

San José, 08 de noviembre del 2024
09939-SUTEL-CS-2024

Señores
Consejo Directivo
Superintendencia de Telecomunicaciones

ASUNTO: CRITERIO TÉCNICO DEL PROYECTO DE LEY EXPEDIENTE N° 24.605: “LEY PARA LA INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DIGITAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES”.

Estimados Señores:

En relación con el oficio AL-CPECTE-0402-2024 del 28 de octubre de 2024 (NI-14080-2024) en el cual la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa, solicita criterio sobre el proyecto de ley correspondiente a la “LEY PARA LA INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DIGITAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES”, Expediente N° 24.605, se presenta el criterio técnico respectivo.

I. DE 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; régimen sectorial sobre el que la Procuraduría General de la República en el dictamen 015 del 19 de enero de 2010 refirió en lo que interesa:

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

Este criterio incluye, tanto el análisis desde el punto de vista regulatorio y del régimen sectorial de competencia, según lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones y su reglamento y la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia, Ley 9736 y su reglamento.

II. RESUMEN DE LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY

El texto en consulta corresponde al texto sustitutivo del proyecto de ley, Expediente N° 24.605, el cual tiene 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”*

Mediante el proyecto de ley, en primera instancia se propone la creación del Programa Nacional de Alfabetización Digital para Personas Adultas Mayores (art.3) a cargo del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), en coordinación con el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM).

Se propone que este Programa pueda gestionarse a través de convenios con las universidades públicas y organizaciones no gubernamentales y tendría como objetivo:

- 1- Brindar capacitación gratuita en el uso de tecnologías básicas.
- 2- Desarrollar cursos presenciales y en línea adaptados al ritmo y capacidades de las personas adultas mayores.
- 3- Crear centros de capacitación en áreas urbanas y rurales.
- 4- Otorgar una certificación en competencias digitales.

Adicionalmente, el proyecto de Ley propone que el Estado, en colaboración con gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales, establezca centros de inclusión digital comunitarios en todo el país (art. 6), especialmente en zonas rurales y comunidades en condición de vulnerabilidad socioeconómica, articulados por medio de los recursos del MICITT para garantizar la presencia de personal instructor y voluntario, en los cuales se daría acceso gratuito a internet y dispositivos tecnológicos para ser utilizados en los Centros de Inclusión

San José, 08 de noviembre del 2024
09939-SUTEL-CS-2024

Digital Comunitaria, talleres regulares sobre alfabetización digital y se contaría con personal especializado en asistencia tecnológica para personas adultas mayores.

En cuanto al financiamiento de estas actividades, el artículo 10 de la propuesta de Ley indica:

“ARTÍCULO 10- Financiamiento

El programa de alfabetización digital de las personas adultas mayores tendrá para su desarrollo las siguientes fuentes de financiamiento:

- 1- *Fondos asignados en el presupuesto nacional.*
- 2- *Donaciones y aportes de organismos internacionales y el sector privado.*
- 3- *Convenios con empresas de telecomunicaciones y tecnología para la provisión de equipos y servicios a bajo costo.*
- 4- *De los recursos referidos en el subinciso 2, inciso a), del artículo 15 de la Ley 7972, Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social, del 01 de febrero de 2000”*

III. DEL CRITERIO DE LA SUTEL

En este apartado se incluye el análisis desde el punto de vista regulatorio y del régimen sectorial de competencia, según lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones y su reglamento y la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia, Ley N° 9736 y su reglamento.

1. DEL ANÁLISIS REGULATORIO

Para la SUTEL resulta importante señalar que en el marco del régimen de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecido en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, se definen una serie de objetivos cuyo fin último, es la reducción de la brecha digital y para lo cual se crea el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, que es administrado por la SUTEL.

A la fecha, la totalidad de los recursos de FONATEL y su proyección de ingresos hasta el 2029, ya están comprometidos en el cumplimiento de las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT 2022-2027), conforme a los objetivos de la Ley N° 8642, Ley General de las Telecomunicaciones.

