue la regulación y el medio elegido para alcanzarlo.</i>	<i>Sí es necesaria, ya que establece la evaluación de impacto que se requerirá previa para los sistemas de IA.</i>
<i>¿Es proporcional?: El costo de las restricciones contenidas en la regulación no supera el beneficio que con ella se pretende para la colectiva.</i>	<i>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.</i>
<i>¿Es eficaz?: La norma o regulación debe ser capaz de alcanzar los objetivos o efectos</i>	<i>No es eficaz, como se indicó en el apartado 2.1 de este informe, la norma es omisa en cuanto al desarrollo preciso de temas esenciales</i>

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

<i>deseados, actuando directamente sobre las causas del problema que busca solucionar, para promover los cambios de comportamiento necesarios para resolverlos.</i>	<i>relacionados con la clasificación y evaluación de riesgos, medidas a imponer para gestionar los riesgos, transparencia, entre otros, por cuanto si se llegará a aplicar esta norma, la misma podría resultar ineficaz para garantizar su propósito de promover sistemas de IA seguros para la sociedad.</i>
<i>¿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.</i>	<i>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 esta, como se desarrolló en el apartado 2.1, la norma no establece mecanismos de transparencia que permitan a los usuarios conocer cuándo están interactuando con una IA o están recibiendo material producido por una . Lo cual constituiría uno de los elementos que debiera ser definido dentro de las obligaciones de los diferentes tipos de IA según su nivel de riesgo.</i>
<i>¿Es predecible?: La regulación debe ofrecer a los agentes económicos un marco estable y sólido, que genere seguridad jurídica,</i>	<i>No es predecible. Como se indicó de previo el artículo en cuestión no desarrolla elementos mínimos para generar predictibilidad en cuanto a los plazos de implementación, procedimientos de ejecución, sectores y fases. Además, no está completamente definido todo lo relacionado a la evaluación de impacto como lo son los plazos, periodicidad, niveles de riesgo y formas para mitigar o contrarrestar según el nivel de riesgo obtenido.</i>
<i>¿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.</i>	<i>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.</i>

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 no permitiría alcanzar los fines propuestos dado que el mismo no resulta predecible, eficaz ni transparente, razón por la cual resulta necesario incluir en el proyecto en cuestión los elementos normativos mínimos requeridos para

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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.*

3. CONCLUSIONES

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

- 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.*
- 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,*

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

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, se determina que el Artículo 6 no cumple con los criterios de predictibilidad, eficacia y transparencia. Así, si bien es posible determinar que las restricciones identificadas a la competencia están justificadas, lo cierto es que el proyecto de Ley en cuestión no permitiría alcanzar los fines propuestos dado que el mismo no resulta predecible, eficaz ni transparente, 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.*
- G.** *Pese a que el proyecto de Ley establece de manera acertada una serie de principios generales para la regulación de la IA, el mismo resulta omiso en cuanto al abordaje de una serie de elementos esenciales 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:*

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

- 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 IA auto generativa.*
- B. Artículo 6:** *referente a la evaluación de impacto, este artículo se queda corto en cuanto al empleo de mecanismos regulatorios basados en la gestión de riesgos, es necesario que el mismo 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.*
- C. 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.*
- D. Artículo 10:** *en relación con los ámbitos de aplicación, más allá de la enumeración de los sectores en los cuales la IA podría implementarse, resulta necesario una identificación de los sectores críticos para los cuales deben establecerse medidas en relación con el desarrollo de la IA 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 IA, 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.*
- E. 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 IA.*

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-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 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.*

I. *Se recomienda 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.*

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*

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

deben prevalecer entre los competidores, erosionando con ello el ejercicio del derecho a la libre elección y a la libre competencia.

