

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

**Asunto: INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY PARA INCENTIVAR Y PROMOVER LA
CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA.
EXPEDIENTE 22520.**

Estimados señores:

La Dirección General de Competencia (DGCO) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), con base en las competencias establecidas en los artículos 46 bis y 46 tris del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF) y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 incisos a), d), k) y l) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642; en los artículos 2, 3, 13, 14, 15 y 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, y de conformidad con lo solicitado mediante acuerdo 038-063-2021 de la sesión 038-2021 celebrada por el Consejo de la SUTEL el 09 de setiembre de 2021, se permite remitir su análisis sobre el texto del proyecto de “Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica”, tramitado en el Expediente Legislativo 22.520.

1. CONSIDERACIONES INICIALES

a. Sobre el marco general.

El objeto del proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo 22.520 es “*propiciar que las entidades públicas, que intervienen en los trámites y requisitos para la construcción de infraestructura del sector, trabajen de manera coordinada y con la mayor celeridad con el propósito de incentivar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones a todos los rincones del país*”. Este proyecto de ley pretende también que la infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica se desarrolle de forma coordinada entre todas las entidades públicas afines o relacionadas con el sector, para asegurar que la normativa y el conjunto de disposiciones técnicas y legales existentes se apliquen en forma pareja en todo el país; al tiempo que establece en su exposición de motivos entre otros justificantes para el proyecto de ley propuesto los siguientes:

1. Mejorar y extender la colocación de equipos, torres y antenas por todo el territorio nacional le ayudará al país a ser más equitativo y a responder a compromisos legales del Gobierno de la República.
2. De acuerdo con la resolución 15763-2011 de la Sala Constitucional, el Estado Costarricense se comprometió a contar con una infraestructura robusta, sólida y uniforme en materia de telecomunicaciones para dar cumplimiento a las disposiciones del Derecho Internacional Público.

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

3. Actualmente, obtener los permisos de uso de suelo o construcción para obras pasa por un conjunto de filtros que no se encuentran estandarizados ni son homogéneos.
4. En cuanto a la diversidad de trámites existen algunos que podrían rozar con la desproporcionalidad y no son contestes con la simplificación, sin descuidar los aspectos técnicos y jurídicos correspondientes.
5. Debido a la dispersión normativa imperante y para solventar las lagunas existentes en la materia, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 36.159, “Normas Estándares y Competencias de las Entidades Públicas para la aprobación coordinada y expedita requerida para la Instalación y Ampliación de Redes de Telecomunicaciones”, el cual uniforma los trámites para obtener autorizaciones construir e instalar infraestructura de telecomunicaciones.
6. Sin embargo, las municipalidades del país aún emplean sus propios mecanismos o bien el Reglamento de Construcciones del Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) para autorizar la construcción de esta infraestructura; por lo general, no existe uniformidad en sus criterios y esto ocasiona diferencias en los requisitos y en los múltiples obstáculos para conceder los permisos.
7. Dinamizar la construcción de infraestructura y aumentar la cobertura en los servicios de telecomunicación es un compromiso con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
8. El desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones es un tema de inminente interés público al conllevar directa relación con el acceso a la educación e inclusive al trabajo, exacerbado por este contexto de pandemia que implica aislamiento social. De tal forma, que resulta invaluable contar con la seguridad jurídica y simplificación de trámites desde las regulaciones de menor a mayor rango que puedan generar mayor certeza en el mercado y desembocar en incentivarle para beneficio de la ciudadanía.

b. 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 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

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

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 asesoramiento, capacitación y difusión, acuerdos de cooperación, programas de cumplimiento voluntario, además de la difusión y publicación de su labor¹.

En particular, según el artículo el 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, **la SUTEL tiene la potestad de emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia**, de oficio o a solicitud del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa, demás entidades públicas o de cualquier administrado, **sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes**, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.

El proyecto de “Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica”, tramitado en el Expediente Legislativo 22.520 pretende *“propiciar que las entidades públicas, que intervienen en los trámites y requisitos para la construcción de infraestructura del sector, trabajen de manera coordinada y con la mayor celeridad con el propósito de incentivar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones a todos los rincones del país”*, por lo que **la regulación que este**

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

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

proyecto hace de la actividad de construcción de infraestructura tiene incidencia en el mercado de telecomunicaciones.