Es decir, los recursos de Fonatel, están ya asignados para garantizar el cumplimiento de los compromisos contractuales y brindar sostenibilidad financiera de los proyectos en ejecución, cuya implementación puede extenderse, de acuerdo con la evaluación que se haga de los Programas y Proyectos de Fonatel. Esto demuestra el compromiso de la SUTEL con la consecución del mandato que la ley le otorgó.

Tal y como lo establece el artículo 36 de la Ley General de Telecomunicaciones, los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones son ejecutados por operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones mediante la figura del concurso público. Así, FONATEL cuenta con una cartera de 5 programas y 36 proyectos, como se muestra en la Ilustración 1, para los cuales, como se indicó, se han comprometido la totalidad de recursos económicos disponibles:

Ilustración 1

Portafolio de Programas en ejecución del Fondo Nacional de las Telecomunicaciones.



Fuente: Portafolio de programa y proyectos de Fonatel. 2024, <https://www.sutel.go.cr/pagina/avance-de-los-proyectos-de-fonatel>.

Tal y como se desprende del detalle de los Programas en ejecución y la asignación de recursos financieros, la SUTEL a través del Fideicomiso de Fonatel, se ha abocado a dar cumplimiento a los objetivos del régimen de acceso y servicio universal dispuesto en la ley, en procura de satisfacer el interés público, para lo cual, ha realizado los procedimientos de contratación pública, suscrito contratos y adquirido obligaciones financieras, asociadas a las metas y prioridades establecidas en dichas materias mediante la política pública establecida en el PNDT.

En la actualidad, diez operadores de telecomunicaciones gozan de plenos derechos contractuales con el Fideicomiso del Banco de Costa Rica, para implementar los proyectos y programas de Fonatel.

A julio de 2024, por medio del Fondo se ha beneficiado a 239 435 hogares, lo que representa, 834 053 personas habitantes de 488 (99%) distritos del país. En la actualidad, 1 780 940 personas tienen acceso a las prestaciones de los programas del FONATEL, principalmente población en condiciones de vulnerabilidad. El beneficio se genera, gracias a los procedimientos concursales materializados en contratos de pleno derecho, es decir, acorde con el ordenamiento jurídico que regula la materia.

En el cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales se han planificado los programas y proyectos, con los cuales todos los recursos económicos bajo nuestra administración han sido comprometidos.

San José, 08 de noviembre del 2024
09939-SUTEL-CS-2024

Lo anterior se evidencia en la “Certificación administrativa” emitida por el Banco de Costa Rica, como Fiduciario del Fideicomiso de Fonatel, en la que certifica que el patrimonio del Fondo al 31 de julio de 2024 es de US\$ 185,815,884.61, pero que tiene compromisos al 2029 por US\$ 311,075,221.45, con lo cual, todo el patrimonio e ingresos proyectados del Fondo de los siguientes años, están comprometidos en los programas y proyectos, según el siguiente detalle:

Ilustración 2

Compromisos financieros de Fonatel para los programas y proyectos de acceso universal, servicio universal y solidaridad.

Programa	Proyección total de compromisos
Administrativo	\$ 13,181,901.65
Programa 1 - Comunidades Conectadas	\$ 59,338,889.26
Programa 2 - Hogares Conectados	\$ 73,372,879.36
Programa 3 - Centros Públicos Equipados	\$ 8,898,490.86
Programa 4 - Espacios Públicos Conectados	\$ 17,156,642.69
Programa 5 - Red Educativa	\$ 139,126,417.64
Total	\$ 311,075,221.45

Fuente: Certificación administrativa, Gerencia de Fideicomisos, Banco de Costa Rica, agosto de 2024.

El fondo tiene un patrimonio de US\$ 185,815,884.61, pero sus obligaciones superan los \$311 millones al 2029, para el cumplimiento de metas y contratos vigentes. El Fondo maneja un flujo de caja multianual, con ingresos y egresos proyectados, en el que está comprometido no solo su patrimonio sino también los futuros ingresos proyectados, por lo que **FONATEL no tiene recursos ociosos, ni sin asignar.**

Por lo anterior, la Dirección General de FONATEL hace constar al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en su rol de administrador del fondo que no es viable que se considere éste como fuente de financiamiento para esta o cualquier otra iniciativa de ley. Es necesario advertir que para la atención de cualquier nuevo compromiso es necesario que se considere que esto implicaría la desatención de compromisos adquiridos previamente y la desatención de las metas definidas en el PNDT 2022-2027, por lo que la SUTEL podría caer en riesgo de incumplimiento, sin que sea ésta su voluntad.