III. CRITERIO DE ESTA SUPERINTENDENCIA EN SU CONDICIÓN DE ÓRGANO REGULADOR EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

En el oficio 04884-SUTEL-DGC-2024 de fecha 10 de junio del 2024, la Dirección General de Calidad indica lo siguiente:

1. Sobre las potestades del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt)

Que en el artículo 5 del proyecto de ley tramitado con el expediente 23.771 se establece que el Micitt será el ente rector en materia de inteligencia artificial, siendo el encargado del registro, supervisión y auditoría de los sistemas de inteligencia artificial, así como de la verificación de la ley propuesta.

Sobre el particular se debe tomar en consideración que de conformidad con el numeral 4 de la Ley “Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (sic) (Ministerio de Ciencia y Tecnología)” Ley N°7169, se establece que el Estado tiene los siguientes deberes: b) A través de la coordinación del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología, y Telecomunicaciones formular, supervisar la ejecución y evaluar el impacto y los resultados de las políticas y planes nacionales, sobre ciencia, tecnología e innovación en consulta con las entidades y los organismos públicos y privados que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. (...) d) Coordinar, a través del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, el trabajo conjunto de los sectores privado y público y los centros de investigación y de innovación de las instituciones académicas (públicas, privadas, nacionales e internacionales) en todos los niveles, así como orientar sobre la ejecución y el seguimiento de las políticas sobre ciencia, tecnología e innovación.”

Mientras que el artículo 5 de la citada ley establece: “Artículo 5- Todas las entidades relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación, nacionales y extranjeras, así como los órganos públicos estatales, podrán colaborar en el cumplimiento de esta ley, de conformidad con su naturaleza y competencia.”

*De manera concordante se tiene que la Ley N°8660 “Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones”, en su artículo 39 establece la rectoría del sector de telecomunicaciones: “El rector del sector será el ministro o la ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), a quien le corresponderán las siguientes funciones: (...) d) Aprobar o rechazar el **criterio técnico de la Superintendencia de Telecomunicaciones**, sobre la adjudicación, prórroga, extinción, resolución, cesión, reasignación y rescate de las concesiones y los permisos de las frecuencias del espectro radioeléctrico. En el caso de que se separe de dicho criterio, el*

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

Poder Ejecutivo deberá justificar las razones de orden público o interés nacional que lo sustenten. (...)" (Destacado intencional)

Se puede concluir que los numerales citados establecen un principio de colaboración para con el Micitt y también para el cumplimiento de dicha norma, deber de colaboración en el que esta Superintendencia tiene un rol activo, es por ello que se recomienda que las potestades y funciones del Micitt dentro del proyecto de ley se redefinan como una función más de coordinación emitiendo planes y guías en materia de inteligencia artificial (IA) e incorporar a la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) con un rol técnico-consultivo que le permita emitir criterios técnicos relacionados con la IA aplicable a aspectos relacionados con telecomunicaciones como en materia de espectro, redes de telecomunicaciones, servicios de telecomunicaciones y usuario final. Según se expone a continuación:

Tabla N° 1 Cuadro comparativo del articulado y propuesta de modificación por parte de la Sutel

Redacción actual de los artículos 5 y de la propuesta de proyecto de Ley	Redacción propuesta para los artículos 5, 6, 10, 12 y 16 del proyecto de ley 23.771
ARTÍCULO 2-Definiciones (...)	ARTÍCULO 2-Definiciones* (...) Sutel: Superintendencia de Telecomunicaciones. (Destacado corresponde a reforma propuesta)
ARTÍCULO 5- Supervisión y auditoría. El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) será el ente rector en materia de inteligencia artificial. Esta entidad será la encargada del registro, supervisión y auditoría de los sistemas de inteligencia artificial. Dicha autoridad tendrá facultad para verificar el cumplimiento de la presente ley.	ARTÍCULO 5- Rol del MICITT. El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) será la encargada de emitir los planes y guías en materia de inteligencia artificial. Esta entidad será la encargada del registro, supervisión y auditoría de los sistemas de inteligencia artificial. Dicha autoridad tendrá facultad para verificar el cumplimiento de la presente ley, para lo requerirá el criterio técnico de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en la materia de su competencia. En el caso de que se separe de dicho criterio, el MICITT deberá justificar las razones de orden público o interés nacional que lo sustenten. (Destacado corresponde a reforma propuesta)
ARTÍCULO 6- Evaluación de impacto Se requerirá una evaluación de impacto previa para los sistemas de inteligencia artificial	ARTÍCULO 6- Evaluación de impacto Se requerirá una evaluación de impacto previa para los sistemas de inteligencia artificial