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

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

Si bien 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, es vital valorar su impacto sobre el nivel de competencia.

Si bien la mayor parte de regulaciones no tienen el potencial de dañar indebidamente los niveles de competencia, en algunos casos, si dichas regulaciones se diseñan sin garantizar principios básicos de competencia, la distorsión podría ser tal que no sólo no se fomentará la innovación y el crecimiento a largo plazo del sector, sino que al final el consumidor será el gran perdedor, al no tener acceso a una mayor variedad de bienes y a precios más bajos. 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 empresas, como de los consumidores.

De tal manera, que diversas autoridades de competencia han desarrollado metodologías o procedimientos que permiten realizar una revisión de las regulaciones, con el objetivo de determinar si estas tienen el potencial de dañar la competencia o de identificar aquellas que debido a sus efectos requieren una evaluación más detallada y la valoración de alternativas regulatorias.

Si bien, dentro del proceso de implementación de la Ley 9736 la SUTEL espera desarrollar sus propias guías de evaluación de la regulación, en este momento al no contarse con instrumentos propios, se considera pertinente realizar el análisis del proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo 22.520 en estricto apego a metodologías desarrolladas por autoridades de competencia consolidadas y que cuenten con instrumentos de este tipo basados en las mejores prácticas.

Precisamente en México, la Comisión Federal de Competencia (COFECE) desarrolló un método práctico para la identificación de restricciones a la competencia en la “*Guía para la evaluación de la regulación desde la óptica de competencia*”² (en adelante *Guía*). La Guía 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.

Es en esos casos, que resulta de particular relevancia el papel de las autoridades de competencia para analizar si una propuesta de regulación tiene el potencial de inhibir la competencia y, en caso de ser así,

² Comisión Federal de Competencia (COFECE), Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Óptica de Competencia, 2016. Disponible en https://www.cofece.mx/cofeca/images/Promocion/Guia_EvaluacionRegulacion_vonline_170516.pdf

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

identificar las posibles consecuencias, así como las alternativas disponibles para conseguir el mismo fin a través de medios menos intrusivos³.

La Guía de la COFECE tiene como objetivo ser de utilidad para analizar si en los anteproyectos de regulación o en la regulación vigente emitida por otras instituciones y servidores públicos, se genera o no restricciones anticompetitivas que afecten la eficiencia en los mercados, basándose en criterios internacionales para su elaboración⁴. Al respecto, valga aclarar que la Guía está a su vez basada en las mejores prácticas desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵.

La Guía de referencia, por medio de una serie de preguntas claves⁶, busca determinar los efectos de las acciones regulatorias en cuatro rubros considerados fundamentales, relacionando cada pregunta o acción regulatoria con el efecto sobre la competencia, concretamente:

A. Limita el número de empresas

1. *¿Otorga derechos especiales o exclusivos a cierto(s) agente(s) para prestar servicios u ofrecer bienes?*
2. *¿Establece procedimientos de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para iniciar operaciones, o bien iniciar alguna actividad adicional?*
3. *¿Crea esquemas preferenciales en las compras de gobierno a efecto de promover o beneficiar a algunos agentes?*
4. *¿Establece requisitos técnicos, administrativos o de tipo económico para que los agentes participen en el (los) mercado(s)?*
5. *¿Establece condiciones o delimita áreas geográficas u horarios para ofrecer bienes o servicios?*

B. Limita la capacidad (competitiva) o aptitud de uno o más proveedores para competir

6. *¿Establece canales exclusivos o tipos de establecimientos para la venta o distribución (presenciales, por internet, telefónicas, por citar algunos)?*
7. *¿Establece normas o reglas de calidad para los productos o servicios?*
8. *¿Otorga preferencias o ventajas de cualquier tipo a algún agente?*
9. *¿Determina el uso obligatorio 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?*
10. *¿Restringe de alguna forma la capacidad de los productores o vendedores de innovar u ofrecer nuevos productos?*
11. *¿Establece o influye de manera sustancial en la determinación de precios máximos, mínimos, tarifas o en general, cualquier otro mecanismo de control de precios y/o cantidades de bienes o servicios?*

³ COFECE, Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Óptica de Competencia, pág. 8, 2016

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Guía para Evaluar la Competencia. Versión 1.0. pág. 49, 2007.