Análisis del articulado en consulta:

En adición a lo anterior, se emiten las siguientes observaciones en relación con aspectos específicos del proyecto.

- **Artículo 2:** “Definiciones. Para efectos de esta ley, se entiende por: 1- Servicios digitales: Aquellos servicios que se proporcionan a través de plataformas o medios digitales, generalmente utilizando tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estos servicios permiten a los usuarios acceder a productos, aplicaciones, datos o contenido a través de internet o redes electrónicas. 2- Brecha digital: La desigualdad en el acceso, uso y conocimiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) entre

personas o grupos. 3- Mentoría Digital: Una persona profesional con experiencia en servicios digitales que ofrece orientación y apoyo a través de medios y plataformas digitales. 4- Alfabetización digital: El proceso de aprendizaje en el uso de dispositivos electrónicos, herramientas digitales y plataformas en línea.”.

En primer término, como una observación de forma, se recomienda ordenar las definiciones plasmadas en orden alfabético, ya que, es una práctica que se estila en este tipo de instrumento normativo para facilitar su búsqueda.

Por otra parte, se debe considerar que el término “*brecha digital*” ya se encuentra definido en el artículo 6 inciso 6) de la Ley General de Telecomunicaciones, de la siguiente forma: “*Artículo 6: (...) 6. Brecha digital: acceso diferenciado entre países, sectores y personas a las TICs, así como las diferencias en la habilidad para utilizar tales herramientas, en el uso actual que les dan y en el impacto que tienen sobre el desarrollo humano (...)*”, por lo que, por congruencia normativa se recomienda utilizar el mismo término o remitir a la ley especial.

Asimismo, en relación con el concepto “*alfabetización digital*”, se pueden considerar las definiciones que se encuentran en el numeral 6 incisos 3) y 4) de la Ley General de Telecomunicaciones, sobre “*agenda digital*” y “*agenda de solidaridad integral*”, las cuales se encuentran relacionadas con dicho termino:

“Artículo 6: (...) 3) Agenda digital: conjunto de acciones a corto, mediano y largo plazo tendientes a acelerar el desarrollo humano del país, mediante el acceso, uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). 4) Agenda de solidaridad digital: conjunto de acciones a corto, mediano y largo plazo tendientes a garantizar el desarrollo humano de las poblaciones económicamente vulnerables, proporcionándoles acceso a las TICs. (...)”.

Lo anterior, resultaría conforme con el artículo 33¹ de la citada ley, para lo cual se propone la siguiente redacción:

*“(...) 4- Alfabetización digital: El proceso de aprendizaje en el uso de dispositivos electrónicos, herramientas digitales y plataformas en línea, **el cual se desarrollará conforme a la agenda digital y la agenda de solidaridad digital definidas en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.**”* (Negrita corresponde al cambio propuesto).

¹ “ARTÍCULO 33.- Desarrollo de objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad
Corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, definir las metas y las prioridades necesarias para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en el artículo anterior. Con este fin, dicho Plan deberá contener una agenda digital, como un elemento estratégico para la generación de oportunidades, el aumento de la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento, que a su vez contenga una agenda de solidaridad digital que garantice estos beneficios a las poblaciones vulnerables y disminuya la brecha digital.
La Sutel establecerá las obligaciones; y también definirá y ejecutará los proyectos referidos en el artículo 36 de esta Ley, de acuerdo con las metas y prioridades definidas en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.” (Subrayado intencional).

- **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-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”.*

En cuanto a la información accesible que deben brindar las instituciones públicas, esta obligación se encuentra previamente regulada, en el artículo 50 de la Ley N°7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad de la siguiente forma:

“Información accesible. Las instituciones públicas y privadas deberán garantizar que la información dirigida al público sea accesible a todas las personas, según sus necesidades particulares”.

