

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

Señores
Consejo Directivo
Superintendencia de Telecomunicaciones

ASUNTO: CRITERIO TÉCNICO DEL PROYECTO DE LEY: “LEY PARA LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA”, EXPEDIENTE N°24.919

Estimados señores:

En relación con el oficio AL-CEE23168-0105-2025 (NI-12600-2025) del 18 de agosto del 2025 -debidamente notificado a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) el 18 de setiembre del 2025- en el cual la Comisión Especial de Energía de la Asamblea Legislativa, solicita criterio a esta Superintendencia de Telecomunicaciones, sobre el proyecto de ley “LEY PARA LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA”, Expediente N°24.919, se remite 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, se estableció que la SUTEL tiene las obligaciones de garantizar y proteger los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones; velar por el cumplimiento de los deberes y derechos de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones; velar por la sostenibilidad ambiental en la explotación de las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones y; conocer y sancionar las infracciones administrativas en que incurran los operadores de redes y los proveedores de servicios de telecomunicaciones, según consta en el artículo 60, incisos d), e), j) y k) de la Ley N°7593.

Para tal efecto, en el artículo 3 inciso k) de la Ley General de Telecomunicaciones, se establece dentro del régimen de telecomunicaciones el principio de sostenibilidad ambiental, según el cual, de conformidad con la garantía constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se debe velar por la armonización del uso y la explotación de las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, se indica en dicho numeral que los operadores y proveedores deberán cumplir toda la legislación ambiental que les resulte aplicable.

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

Cabe agregar que el artículo 107 del Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final RPUF de la SUTEL (en adelante RPUF) establece como una práctica prohibida de los operadores/proveedores que atenta contra los derechos de los usuarios finales, la siguiente:

“4. Acciones que, en relación con prestación del servicio de telecomunicaciones, sean catalogadas como dañinas para la salud de las personas o que supongan un riesgo para la seguridad, privacidad o el ambiente.” (Destacado intencional)

Aunado a lo expuesto, el Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado (en adelante RIOF) dispone en su artículo 33, incisos 13) y 17), que el Consejo de la Sutel tiene la función de ordenar la no utilización o el retiro de equipos, sistemas y aparatos terminales que dañen el equilibrio ambiental y de informar al Ministro Rector de Telecomunicaciones, para lo que corresponda, de presuntas violaciones a la legislación ambiental vigente, por parte de los operadores y proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

En igual sentido, el artículo 79 del RPUF otorga a la SUTEL la obligación de ordenar mediante resolución motivada la no utilización o el retiro de los equipos terminales, cuando supongan un riesgo para la seguridad o el ambiente.

De conformidad con lo expuesto supra, es posible deducir que la Sutel tiene el deber de garantizar la sostenibilidad ambiental en el uso y explotación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Además, la Sutel debe velar por que los operadores y proveedores cumplan con la legislación ambiental que les resulte aplicable, para lo cual deberán informar al MICITT en caso de algún incumplimiento. Asimismo, esta Superintendencia debe asegurar que los equipos, sistemas y aparatos terminales no dañen el equilibrio ambiental.

Aunado a lo expuesto, se debe señalar que, dentro del 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 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)

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

De forma tal que, 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.

Para tal efecto, 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, actividades de asesoramiento, capacitación y difusión, acuerdos de cooperación, programas de cumplimiento voluntario, además de la difusión y publicación de su labor.

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.

Desde esta tesitura, se evidencia que la Sutel tiene funciones importantes en la garantía de la sostenibilidad ambiental en materia de explotación de redes y prestación de servicios de telecomunicaciones, así como en la emisión de opiniones y recomendaciones sobre competencia y libre concurrencia, razón por la cual el análisis que aquí se efectúa considerando dichas obligaciones como órgano regulador y autoridad sectorial de competencia.

II. RESUMEN DE LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa de ley tiene como propósito transformar la gestión y el uso de la energía en Costa Rica, involucrando tanto al sector público como el privado, mediante el uso eficiente

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

de los recursos energéticos, la equidad en el acceso, la seguridad energética y la protección ambiental.

Dentro de su contenido, establece los principios rectores, a saber: la productividad y competitividad, transparencia, innovación y cambio cultural hacia el uso eficiente de energía.

Asimismo, señala las actividades estratégicas, las cuales incluyen el desarrollo de energías limpias, infraestructura sostenible, fiscalización, gestión eficiente de energía y promoción de investigación aplicada.

