

San José, 07 de noviembre del 2024.

09897-SUTEL-OTC-2024

Señoras

Rose Mary Serrano Gómez
Asesora del Consejo

María Marta Allen
Jefa Unidad Jurídica

Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: Informe de opinión desde la perspectiva de la competencia del proyecto de Ley 24.605, referente a "LEY PARA LA INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DIGITAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES".

Estimadas señoras:

a. Sobre el marco general.

El proyecto de Ley tramitado en el expediente 24.605 y denominado "*LEY PARA LA INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DIGITAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES*" (en adelante, proyecto de Ley) plantea como objeto "*promover la inclusión digital de las personas adultas mayores, reducir la brecha tecnológica y facilitar su acceso a los servicios y oportunidades que ofrece el entorno digital*" (artículo 1).

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 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;

San José, 07 de noviembre del 2024.

09897-SUTEL-OTC-2024

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”. (Lo resaltado es intencional)*

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.

Legalmente la normativa establece las diversas herramientas no coercitivas que posee la SUTEL en materia de promoción y abogacía de la competencia, tales como **emisión de opiniones y recomendaciones**, emisión de guías, realización de estudios de mercado,

San José, 07 de noviembre del 2024.

09897-SUTEL-OTC-2024

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

En particular, según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del Reglamento a esa misma Ley y 30 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones de la SUTEL, **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 tramitado en el expediente 24.605 plantea promover la inclusión digital de las personas adultas mayores, reducir la brecha tecnológica y facilitar su acceso a los servicios y oportunidades que ofrece el entorno digital; por ende, se considera que lo dispuesto en el proyecto de Ley tiene incidencia en el mercado de las telecomunicaciones.

c. Sobre el marco para el análisis de la legislación 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 concurrencia, pudiera generar una distorsión que afecte la innovación y el crecimiento a largo plazo del sector, 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 los oferentes (empresas), como de los demandantes (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

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

San José, 07 de noviembre del 2024.

09897-SUTEL-OTC-2024

resultados adversos en el precio, la calidad, la innovación, limiten las opciones de decisión del consumidor, entre otras consecuencias².

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*” aprobada mediante acuerdo 037-061-2022 del 5 de setiembre del 2022, cuya metodología busca la identificación de restricciones a la competencia.

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

De tal forma, el objetivo de la Guía es contar con un instrumento que permita identificar las políticas públicas existentes o propuestas que restrinjan indebidamente la competencia, desarrollando los criterios, específicos y transparentes que toma en cuenta la SUTEL para realizar la evaluación de la competencia, así como para la evaluación de alternativas adecuadas que resulten más favorables al proceso 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 implementación³.

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

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

En lo que interesa para los efectos de esta Autoridad, el proyecto de ley contiene una disposición que podría tener el potencial de afectar la competencia, por lo cual, el análisis de la DGCO se centra en el artículo 5 de dicho proyecto, a saber:

ARTÍCULO 5- Servicios públicos digitales inclusivos

Las instituciones del Estado deberán adaptar sus plataformas y servicios digitales para garantizar su accesibilidad a las personas adultas mayores. Estas plataformas deberán incluir:

1- Interfaces simplificadas con opciones de letras grandes y asistencia en línea, con opción de audio y video tutorial.

² International Competition Network (2014). Prácticas Recomendadas para la Evaluación de Competencia.

³ SUTEL (2022). Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia. Autoridad Sectorial de Competencia.

San José, 07 de noviembre del 2024.

09897-SUTEL-OTC-2024

2- *Opciones de navegación accesibles para personas con discapacidades visuales o auditivas.*

3- *Línea de asistencia telefónica para apoyar y asesorar a las personas adultas mayores en la realización de trámites en línea.*

4- *Cualquier otra herramienta tecnológica que facilite la accesibilidad de las plataformas y servicios.*

A partir de esto, se procedió a realizar el análisis puntual de los posibles efectos del artículo propuesto sobre la competencia en materia de telecomunicaciones, a partir de las preguntas contenidas en la Guía; en particular el proyecto de ley en su numeral 5 indica que estará sujeta a esa disposición las instituciones del Estado, siendo que en dicha categoría se encuentran los siguientes operadores de redes o proveedores servicios de telecomunicaciones: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA), como empresas públicas no financieras nacionales; y la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH), como empresas públicas no financieras municipales; determinándose que el texto propuesto tiene el potencial de incrementar los costos de operación de estas empresas respecto a otros operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones de capital privado⁴, en el tanto los obliga a “*adaptar sus plataformas y servicios digitales para garantizar su accesibilidad a las personas adultas mayores*”, para lo cual según el transitorio II del proyecto de ley, contarían con un plazo de un año para realizar dichos ajustes.