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Lista de Verificación de Impacto Competitivo.

⁶ La Lista de Verificación de Impacto Competitivo de la OCDE fue adaptada por la COFECE y originó un cuestionario de diecisiete preguntas, relacionando cada pregunta o acción regulatoria con el efecto sobre la competencia que pretende identificar.

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

12. *¿Exime del cumplimiento de otra normativa o regulación a una o a ciertas empresas, incrementando de este modo los costos de competidores y nuevos proveedores?*

C. Limita las opciones e información disponibles para los consumidores

13. *¿Hace o haría más difícil a los consumidores cambiar de proveedor o compañía?*

14. *¿Modifica o disminuye la información indispensable para que los consumidores puedan tomar una decisión de consumo informada?*

D. Reduce los incentivos de las empresas a competir

15. *¿Exime del cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica o genera incentivos para violarla?*

16. *¿Crea o fomenta un régimen de autorregulación o coregulación?*

17. *¿Obliga, faculta o favorece que los participantes en el (los) mercado(s) intercambien, compartan o hagan pública información sobre costos, precios, ventas, producción u otros datos de tipo confidencial?*

De tal manera, la DGCO de la SUTEL ha valorado el posible impacto en la competencia en el sector telecomunicaciones del proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo 22.520, utilizando como base la Guía de la COFECE.

b. Análisis de los posibles efectos del proyecto de ley en la competencia en la operación de redes y/o en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

En lo que interesa para los efectos de esta Superintendencia, el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo 22.520 estipula lo siguiente:

“ARTÍCULO 1 - Aplicación.

Están sujetas a la aplicación de esta ley todas las instituciones que conforman el sector, tanto de la Administración Pública central como descentralizada; además de todas las instituciones públicas, autónomas, semiautónomas y también las municipalidades.

ARTÍCULO 2 - Objetivo.

Es objetivo de esta ley es propiciar que las entidades públicas, que intervienen en los trámites y requisitos para la construcción de infraestructura del sector, trabajen de manera coordinada y con la mayor celeridad con el propósito de incentivar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones a todos los rincones del país.

ARTÍCULO 3 - De las Municipalidades.

En virtud de la declaratoria de interés público de la infraestructura y las redes en telecomunicaciones, las municipalidades contemplarán en sus reglamentos los requisitos necesarios para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en cuanto al uso de suelo y la autorización para las licencias constructivas de manera que se simplifiquen los trámites y se brinde seguridad jurídica.

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

ARTÍCULO 4 - Uso de infraestructura pública.

Las instituciones públicas, tanto del Gobierno Central como las entidades autónomas, podrán autorizar y promover el uso de sus bienes inmuebles, entre los que se incluyen los edificios, para la instalación de los dispositivos que permitan ampliar la cobertura de telecomunicaciones en todo el territorio nacional.

Artículo 5- Responsabilidad del diseño.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes incluirá en el diseño de todas las vías nacionales, así como en los planos de reconstrucción de las carreteras, los aspectos técnicos necesarios y de planificación para el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones.

ARTÍCULO 6 - De los plazos para resolver.

Para la resolución de las solicitudes de alineamiento, uso de suelo, licencia constructiva, viabilidad ambiental, permiso ante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, certificaciones y trámites, las instituciones deberán velar por el cumplimiento de la Ley Nº 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, del 4 de marzo de 2002 y sus reformas, y tramitar dichas solicitudes en los plazos establecidos con la mayor celeridad posible en virtud de su interés público. Pasado el período, el silencio positivo se entenderá como aprobación.

TRANSITORIO I -

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de acuerdo a las obligaciones del artículo 4 de esta ley, deberá en un plazo máximo de cuatro meses girar las instrucciones y desarrollar los instrumentos internos requeridos para que en todos los diseños y la planificación obra pública se contemplen las provisiones para el posible desarrollo de la red de telecomunicaciones.

TRANSITORIO II -

Todas las instituciones en el ámbito de aplicación de esta norma que les corresponda generar certificaciones, trámites, permisos y cualquier otro para la planificación y desarrollo de infraestructura en telecomunicaciones deberán en el plazo de cuatro meses generar los reglamentos y directrices necesarias para brindar la seguridad jurídica y simplificación de trámites según los objetivos de esta ley”.