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

que tenga un alto riesgo para los derechos fundamentales, la equidad o la seguridad. La evaluación de impacto deberá analizar los posibles sesgos, los riesgos de discriminación, la transparencia, la explicabilidad y otros factores relevantes para garantizar el cumplimiento de los principios éticos establecidos en esta ley. Los criterios que contendrá la evaluación de impacto deberán ser definidos (sic) vía reglamento.	que tenga un alto riesgo para los derechos fundamentales, la equidad o la seguridad. La evaluación de impacto deberá analizar los posibles sesgos, los riesgos de discriminación, la transparencia, la explicabilidad y otros factores relevantes para garantizar el cumplimiento de los principios éticos establecidos en esta ley. Los criterios que contendrá la evaluación de impacto deberán ser definidos vía reglamento, para lo cual la Sutel emitirá el criterio técnico que conforme a sus funciones le corresponda. En el caso de que el MICITT se separe del criterio que emita la Sutel, deberá justificar las razones de orden público o interés nacional que lo sustenten. (Destacado corresponde a reforma propuesta)
Artículo 10- Ámbitos de aplicación El uso de los sistemas de inteligencia artificial deberá (sic) los siguientes aspectos: (...)	Artículo 10**- Ámbitos de aplicación El uso de los sistemas de inteligencia artificial deberá tomar en consideración los siguientes aspectos: (...) h) Sector Telecomunicaciones: Se promoverá el uso de sistemas de inteligencia artificial en el sector telecomunicaciones, garantizando la calidad de los servicios, su accesibilidad y no discriminación para los usuarios y correspondiendo a la Sutel verificar el correcto uso de la IA en el sector de telecomunicaciones. (Destacado corresponde a reforma propuesta)
Artículo 12 Informe de impacto en derechos humanos Los desarrolladores y usuarios de sistemas de inteligencia artificial estarán obligados a realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos antes de su implementación. Estas evaluaciones deberán identificar y mitigar los posibles riesgos y efectos negativos en los derechos fundamentales de las personas.	Artículo 12 Informe de impacto en derechos humanos Los desarrolladores y usuarios de sistemas de inteligencia artificial estarán obligados a realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos antes de su implementación. Estas evaluaciones deberán identificar y mitigar los posibles riesgos y efectos negativos en los derechos fundamentales de las personas. Los informes y resultados de dichas evaluaciones deberán ser presentados al MICITT y a la Sutel. (Destacado corresponde a reforma propuesta)

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

ARTÍCULO 16- Evaluación y actualización La presente ley será objeto de evaluación periódica para garantizar su adecuación a los avances tecnológicos y las necesidades de la sociedad. Se podrán realizar modificaciones según corresponda, previa consulta a expertos y la sociedad en general.	ARTÍCULO 16- Evaluación y actualización La presente ley será objeto de evaluación periódica para garantizar su adecuación a los avances tecnológicos y las necesidades de la sociedad. Se podrán realizar modificaciones según corresponda, previa consulta a la Sutel en su ámbito de competencia, expertos y la sociedad en general. En el caso de que el MICITT se separe del criterio que emita la Sutel, deberá justificar las razones de orden público o interés nacional que lo sustenten. (Destacado corresponde a reforma propuesta)
--	---

*Se recomienda la modificación del artículo 2 para incluir la definición de Sutel.

**Se recomienda la modificación del numeral 10 de la propuesta en análisis para incluir el inciso h) relativo al uso de la IA en el sector de telecomunicaciones.