Aunado a lo anterior, dispone que el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) será el ente rector, responsable de formular y actualizar el Plan Nacional de Sostenibilidad Energética cada dos años, con un horizonte de diez años.

Cabe recalcar que, dentro del sector público, el proyecto establece la obligación de compras públicas sustentables, la prohibición de adquirir bienes sin etiquetado energético, la inclusión de criterios de eficiencia energética en programas sociales, económicos y de planificación urbana y la protección de clientes vulnerables y combate a la pobreza energética.

Además, la propuesta de ley incluye incentivos como la preferencia en contrataciones públicas a bienes con criterios de sostenibilidad energética, el reconocimiento voluntario para el sector turismo, el financiamiento por parte del Sistema Bancario Nacional y la deducción fiscal para inversiones privadas en eficiencia energética.

La propuesta sometida a consulta incorpora el Programa Nacional de Etiquetado Energético (PNEE), el cual sería establecido por el MINAE y obligatorio para productos, equipos, vehículos y edificaciones de alto consumo energético.

Por último, el proyecto de ley crea la Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE), adscrita al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con personería jurídica instrumental, financiada por un tributo del 0,5% sobre importaciones de productos consumidores de energía, cuyas funciones son implementar el PNEE, realizar evaluaciones, apoyar técnicamente al MINAE y captar fondos internacionales.

III. OBSERVACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE REGULACIÓN

En este apartado se incluye el análisis desde el punto de vista regulatorio, según lo dispuesto en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Ley General de Telecomunicaciones, en atención al principio rector de sostenibilidad ambiental contenido en esta última ley.

Al respecto, es importante señalar de forma preliminar que, en términos generales, se evidenció que la propuesta de ley en estudio resulta amplia, inconsistente e imprecisa en el ámbito de aplicación, razón por la cual se considera que su contenido podría afectar eventualmente al sector de telecomunicaciones.

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

En ese sentido, en el presente apartado se efectúa un análisis del proyecto de ley de forma general, sin que necesariamente lo señalado guarde relación con las competencias regulatorias de la Sutel. Lo anterior en virtud de que el pronunciamiento sobre dichos aspectos resulta necesario por parte de esta Superintendencia, en aras de que se aclaren y corrijan las inconsistencias e imprecisiones detectadas y, de esta forma, sea posible determinar la eventual afectación en el sector de telecomunicaciones.

Ahora bien, aclarado lo anterior, es importante considerar que, de conformidad con el artículo 42 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, la Dirección General de Calidad (DGC) de la Sutel tiene como funciones las siguientes:

“g) Velar por la sostenibilidad ambiental en la explotación de las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones. h) Inspeccionar y evaluar las condiciones de uso y explotación de las redes y los servicios de telecomunicaciones, así como los demás equipos, aparatos e instalaciones. De igual manera, corresponderá inspeccionar y evaluar las redes de radiodifusión y televisión cuando estas sirvan de soporte para ofrecer servicios de telecomunicaciones. i) Efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia respecto de los operadores y proveedores, de conformidad con lo señalado en el artículo 76 de la Ley N° 7593.”

Considerando dichas competencias, señalamos lo siguiente.

1. Consideraciones generales del proyecto de ley

El proyecto reconoce la importancia de promover la sostenibilidad energética para mitigar el cambio climático, por cuanto reduce las emisiones de gases contaminantes, protege los recursos naturales y mejora la salud pública.

El marco legal que se pretende implementar en la propuesta de ley contiene algunas imprecisiones, lo cual puede dar pie a que se lesionen los principios de reserva de ley, proporcionalidad y razonabilidad.

Por lo tanto, para evitar una falta de claridad y la discrecionalidad en la aplicación de la norma, emitimos las siguientes observaciones al articulado.

2. Observaciones sobre el articulado

- ARTÍCULO 2. Definiciones: (...)

▪ **Concesión de servicio público:** la redacción es amplia ya que incluye a cualquier prestador de servicios públicos, aunque este no tenga relación con el ámbito energético. Por lo que, se debe aclarar, por seguridad jurídica, si se refiere a las concesiones que otorga el MINAE para la generación, distribución y suministro de energía eléctrica, conforme al artículo 2 inciso f) de la Ley N°7152 Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente y Energía que dispone: “Artículo 2.- Serán funciones del

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

Ministerio del Ambiente y Energía las siguientes: (...) f) Tramitar y otorgar los permisos y concesiones referentes a la materia de su competencia.”