A partir de esto, se pasa a realizar el análisis puntual de **los posibles efectos del articulado propuesto sobre la competencia en materia de telecomunicaciones**, a partir de diecisiete preguntas contenidas en la Guía de la COFECE; de la siguiente manera:

A. ¿La normativa que se propone limita el número de empresas?

1. ¿Otorga derechos especiales o exclusivos a cierto(s) agentes para prestar servicios u ofrecer bienes?

La normativa no concede derechos exclusivos o especiales que impidan la entrada de nuevos operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones.

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

2. *¿Establece procedimientos de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para iniciar operaciones, o bien iniciar alguna actividad adicional?*

La normativa 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 ya cuentan con algún tipo de título habilitante puedan iniciar alguna actividad económica adicional. Por el contrario, busca simplificar los requisitos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

De manera que, la propuesta no establece requisitos que puedan tener el efecto de elevar los costos de entrada, proteger a las empresas existentes o de excluir a potenciales participantes.

3. *¿Crea esquemas preferenciales en las compras de gobierno a efecto de promover o beneficiar a algunos agentes?*

La normativa no crea esquemas preferenciales en las compras de gobierno a efecto de promover o beneficiar algunos agentes.

4. *¿Establece requisitos técnicos, administrativos o de tipo económico para que los agentes participen en el (los) mercado(s)?*

La normativa no está relacionada con requisitos técnicos, económicos o administrativos que deban cumplir los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones. Por el contrario, busca estandarizar los requisitos que exigen las municipalidades y cualquier otro tipo de entidades públicas para evitar que estos generen barreras de entrada al mercado.

5. *¿Establece condiciones o delimita áreas geográficas u horarios para ofrecer bienes o servicios?*

La reforma propuesta no crea algún tipo de barrera, condición o límite de áreas geográficas u horarios, para que los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones brinden sus servicios.

En suma, a partir del análisis de los primeros cinco parámetros que contiene la Guía, es posible concluir que la propuesta de normativa que se analiza no limita el número de empresas, ya que no se impide u obstaculiza la entrada de nuevas empresas a un mercado, ni propicia o induce de manera artificial la salida de las empresas existentes.

- B. ¿La normativa que se propone limita la capacidad o aptitud de uno o más proveedores para competir?**

6. *¿Establece canales exclusivos o tipos de establecimientos para la venta o distribución?*

La normativa no está relacionada con el tema de canales de venta implementados a los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones. De tal forma, la propuesta no interfiere ni en

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

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.

7. ¿Establece normas o reglas de calidad para los productos o servicios?

La propuesta no establece expresamente algún tipo de norma o regla de calidad para los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que pueda limitar la capacidad de competir en el mercado.

8. ¿Otorga preferencias o ventajas de cualquier tipo a algún agente?

La propuesta no otorga preferencias o ventajas a alguno de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones; por el contrario, busca establecer un marco normativo homogéneo para que todos los operadores puedan desplegar infraestructura de telecomunicaciones bajo las mismas condiciones.

9. ¿Determina el uso obligatorio 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 no determina el uso de algún estándar, modelo, plataforma o tecnología en particular o de algún producto protegido por derechos de propiedad intelectual o que resulte costoso que pueda limitar la capacidad de los operadores y proveedores de competir en el mercado.

10. ¿Restringe de alguna forma la capacidad de los productores o vendedores de innovar u ofrecer nuevos productos?

La propuesta no está relacionada con el establecimiento de algún tipo de restricción a la capacidad de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional, para innovar u ofrecer nuevos productos. Con ello, la propuesta no está reduciendo la capacidad de los agentes para distinguirse frente al consumidor y competir por sus preferencias.

11. ¿Establece o influye de manera sustancial en la determinación de precios máximos, mínimos, tarifas o en general, cualquier otro mecanismo de control de precios y/o cantidades de bienes o servicios?

La normativa analizada no aborda de manera alguna el establecimiento de precios máximos, mínimos, tarifas o en general, de cualquier otro mecanismo de control de precios y/o cantidades de bienes o servicios de aquellos agentes económicos que brinden el servicio que se pretende gravar con la reforma legal.

12. ¿Exime del cumplimiento de otra normativa o regulación a una o a ciertas empresas, incrementando de este modo los costos de competidores y nuevos proveedores?