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

En esta sección se analiza si las restricciones están justificadas. Esta necesidad de justificar y valorar las restricciones contenidas en las regulaciones no solo se deriva de los principios de competencia y de la búsqueda de la eficiencia en el mercado y el bienestar del consumidor, sino que también está alineada con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, que es de resorte constitucional. Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que todo acto limitativo de derechos, para ser válido, debe ser razonable, necesario, idóneo y proporcional (Sala Constitucional, 1998).

La Segunda Etapa del análisis consta de dos pasos:

- a) Identificar los objetivos de la regulación y de las restricciones a la competencia que contiene.

⁴ Apartado B “*Limitaciones a la capacidad de competir*”, pregunta 4) ¿Eleva los costos de algunos operadores o proveedores respecto a otros?, de la Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia.

San José, 07 de noviembre del 2024.

09897-SUTEL-OTC-2024

- b) Analizar una a una las restricciones identificadas para determinar si son razonables y proporcionales.

En cuanto al objeto del proyecto de ley denominado “*LEY PARA LA INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DIGITAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES*”, persigue una política pública válida, siendo que “*promover la inclusión digital de las personas adultas mayores, reducir la brecha tecnológica y facilitar su acceso a los servicios y oportunidades que ofrece el entorno digital*”.

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

Criterio	Artículo 5
¿Es necesaria?: Debe existir una relación causal entre el fin de interés público que persigue la regulación y el medio elegido para alcanzarlo.	Sí, es necesaria.
¿Es proporcional?: El costo de las restricciones contenidas en la regulación no supera el beneficio que con ella se pretende para la colectividad.	Sí, es proporcional.
¿Es eficaz?: La norma o regulación debe ser capaz de alcanzar los objetivos o efectos deseados, actuando directamente sobre las causas del problema que busca solucionar, para promover los cambios de comportamiento necesarios para resolverlos.	Sí, es eficaz.
¿Es transparente?: Debe existir transparencia y claridad en el proceso de adopción de las normas, regulaciones y demás actos administrativos, así como en su redacción final y en la forma en que se implementa y ejecuta.	Sí es transparente.
¿Es predecible?: La regulación debe ofrecer a los agentes económicos un	Si es predecible.

San José, 07 de noviembre del 2024.

09897-SUTEL-OTC-2024

Criterio	Artículo 5
marco estable y sólido, que genere seguridad jurídica.	
¿Es indispensable?: Entre las distintas alternativas disponibles para alcanzar un objetivo, debe elegirse aquella que implique el menor impacto posible a la competencia en el mercado.	Sí, es indispensable.

A partir de la valoración realizada es posible determinar que las posibles restricciones identificadas a la competencia están justificadas y no existe una manera menos restrictiva para alcanzar los objetivos que persigue la propuesta de Ley, razón por la cual no resulta necesario realizar la tercera etapa de análisis de la regulación.

f. Conclusiones

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

- A.** Que según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del Reglamento a esa misma Ley y 30 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones de la SUTEL, esta 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 el proyecto de Ley tramitado bajo expediente 24.605 *“LEY PARA LA INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DIGITAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES”*, plantea como objetivo el *“promover la inclusión digital de las personas adultas mayores, reducir la brecha tecnológica y facilitar su acceso a los servicios y oportunidades que ofrece el entorno digital”*.
- C.** Que la SUTEL realizó un análisis integral del proyecto de Ley propuesto, encontrando que el proyecto de ley en su numeral 5 tiene el potencial de incrementar los costos de operación de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones categorizadas como parte de las instituciones del Estado, respecto a otros operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones de capital privado en el tanto los obliga a *“adaptar sus plataformas y servicios digitales para garantizar su accesibilidad a las personas adultas mayores”*.

San José, 07 de noviembre del 2024.

09897-SUTEL-OTC-2024

- D.** Que pese a lo anterior, la segunda fase de análisis permitió determinar que el proyecto de ley persigue una política pública válida y que las posibles restricciones identificadas están justificadas, por lo que no existe una manera menos restrictiva para alcanzar los objetivos que persigue la propuesta de Ley.

De esta forma queda rendido por parte de la DGCO, formal criterio sobre el proyecto de Ley tramitado bajo el expediente 24.605 *LEY PARA LA INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DIGITAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES*", en relación **exclusivamente** con los potenciales efectos del citado proyecto de Ley en materia de competencia y libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones.

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE COMPETENCIA

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

Deryhan Muñoz Barquero
Directora
Dirección General de Competencia

Gestión: GCO-OTC-CGL-000511-2024