Las definiciones de las siguientes palabras: Eficiencia energética, equidad energética, sostenibilidad, son poco concretas y no de índole técnico o jurídico y pueden resultar redundantes entre sí. Por lo que, se aconseja se utilicen las definiciones que ya están en las normas oficiales con estándares técnicos internacionales tipo ISO (Organización Internacional de Normalización).

▪ Entidades gestoras de respuesta: dada la indeterminación del ámbito de aplicación y de los bienes y servicios a los que aplicará la propuesta de ley, esta disposición parece asociarse únicamente a los operadores de servicios eléctrico.

▪ Ministro rector: valorar si en lugar de enunciar “Ministro” lo correcto es Ministerio rector, conforme el numeral 6 del proyecto de ley.

- **ARTÍCULO 3. Declaración de interés público.** Se debe precisar y delimitar de manera específica, cuáles son las formas de sostenibilidad energética que resultan de interés público y sobre cuáles bienes y servicios aplican.
- **ARTÍCULO 4. Principios:** Se omite lo relativo al uso de tecnologías más limpias y movilidad urbana sostenible conforme se señala en la exposición de motivos, donde tales principios se desarrollan más ampliamente.
- **ARTÍCULO 5 Actividades estratégicas:** No se define el competente responsable ni los plazos para desarrollar las actividades relevantes para la sostenibilidad energética relacionadas con energías limpias, eficiencia, fiscalización e investigación.
- **ARTÍCULO 6. Rectoría:** Se designa al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) para crear el Plan Nacional de Sostenibilidad Energética y la implementación de la Política Pública de Sostenibilidad Energética. Sin embargo, de forma contradictoria el proyecto dispone a su vez que es la Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE), adscrita al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), quien deberá promover y apoyar la implementación de políticas relacionadas con la eficiencia energética en Costa Rica, por lo que parece que ANEE funcionaría como un órgano desconcentrado del MINAE.
- **ARTÍCULO 7. De las competencias:** Se dispone de forma indeterminada que el “Ministro” será el competente para asignar las funciones, sin especificar las competencias concretas o los fines que se persiguen con dichas funciones, ni sus destinatarios, lo cual genera inseguridad jurídica al disponer una delegación de funciones amplia. Adicionalmente, dicho vacío podría provocar solapamientos con las competencias de otras entidades (ICE, MEIC, ARESEP). Según el numeral 59 de la Ley General de Administración Pública N°6227, la competencia será regulada por ley, en este sentido es importante que se delimite la competencia en atención a los principios de legalidad y seguridad jurídica; adicionalmente, para evitar posibles conflictos de competencia con otros entes estatales.

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

- **ARTÍCULO 10. De los indicadores para la sostenibilidad energética:** hace referencia a los indicadores de seguridad energética, equidad energética, sostenibilidad ambiental definida en el artículo 2 como “**sostenibilidad energética**”, intensidad energética e innovación en el consumo eficiente de energía, este último, considerado a su vez como un principio general en el artículo 4 inciso c) del mismo proyecto de ley. Además, con el fin de promover la concreción de la propuesta legal, se debe definir la metodología de recolección de la información y su periodicidad, además, si para ello se requiere coordinación con el INEC u otras entidades.
- **ARTÍCULO 11. Compras públicas sustentables:** Este numeral dispone que “Los bienes y servicios contemplados en este artículo serán definidos vía reglamento.” Esto violenta los principios de legalidad y reserva de ley. En este respecto, al existir un ámbito de aplicación indeterminado y poco concreto, resulta aún más necesario que la normativa establezca y delimite con precisión cuáles serán los bienes y servicios sujetos de su aplicación. Debe recordarse que la función de un reglamento es desarrollar o detallar las disposiciones de ley, por lo que no puede subsanar un vacío legal, ni tampoco crear o modificar el derecho de manera autónoma. Por lo que debe citarse de forma expresa cuáles son los bienes y servicios que deberán cumplir con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Sostenibilidad Energética y Plan Nacional de Etiquetado Energético.

Igualmente, se debe considerar que la Ley N°9986 establece lo relativo a la contratación pública estratégica donde se impone que estas deben favorecer la protección ambiental y el estímulo de la innovación, sin que se delimite a bienes y servicios específicos, por cuanto ello podría implicar que queden por fuera bienes y servicios que deben cumplir con los criterios establecidos, además; el Ministerio de Hacienda emitió la “Guía de Criterios Ambientales para las Compras Públicas Estratégicas” (2024), documento de aplicación general sin que se delimiten los bienes o servicios a los cuales aplica.