La normativa no establece algún tipo de eximente en cuanto al cumplimiento de normativa o regulación a algún agente económico determinado que puedan incrementar los costos de competidores y nuevos proveedores.

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

Así las cosas, con base en el análisis de los parámetros anteriores es posible concluir que el proyecto de Ley 22.520, no inhibe la capacidad o aptitud de uno o más proveedores para competir, ya que no se establece regulación que impida a los agentes económicos a tomar ciertas decisiones o diferenciarse entre sí, o que ponga en ventaja a alguno o a un grupo de ellos, por ejemplo, a través de restricciones a la producción o comercialización, normas excesivas o innecesarias sobre calidad o controles sobre los precios, entre otros.

C. ¿La normativa que se propone limita las opciones e información disponibles para los consumidores?

13. ¿Hace o haría más difícil a los consumidores cambiar de proveedor o compañía?

La normativa propuesta 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, así que no reduce los incentivos de los proveedores de mejorar condiciones para retener o ganar clientelas.

14. ¿Modifica o disminuye la información indispensable para que los consumidores puedan tomar una decisión de consumo informada?

La propuesta no entra en valoraciones relacionadas con la generación o circulación de información a los consumidores, de manera que la propuesta no modifica o disminuye la información esencial para que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones puedan tomar una decisión de consumo informada.

En suma, con base en el análisis de los dos puntos que componen en el apartado C. es posible concluir que el proyecto de ley no limita las opciones e información disponibles para los consumidores, restringiéndose la movilidad y capacidad de decisión de éstos o desincentivando a las empresas a esforzarse por ganar clientela, mediante incrementos en calidad o disminuciones en precio.

D. ¿La normativa propuesta reduce los incentivos de las empresas para competir?

15. ¿Exime del cumplimiento de la Legislación de Competencia o genera incentivos para violarla?

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

16. ¿Crea o fomenta un régimen de autorregulación o co-regulación?

La normativa 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.

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

17. *¿Obliga, faculta o favorece que los participantes en el (los) mercado(s) intercambien, compartan o hagan pública información sobre costos, precios, ventas, producción u otros datos de tipo confidencial?*

La propuesta 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, mercados atendidos o estrategias comerciales. Por lo cual, con la normativa no se propician conductas colusivas, tales como, fijación de precios, restricción de oferta o segmentación de mercados, que afecten indebidamente la competencia.

Dicho lo anterior, con base en el análisis de los tres puntos que se desarrollaron de previo es posible concluir que el proyecto de Ley 22.520, no reduce los incentivos de las empresas para competir, ya que no se facilita o fomenta la cooperación o intercambio de información entre empresas, ni se les otorgan facultades para influir en las reglas aplicables a su sector, como sería el determinar el ingreso o permanencia de sus propios competidores.

3. SOBRE OTROS ELEMENTOS A CONSIDERAR EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY

Sin perjuicio de lo anterior, conviene tener presente que la SUTEL ha expuesto diversas situaciones asociadas a la existencia de actos de autoridades estatales o municipales que discriminan entre operadores o proveedores, en particular en relación con los permisos necesarios para el despliegue de redes de telecomunicaciones, indicando lo siguiente:

“Sobre el impacto de los problemas enumerados de previo destaca el tema de los inconvenientes con las municipalidades y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, lo cual ha llevado a retrasos en los planes de expansión y ampliación de la cobertura de determinados operadores.

Estos problemas han sido denunciados por los operadores a lo largo del tiempo e incluso han sido reconocidos por instituciones como el Banco Mundial:

“Claro y Movistar tuvieron retrasos para instalar sus sistemas debido a la lenta aprobación de los permisos de construcción de torres por parte de las municipalidades... Debido a las dificultades para obtener los permisos de construcción, los proveedores privados de servicios móviles tuvieron que solicitar una ampliación para completar la fase uno de sus planes despliegue de red”.

...

Lo anterior evidencia no sólo que en el mercado se han presentado en el pasado situaciones que han puesto en una desventaja competitiva a algunos operadores móviles del mercado, sino que actualmente siguen presentándose actos de instituciones que tratan de manera desigual a los distintos tipos de operadores de telecomunicaciones.