Adicionalmente, respecto a la accesibilidad de navegación en sitios WEB, señalado en los incisos 1) y 2) del artículo 5 previamente transcrito, debería integrarse con la directriz N°036-MTS-MICITT del 16 de enero de 2024 *“Implementación de accesibilidad de la red de los sitios del sector público”*, la cual establece que los sitios WEB de las instituciones públicas deben cumplir con los lineamientos técnicos emitidos por el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad y el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones.

De forma concordante, el capítulo IV del Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final RPUF de la SUTEL (RESOLUCIÓN RE-0062-JD-2022), desarrolla en el artículo 9 que, el sitio WEB de los operadores y proveedores de los servicios de telecomunicaciones deben cumplir con lo establecido en las Guías de Accesibilidad de Contenido WEB (WCAG 2.0 o superior).

Al respecto, se hace ver la necesidad de referirse a un estándar o guía internacionalmente reconocida para los ajustes pretendidos en los sitios Web de las instituciones, esto con el fin de asegurar la claridad sobre lo promovido en la implementación correspondiente.

- **Artículo 7:** *“Acceso preferente a equipos tecnológicos. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) deberá promocionar un programa de subsidios y financiamiento para planes de internet de bajo costo en colaboración con empresas de telecomunicaciones, dirigidos a los centros de inclusión digital comunitarios mencionados en el artículo 6 de la presente ley, así como en los centros diurnos y hogares de larga estancia.”*

En primer término, se considera que existe una imprecisión entre el título del artículo y el contenido de este, por cuanto, el título hace referencia a *“equipos tecnológicos”*, mientras el contenido versa sobre *“planes de Internet”*, es decir, servicios de telecomunicaciones.

Debe destacarse que el MEIC no regula los servicios de telecomunicaciones, ni tampoco a los operadores o prestadores de estos, ya que esta es una competencia exclusiva de la Superintendencia de Telecomunicaciones al amparo de los artículos 59, 60 y 73 de Ley N°7593 en concordancia con el artículo 1° de la Ley General de Telecomunicaciones (en adelante LGT).

Por otra parte, sobre la disponibilidad de equipos terminales con características especiales de accesibilidad, el artículo 7 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final, establece que los *“operadores y proveedores que incluyan en sus planes de servicios el subsidio o pago en tramos de equipos terminales, deben informar y orientar, sobre la disponibilidad en su oferta comercial de equipos terminales con características, facilidades o aplicaciones adaptadas que favorezcan la accesibilidad”*.

Ahora bien, sobre el tema de accesibilidad a servicios de telecomunicaciones el artículo 3 incisos b), c) y g) de la LGT establece los principios rectores de solidaridad², beneficio al usuario³ y no discriminación⁴, respectivamente. Para el cumplimiento de anterior, el numeral 32 incisos c) y d) de esta misma ley señala que parte de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad son los siguientes:

“(…)

c) Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como albergues de menores, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos;

d) Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha (...). (Destacado intencional).

En relación con lo anterior, le corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) definir las metas y prioridades para su cumplimiento, que serán financiadas por medio del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) según los artículos 33 y 34⁵ Ley General de Telecomunicaciones.

Conforme lo anterior, se hace ver que la propuesta normativa se traslapa con competencias y procesos ya definidos en la legislación vigente, por lo que, se recomienda la revisión para evitar duplicidad de acciones en este respecto.

² “b) Solidaridad: establecimiento de mecanismos que permitan el acceso real de las personas de menores ingresos y grupos con necesidades sociales especiales a los servicios de telecomunicaciones, en condiciones adecuadas de calidad y precio, con el fin de contribuir al desarrollo humano de estas poblaciones vulnerables”.

³ “c) Beneficio del usuario: establecimiento de garantías y derechos a favor de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, de manera que puedan acceder y disfrutar, oportunamente, de servicios de calidad, a un precio asequible, recibir información detallada y veraz, ejercer su derecho a la libertad de elección y a un trato equitativo y no discriminatorio”.