- **ARTÍCULO 12.- Obligatoriedad de la ejecución de los Programas de Gestión Ambiental Institucional:** Se debe definir el alcance de esta norma, puesto que, tal y como se señaló en el punto anterior, no existe claridad sobre los bienes o servicios para los cuáles se requiere el etiquetado, ni tampoco si algunos están sujetos a excepciones o limitaciones, cuando no se cuente en el mercado con equipos con mayor eficiencia energética, o aquellos que requieran aspectos técnicos específicos o especializados para su adquisición. En este respecto, se debe considerar que pueden presentarse situaciones de emergencia, urgencia o por su parte equipos y servicios especializados para los cuales no resulte de aplicación la normativa propuesta, por lo cual y ante la poca concreción, resulta necesario establecer un régimen excepcional que contemple escenarios donde dicha normativa no resulta aplicable.
- **ARTÍCULO 13. Prohibición de adquisición de bienes que no cumplan con las especificaciones del Plan Nacional de Etiquetado Energético:** Esta norma

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

reviste de rigidez excesiva, por lo que se recomienda ajustar al principio de proporcionalidad y razonabilidad, así como, incluir excepciones técnicas, valorar casos de urgencias y de proveedores únicos, aunado a la necesidad de que la aplicación sea mediante transición gradual. En el mismo sentido del punto anterior, dado que no existe claridad de los bienes y servicios sobre los cuales resultará de aplicación la prohibición que se busca regular, es necesario establecer un régimen excepcional ante la realidad de situaciones y equipos que, no resulten amparados por la norma, ya que la falta de excepcionalidad podría poner en peligro la consecución de los objetivos institucionales si no es posible adquirir equipos acordes con los requisitos que eventualmente se establezcan.

- **ARTÍCULO 14. Modificación en las bases de datos de los sistemas de compras estatales:** Mismo comentario anterior sobre casos excepciones de compras con condiciones calificadas, además, se requiere definir los plazos de implementación y respectiva coordinación con SICOP.

El artículo planteado no contempla la adquisición de servicios, aunque en el artículo 11 del proyecto de ley se menciona; adicionalmente, se debe valorar que el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública en su artículo 46 establece como parte de los objetivos de la contratación pública estratégica: “c) La protección ambiental, mediante la promoción de enfoques de ciclo de vida de bienes, servicios y obras, utilización de energías renovables, certificados de producto y eco-etiquetas.” Para lo cual el Ministerio de Hacienda emitió la “Guía de Criterios Ambientales para las Compras Públicas Estratégicas”.

- **ARTÍCULO 15. Documento para demostrar las especificaciones del Programa Nacional de Etiquetado Energético:** Reiteramos la observación del artículo 11 anterior, puesto que se realiza una delegación excesiva al reglamento, lo cual violenta el principio de reserva de ley. Además, no se define quien verificará el cumplimiento de dicha obligación. Por último, resulta meritorio aclarar y delimitar si por especificaciones se refiere a las especificaciones técnicas para la adquisición de bienes y servicios.

- **ARTÍCULO 16. Estadísticas oficiales:** Representa una delegación amplia en la definición de criterios por parte del MINAE; lo cual podría generar un posible conflicto con la autonomía estadística del INEC. Se recomienda citar el nombre completo: “Instituto Nacional de Estadística y Censos” (INEC). Igualmente, en el numeral 17 respecto a “Protección de clientes vulnerables y reducción de la pobreza energética” se recomienda indicar el nombre completo: “Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos” (Aresep).

- **ARTÍCULO 19. Instituciones del sector económico:** Si bien es cierto promueve la certificación de eficiencia energética; falta precisar sobre qué instituciones aplicaría y especificar los criterios de certificación y compatibilidad con la normativa vigente, así como la respectiva coordinación con el MEIC.

- **ARTÍCULO 23. Compras del Estado:** La propuesta relativa a brindar en las licitaciones y compras públicas, un 20% adicional a los oferentes que, en igualdad

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

de condiciones, demuestren que los bienes y servicios ofrecidos incorporan criterios de sostenibilidad energética, podría entorpecer la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, en el tanto las Administraciones en función del fin público y necesidad que pretende solventar, definen las especificaciones técnicas y establecen un sistema de evaluación en función de lo planteado en el pliego de condiciones. El establecer un porcentaje tan alto dentro del sistema de evaluación atenta contra la finalidad de los procesos de contratación pública, sea la de elegir el contratista más idóneo, por lo que se reitera la observación respecto a la necesidad de contemplar regímenes de excepciones que permitan a las instituciones cumplir con sus funciones y objetivos. Igualmente, sobre este mismo artículo se recomienda precisar a qué reglamento se refiere cuando menciona “este reglamento”.