Lo anterior resulta conforme con las competencias de índole técnico dadas a esta Superintendencia según el artículo 39 inciso d) de la Ley N°8660 transcrito anteriormente y numerales 59, 60 incisos a), c) y d) así como el ordinal 73 incisos a) y r) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Ley N° 7593:

“ARTÍCULO 39.- Rectoría del Sector Telecomunicaciones

El rector del sector será el ministro o la ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), a quien le corresponderán las siguientes funciones:

Artículo 59.-Superintendencia de Telecomunicaciones.

Corresponde a la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones; para ello, se regirá por lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables. (...)”

Artículo 60.-Obligaciones fundamentales de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel)

Son obligaciones fundamentales de la Sutel:

- a) 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.
- c) Promover la diversidad de los servicios de telecomunicaciones y la introducción de nuevas tecnologías.
- d) Garantizar y proteger los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones.

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

Artículo 73. Funciones del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel)

Son funciones del Consejo de la Sutel:

- a)** Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, así como garantizar la privacidad y confidencialidad en las comunicaciones, de acuerdo con la Constitución Política. (...)
- d)** Otorgar las autorizaciones, así como realizar el procedimiento y rendir los dictámenes técnicos al Poder Ejecutivo, para el otorgamiento, la cesión, la prórroga, la caducidad y la extinción de las concesiones y los permisos que se requieran para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones, así como cualquier otro que la ley indique. (...)
- r)** Elaborar las normas técnicas, con la consulta de la Autoridad Reguladora y proponerlas al Poder Ejecutivo, para su aprobación."

De manera que existe senda regulación que le otorga un rol técnico a la Superintendencia de Telecomunicaciones la materia de telecomunicaciones, el cual se propone se mantenga en la propuesta de ley analizada, en el tanto permite colaborar con el Micitt en la materia de su competencia.

Finalmente, debe considerarse que la IA, es una tecnología de incipiente desarrollo, sobre la cual se recomienda establecer únicamente las restricciones y regulaciones indispensables con el fin de evitar limitar su desarrollo. En este sentido, se propone que las funciones y disposiciones de la Ley sean de índole general promoviendo el desarrollo tecnológico y no restringiéndolo, por lo que se la redacción a los artículos 5, 6, 10, 12 y 16 del proyecto de ley 23.771 según se establece en la Tabla N° 1 anterior.

2. Recomendaciones

En virtud de las consideraciones anteriores, se solicita que se proponga reformar el Proyecto de ley tramitado con el número de expediente 23.771, para que se incorpore el rol técnico de la Sutel en temas relacionados con su competencia técnico-consultivo que le permita emitir criterios técnicos relacionados con la IA aplicable a aspectos relacionados con telecomunicaciones como en materia de espectro, redes de telecomunicaciones, servicios de telecomunicaciones y usuario final y que las potestades y funciones del Micitt dentro del proyecto de ley se modulen hacia funciones de coordinación y guía emitiendo planes en materia de inteligencia artificial, para promover el desarrollo tecnológico.

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

IV. RECOMENDACIONES

Al tenor de lo desarrollado de previo, se recomienda lo siguiente:

1. Del análisis realizado se tiene que la propuesta de ley:
 - A. No tiene el potencial de limitar: la cantidad o variedad de participantes del mercado, ni la capacidad de competir de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, tampoco de limitar las opciones e información disponible de los consumidores, para elegir a quién compran los servicios de telecomunicaciones.
 - B. Sí 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.
2. Se recomienda que la legislación que se emita en materia de Inteligencia Artificial 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.
3. 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.
4. Desde la perspectiva de la competencia se plantea la inclusión de los principios no discriminación y competencia efectiva.

10 de julio de 2024

05982-SUTEL-CS-2024

5. Se solicita replantear dentro de la propuesta de ley, el rol técnico de la SUTEL en temas relacionados con su competencia técnico-consultivo que le permita emitir criterios técnicos relacionados con la IA aplicable a aspectos relacionados con telecomunicaciones como en materia de espectro, redes de telecomunicaciones, servicios de telecomunicaciones y usuario final.

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Cinthya Arias Leitón
Presidenta del Consejo

FOR-SUTEL-CSC-UJU-CGL-00046-2024