⁴ “g) No discriminación: trato no menos favorable al otorgado a cualquier otro operador, proveedor o usuario, público o privado, de un servicio de telecomunicaciones similar o igual”.

⁵ “Artículo 34.- Creación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones. Créase el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en esta Ley, así como de las metas y prioridades definidas en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones”.

- **Artículo 10:** *“Financiamiento. El programa de alfabetización digital de las personas adultas mayores tendrá para su desarrollo las siguientes fuentes de financiamiento: 1- Fondos asignados en el presupuesto nacional. 2- Donaciones y aportes de organismos internacionales y el sector privado. 3- Convenios con empresas de telecomunicaciones y tecnología para la provisión de equipos y servicios a bajo costo. 4- De los recursos referidos en el subinciso 2, inciso a), del artículo 15 de la Ley 7972, Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social, del 01 de febrero de 2000”.*

En relación con el inciso 3) del numeral 10 previamente transcrito, según se indicó anteriormente, el numeral 7 del Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final RPUF de la SUTEL, ya establece una obligación para los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones de disponer en su oferta comercial de equipos terminales con características y facilidades que favorezcan su accesibilidad, por lo que resulta necesario revisar los alcances y aplicación de la normativa propuesta para evitar duplicidad de esfuerzos.

En este sentido, consideramos oportuno señalar que la gran mayoría de teléfonos inteligentes disponibles en la actualidad (tanto *Android* como *Apple*), cuentan con un modo de “*accesibilidad*”⁶ que incluye múltiples opciones para mejorar la interacción entre el usuario y el dispositivo, entre ellos el aumento del tamaño de la información en pantalla, acceso a comandos de operación por voz, entre otros, que pueden cumplir con el fin pretendido.

2. DEL ANÁLISIS DE COMPETENCIA

Ahora desde la óptica del régimen sectorial de competencia, 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, 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 resultados adversos en el precio, la calidad, la innovación, limiten las opciones de decisión del consumidor, entre otras consecuencias⁷.

⁶ Ver: <https://support.google.com/accessibility/android/answer/9078941?hl=es-419> y <https://www.apple.com/la/accessibility/>

⁷ International Competition Network (2014). Prácticas Recomendadas para la Evaluación de Competencia.

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 implementación⁸.

De tal manera, la Dirección General de Competencia (DGCOM) de la SUTEL ha valorado el posible impacto en la competencia en el sector telecomunicaciones del proyecto de ley, utilizando como base dicha Guía.

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

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- 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.*

⁸ SUTEL (2022). Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia. Autoridad Sectorial de Competencia.

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 privado⁹, 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.

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

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

La Segunda Etapa del análisis consta de dos pasos:

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

En cuanto 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”*.

⁹ 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.

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 marco estable y sólido, que genere seguridad jurídica.	Si es predecible.
¿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.

San José, 08 de noviembre del 2024
09939-SUTEL-CS-2024

IV. RECOMENDACIONES

De conformidad con lo anterior, se recomienda al Consejo de la Sutel lo siguiente:

1. Dar por recibido y aprobar el presente informe técnico que atiende la solicitud de criterio de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) por parte de la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación, que solicita criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto de Ley correspondiente a la "LEY PARA LA INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DIGITAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES", EXPEDIENTE N°24.605".
2. Notificar el presente informe técnico a la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación en respuesta al oficio AL-CPECTE-0402-2024 (NI-14080-2024) del 28 de octubre del 2024, por medio de la señora Nancy Vílchez Obando, Jefa de Área Legislativas V, al correo electrónico: comision-economicos@asamblea.go.cr; nvilchez@asamblea.go.cr

Atentamente,

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

María Marta Allen Chaves
Unidad Jurídica

Rose Mary Serrano G
Asesora del Consejo

Adrián Mazón Villegas
Director General de Fonatel

Angélica Chinchilla
Asesora del Consejo

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

Deryhan Muñoz Barquero
Directora
Dirección General de Competencia

Glenn Fallas Fallas
Director General de Calidad

GCO-COM-LTD-01423-2024