- **ARTÍCULO 27. Programa Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética:** Se debe aclarar las competencias de verificación y la correcta coordinación interinstitucional, dado que, si bien señala el apoyo de las instituciones público-privadas del subsector energía, no precisa cuáles bienes y servicios serán sujetos de aplicación de la norma y, por ende, no se define cuáles entidades e instituciones deberían realizar el apoyo y la coordinación. En este respecto se solicita aclarar que los servicios de telecomunicaciones disponibles al público no se encuentran dentro de la aplicación de esta norma. En todo caso de ser procedente su inclusión, deberá considerarse que, eventualmente, el requerimiento de etiquetado de un equipo podría afectar la provisión de servicios de telecomunicaciones o encarecer su adquisición. Por lo que, en dicho caso, se debería valorar, contemplar al sector de telecomunicaciones para la coordinación en el establecimiento del Programa Nacional de Etiquetado de Eficiencia Energética (PNEE). Adicionalmente, se recomienda establecer de forma general el procedimiento y plazos que se requerirán para el cumplimiento del proceso de etiquetado y una vez más, precisar sobre qué bienes o servicios aplicará.

Se debe considerar que ya el Ministerio de Hacienda emite disposiciones relacionadas con el “eco etiquetado”, que no se limita a bienes, sino que se hace extensivo a servicios también, según la “Guía de Criterios Ambientales para las Compras Públicas Estratégicas” disponible en: <https://www.hacienda.go.cr/docs/GuiadeCriteriosAmbientalesparalasCPE.pdf>.

Adicionalmente, conforme se indicó de previo, se debe prever un régimen de excepción en el tanto instituciones como la Sutel se pueden ver afectadas en la adquisición de equipos especializados cuya oferta en el mercado no cumpla con los criterios establecidos. Por lo que, se requiere que exista una coordinación con esta Superintendencia en el tanto se podría etiquetar un equipo de telecomunicaciones que afecte la provisión de servicios.

- **ARTÍCULO 28. Normalización:** Se debe realizar un análisis del impacto en el establecimiento de la normativa, así como, considerar los mecanismos de publicidad y el procedimiento técnico participativo de audiencia pública dispuesto en el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública.

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

- **ARTÍCULO 29. Reglamentación técnica:** Mismo comentario anterior sobre la necesidad de establecer coordinación interinstitucional para el análisis de impacto de la reglamentación, así como, el procedimiento de audiencia pública y la respectiva publicación de normas.
- **ARTÍCULO 31. Sanciones por incumplimiento:** Falta la tipificación de las sanciones, lo cual es reserva de ley, además la delegación de sanciones vía reglamento violenta el principio de legalidad y genera inseguridad jurídica. Por lo que se recomienda definir el tipo de sanciones, forma de cálculo, procedimiento y autoridad competente para su imposición con la finalidad de reducir cualquier discrecionalidad o margen de interpretación en su aplicación.
- **ARTÍCULO 32. Incumplimiento a las disposiciones de este capítulo:** Existe una incorrecta referencia al **capítulo VI**, por cuanto el Programa Nacional de Etiquetado Energético se desarrolla en el **capítulo V** del proyecto de ley. Además, se debe establecer un procedimiento sancionatorio claro y proporcional de conformidad con lo señalado en el punto anterior.
- **ARTÍCULO 33. Designación del Laboratorio de Eficiencia Energética:** Se designa al Laboratorio de Eficiencia Energética del ICE como Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE) para contribuir y fomentar la ejecución y el cumplimiento de la presente ley, lo cual puede contradecir la rectoría que ejerce el MINAE en dicha materia; creando ambigüedad en autonomía y jerarquía, por lo que se deben revisar sus competencias y funciones. Se hace énfasis en que la presente propuesta legislativa designa al MINAE como rector en la materia, el ICE al ser prestador de servicios no debería tener esta Agencia a su cargo, ello en atención a los principios de transparencia y objetividad. (...) En todo caso, se hace ver que dicha agencia parte del laboratorio de eficiencia energética del ICE por lo que en apariencia el ámbito de esta norma debe limitarse a energía eléctrica.
- **ARTÍCULO 34. Constitución legal:** Tal y como se señaló anteriormente, debe aclararse la naturaleza jurídica de dicho ente, ya que este se crea como un “ente adscrito al ICE con **desconcentración mínima**”, pero a la vez con **personería jurídica instrumental y autonomía operativa**, lo cual contradice el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública y genera ambigüedad sobre su jerarquía, fiscalización y rendición de cuentas. (...)
- **ARTÍCULO 36. Competencias:** se define que le corresponde al ANEE entre otras las siguientes competencias dispuestas en el inciso a) “**Apoyo técnico al Minae** para el desarrollo del Programa Nacional de Etiquetado Energético, para productos, equipos, vehículos y edificaciones...” inciso e) “**Informar al Minae** sobre las funciones de la evaluación de la conformidad” y el inciso k) “**Asesoramiento técnico al Minae**”, tal y como se evidencia, la relación jerárquica, fiscalización y rendición de cuentas de dicha Agencia se encuentra estrechamente relacionada con el Ministerio rector en materia energética, y no así con la funciones del ICE, por lo