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

Esto además de afectar a los operadores ya establecidos, podría también afectar a nuevos operadores que quisieran ingresar al mercado, sobre todo aquellos actos que afectan y retrasan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

En virtud de lo anterior, el regulador debe también llevar a cabo los esfuerzos necesarios para evitar este tipo de situaciones discriminatorias y barreras para el despliegue de infraestructura que, en última instancia, terminan afectando a los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, los cuales ven limitada la cobertura y calidad de los servicios que reciben”⁷.

En ese sentido se considera que el proyecto de Ley 22.520 contribuye en el objetivo de nivelar el “terreno de juego” a los diferentes operadores y proveedores del mercado, y por tanto guarda concordancia con el principio de neutralidad competitiva y no discriminación, dispuesto en el artículo 3 inciso g) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642.

Asimismo, el proyecto tiene el potencial de disminuir las barreras de entrada y expansión que existen en materia de infraestructura de telecomunicaciones, al buscar “*propiciar que las entidades públicas, que intervienen en los trámites y requisitos para la construcción de infraestructura del sector, trabajen de manera coordinada y con la mayor celeridad con el propósito de incentivar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones a todos los rincones del país*”, y en ese línea es también conteste con lo dispuesto en la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, la cual persigue dentro de sus objetivos eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada en los mercados.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de lo desarrollado de previo este Órgano Técnico concluye lo siguiente:

- A.** Que según el artículo 21 de la Ley 9736, la SUTEL 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 tiene como objetivo “*propiciar que las entidades públicas, que intervienen en los trámites y requisitos para la construcción de infraestructura del sector, trabajen de manera coordinada y con la mayor celeridad con el propósito de incentivar la ampliación y la cobertura de las telecomunicaciones a todos los rincones del país*”.
- C.** Que la SUTEL basándose en la “*Guía para la evaluación de la regulación desde la óptica de competencia*” de la COFECE, realizó el análisis del proyecto de “Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica”, expediente legislativo 22.520.

⁷ Resolución del Consejo de la SUTEL RCS-248-2017 de las 17:45 horas del 18 de setiembre de 2018, “*Revisión del mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles*”.

San José, 16 de setiembre del 2021
08748-SUTEL-OTC-2021

- D.** Que de acuerdo con los principios evaluados se encuentra que:
- La propuesta no limita el número participantes del mercado.
 - La propuesta no limita la capacidad o aptitud de uno o más proveedores para competir en igualdad de condiciones con los otros agentes del mercado.
 - La propuesta no limita las opciones e información disponibles para los consumidores.
 - La propuesta no reduce los incentivos de las empresas para competir.
- E.** Que a partir de los resultados de los anteriores parámetros se considera que el proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo 22.520 no tiene el potencial de generar barreras a la competencia entre los agentes del mercado.
- F.** Que adicionalmente se considera que el proyecto de Ley 22.520 tiene el potencial de disminuir las barreras de entrada y expansión que existen en materia de infraestructura de telecomunicaciones y por tanto no sólo guarda concordancia con el principio de neutralidad competitiva y no discriminación, dispuesto en el artículo 3 inciso g) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, sino también con lo dispuesto en la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, la cual persigue dentro de sus objetivos eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada en los mercados.

En virtud de las conclusiones indicadas de previo, se recomienda al Consejo de la SUTEL valorar lo siguiente:

- Dar por recibido y aprobar el presente informe.
- Remitir como parte de las labores de abogacía de la competencia de la SUTEL el presente informe de Opinión a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, en virtud criterio solicitado en relación con el proyecto 22.520 “LEY PARA INCENTIVAR Y PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA”.

De esta forma se deja rendido por parte de la DGCO, formal criterio sobre el proyecto “LEY PARA INCENTIVAR Y PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA”, tramitado en expediente legislativo 22.520, en relación exclusivamente con los potenciales efectos del citado proyecto de ley en materia de competencia y libre concurrencia en el mercado de telecomunicaciones, en particular en relación con la generación de distorsiones o barreras de entrada a la competencia entre los agentes del mercado.

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE COMPETENCIA

Silvia Elena León Campos
Jefa de Instrucción y Promoción y Abogacía

Deryhan Muñoz Barquero
Directora General de Competencia

dmb
Expediente: GCO-COM-LIT-01254-2021

TEL: +506 4000-0000
FAX: +506 2215-6821

Apartado 151-1200
San José - Costa Rica

800-88-SUTEL
800-88-78835

gestiondocumental@sutel.go.cr