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

que esta estructura propuesta presenta problemas de legalidad, coherencia institucional y técnica administrativa.

- **ARTÍCULO 39. Fuente complementaria de ingresos:** La norma es indeterminada, y sugiere la creación de un fideicomiso o una sociedad de propósito especial para separar patrimonialmente activos y pasivos, por lo que se debe definir la regulación, límites y supervisión de recursos para evitar riesgos financieros.
Además, se debe considerar que no todas las mercancías tienen un consumo energético idéntico, por lo que, por un tema de razonabilidad y proporcionalidad, se debe valorar escalar este tributo en caso de que se mantenga, por cuanto su establecimiento implica mayores costos para los consumidores finales. En este respecto, existen equipos electrónicos de muy bajo consumo como la rama de sensores, equipos IoT, para los cuales la vida de sus baterías puede extenderse por muchos años, bajo este escenario el tributo tendría la misma proporción respecto a otros bienes o servicios con mayores condiciones de consumo.
- **TRANSITORIOS:** En el I se dispone un plazo de doce meses a partir de la publicación para que se realicen los ajustes a nivel de organización para la creación de la ANEE (la cual no debería vincularse con la estructura del ICE sino del MINAE). No obstante, dicho plazo también presenta un desfase por la posible aplicación normativa antes de creación formal de ANEE, ya que según el II el Minae reglamentará la presente ley dentro del término de nueve meses. Por lo que se sugiere establecer plazos realistas y secuenciales.

IV. OBSERVACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE COMPETENCIA

1. Del marco para el análisis de la regulación que se pretende promulgar

Una de las principales actividades de Abogacía de la Competencia que realiza la Dirección General de Competencia de la Sutel, 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

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

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.

2. Observaciones sobre el articulado

A partir de lo señalado en el apartado anterior, se procede a realizar el análisis general de los posibles efectos de la propuesta de ley sobre la competencia y libre concurrencia en materia de telecomunicaciones, con base en las preguntas contenidas en la Guía, de forma estandarizada:

- **Artículo 2 Definiciones**, menciona el concepto de Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE) y Concesión de servicio público. Si bien, no se observan impactos directos sobre mercados, redes o servicios de telecomunicaciones, al ser la ANEE adscrita al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) podría incidir en esquemas de etiquetado o estándares que afectan equipos de telecomunicaciones, por vinculación institucional con un operador histórico. Además, surge el riesgo de neutralidad competitiva si no se establecen medidas para mitigar sus posibles efectos. Asimismo, la definición *concesión de servicio público*, sugiere concesión por naturaleza del servicio incluso en exclusividad, debiendo cuidar su aplicación para no contradecir el régimen de competencia sectorial de la Ley 8642.

- **Artículo 22 Servicios Públicos**, podría generar una ambigüedad interpretativa respecto de su ámbito de aplicación. En particular, al establecer que *“es obligación de cualquier concesionario de servicio público establecer programas de eficiencia energética”*, sin definir expresamente qué servicios se consideran *“públicos”*, por lo que podría interpretarse que la disposición es extensiva a los concesionarios de espectro radioeléctrico previstos en el artículo 11 de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642).

De adoptarse esa interpretación, los concesionarios de uso y explotación del espectro radioeléctrico, que obtienen su título habilitante para operar redes y prestar servicios de telecomunicaciones, podrían ser considerados análogos a los concesionarios de servicios públicos, quedando sujetos a obligaciones ajenas al marco sectorial especializado. Ello podría generar inseguridad jurídica y solapamiento regulatorio con el régimen técnico y de supervisión que corresponde a la SUTEL, conforme a la Ley 8642.

- **Artículos 33 al 39**, se observa que estos establecen la creación de la Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE), adscrita al ICE, con un nivel de desconcentración mínima, pero dotada de competencias técnicas, operativas y administrativas propias. La ANEE tendría como objetivo central promover y contribuir al fortalecimiento de un mercado de

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

productos, equipos, vehículos y edificaciones más eficientes mediante la implementación del Programa Nacional de Etiquetado Energético, contando para ello con atribuciones específicas como la evaluación de la conformidad, la verificación de mercado, el desarrollo de normativa y reglamentación técnica, así como la divulgación y asesoramiento especializado en materia de eficiencia energética.

La adscripción de la ANEE al ICE implica que su gestión se desarrollaría dentro de la estructura de una institución que no solo es un actor central en el sector eléctrico, sino que también participa activamente en otros mercados regulados, como el de las telecomunicaciones. Este aspecto en particular implica riesgos desde la perspectiva de la competencia, dado que la ubicación institucional de la ANEE podría derivar en ventajas comparativas indebidas para el ICE frente a otros competidores del mercado, particularmente si se considera que la agencia administrará información estratégica, establecerá criterios técnicos y gestionará recursos provenientes de un tributo específico sobre las importaciones de productos consumidores de energía.

Si bien la finalidad declarada de la ANEE es de carácter técnico y orientada a la eficiencia energética, la concentración de funciones de verificación, normalización y desarrollo de reglamentación técnica en una entidad adscrita a un operador con participación comercial directa en diversos sectores podría suscitar cuestionamientos sobre la neutralidad y la imparcialidad en la toma de decisiones. En un contexto de competencia, incluso indirecta, la percepción de que un operador incumbente posee acceso privilegiado a información, recursos o procesos regulatorios puede afectar la confianza de otros participantes del mercado y limitar la competencia efectiva.

En relación con lo dispuesto en el artículo 38, es pertinente destacar que el mecanismo de financiamiento consiste en la aplicación de un tributo equivalente al 0,5% sobre el valor CIF de las importaciones de productos consumidores de energía, que se enlistan en el reglamento de esta ley y actualizados cada dos años.

Si bien la norma tiene como propósito garantizar recursos estables para la ejecución de las competencias asignadas a la ANEE, se observa que la definición de “productos consumidores de energía” podría abarcar, según la futura reglamentación, equipos de telecomunicaciones que, aunque ciertamente requieren energía para su funcionamiento, no forman parte directa del núcleo de bienes tradicionalmente asociados a una política de eficiencia energética, como electrodomésticos, vehículos o equipos industriales.

La inclusión de estos equipos de telecomunicaciones en el listado de bienes gravados con el tributo podría tener implicaciones relevantes para el mercado. En primer término, trasladar un nuevo costo sobre las importaciones de estos dispositivos podría repercutir en el precio final para el consumidor, afectando su accesibilidad y potencialmente reduciendo la velocidad de renovación tecnológica. Esto es particularmente sensible en un sector que depende de la constante actualización de infraestructura y terminales para mantener niveles competitivos de calidad y cobertura.

En segundo lugar, la medida, sin una delimitación técnica y sectorial adecuada, podría generar distorsiones en el mercado de las telecomunicaciones, al imponer cargas

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

adicionales que afectarían la estructura de costos de los operadores y distribuidores, con el riesgo de trasladar dichos costos a los usuarios finales. Esto podría influir negativamente en la penetración de servicios y en la adopción de tecnologías más eficientes y modernas, contraviniendo indirectamente algunos de los principios de sostenibilidad y competitividad que la propuesta de ley señala promover.

3. Propuestas para valoración

En relación con el artículo 22 de la propuesta de ley, se estima oportuno recomendar que su alcance sea delimitado de manera expresa, a fin de establecer que las obligaciones en materia de eficiencia energética se apliquen exclusivamente a las concesiones de servicios públicos reguladas en el ámbito de competencia de la ANEE, en aras de evitar interpretaciones que pudieran extender dichas obligaciones a títulos habilitantes o concesiones del espectro radioeléctrico otorgados conforme al régimen de telecomunicaciones, materias que se rigen por un marco jurídico específico y distinto al previsto en el texto analizado.

Por otra parte, si bien el diseño institucional previsto busca aprovechar las capacidades técnicas y la infraestructura del ICE, se considera conveniente valorar la incorporación de mecanismos que fortalezcan la independencia operativa y decisoria de la ANEE. La inclusión de salvaguardas normativas que garanticen que las funciones técnicas y regulatorias de la agencia se ejerzan con plena transparencia contribuiría a evitar que su posición institucional sea utilizada para favorecer, de forma directa o indirecta, las actividades comerciales del ICE en mercados donde este compita con terceros, como lo es el de telecomunicaciones.

Adicionalmente, se considera fundamental que la reglamentación del artículo 38 precise con claridad el significado y alcance de la expresión “productos consumidores de energía” sujetos al tributo; pues resulta indispensable que se definan criterios técnicos que permitan excluir aquellos bienes cuyo gravamen pudiera ocasionar impactos adversos en sectores estratégicos, tales como las telecomunicaciones, y de esta forma evitar que un instrumento concebido para fortalecer la eficiencia energética genere efectos indeseados en la dinámica de un mercado altamente sensible a variaciones de costos y que es esencial para el desarrollo económico y social del país.

V. CONCLUSIONES

1. Según los artículos 59 y 60 incisos d), e), j) y k) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; 1 y 2 inciso d) de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones; 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones; 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica; 24 del Reglamento a esa misma ley y; 30 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones de la SUTEL, esta Superintendencia tiene funciones importantes en la garantía de la sostenibilidad ambiental en materia de explotación de redes y prestación de servicios de telecomunicaciones; así como, la potestad de emitir de oficio o a solicitud, opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

conurrencia sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.

2. En el proyecto de ley objeto de consulta, se evidencian aspectos de mejora, especialmente, en materia de creación de entes públicos, financiamiento y competencias, por lo que, se hace ver la necesidad de concreción de la normativa desde su ámbito de aplicación hasta la delimitación de los bienes y servicios sujetos a ésta.
3. El proyecto de ley de referencia puede presentar riesgos de inconstitucionalidad, principalmente, por la delegación excesiva al futuro reglamento, lo cual puede rozar con los principios de legalidad y de reserva de ley. Por lo que, antes de su aprobación se recomienda revisar jerarquías institucionales, competencias y coordinación interinstitucional, definición de indicadores, excepciones, régimen financiero y sancionatorio.
4. No se observa que la propuesta de ley establezca disposiciones que impongan limitaciones o barreras de carácter directo a la competencia en el sector de telecomunicaciones. El articulado se concentra en regular el consumo de energía en actividades públicas y privadas, así como en promover la eficiencia y la sostenibilidad energética, sin introducir directamente medidas específicas que afecten la prestación de servicios de telecomunicaciones ni las condiciones de competencia de los operadores en dicho sector.
5. Es posible identificar riesgos indirectos que derivan de la adscripción de la ANEE al ICE y del establecimiento de un tributo del 0,5 % sobre el valor CIF de las importaciones de productos consumidores de energía, incluidos equipos y dispositivos que podrían tener un uso en telecomunicaciones. La dependencia orgánica de la ANEE respecto al ICE podría generar percepciones de ventaja institucional, mientras que la carga tributaria sobre determinados productos podría incidir en sus costos finales, afectando potencialmente la dinámica competitiva en mercados relacionados.
6. Resulta recomendable ajustar el texto de la propuesta de ley para excluir de manera expresa al sector de telecomunicaciones de las disposiciones que pudieran afectarlo de forma directa o indirecta.
7. Se considera conveniente incorporar mecanismos que aseguren la independencia funcional y administrativa de la ANEE respecto del ICE, con el fin de garantizar una gestión imparcial y evitar la generación de ventajas competitivas indebidas, preservando así la transparencia y la confianza en la implementación de la política pública de sostenibilidad energética.

VI. RECOMENDACIONES

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

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

San José, 21 de octubre del 2025

09979-SUTEL-UJ-2025

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 Especial de Energía de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de ley “LEY PARA LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA”, Expediente N°24.919.
2. Notificar el presente informe técnico a la Comisión Especial de Energía de la Asamblea Legislativa, en respuesta al oficio AL-CEE23168-0105-2025 (NI-12600-2025) del 18 de agosto del 2025, a la señora Noemy Montero Guerrero, correo electrónico: rrodriguez@asamblea.go.cr.

Atentamente,

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

María Marta Allen Chaves
Jefa
Unidad Jurídica

Paula Zúñiga Garita
Especialista en Asesoría Jurídica
Unidad Jurídica

Deryhan Muñoz Barquero
Directora
Dirección General de Competencia

Glenn Fallas Fallas
Director
Dirección General de Calidad

GCO-COM-SOE-01446-2025