

San José, 18 de febrero 2022
01624-SUTEL-OTC-2022

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: PROPUESTA DE PLAN BIANUAL DE PRIORIDADES EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA.

Estimados señores:

La Dirección General de Competencia (DGCO) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), de conformidad con las facultades establecidas en los artículos 52 inciso k) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, 20 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736 y 22 a 23 del Reglamento a la Ley 9736, Decreto Ejecutivo 43305-MEIC, y según lo dispuesto en los artículos 46 bis y 46 tris del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF), presenta para valoración del Consejo de la SUTEL una propuesta de Plan Bianual de Prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia.

I. ANTECEDENTES

1. Que el 05 de setiembre de 2019 fue emitida la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica Ley 9736, misma que entró en vigor con su publicación en el diario oficial La Gaceta el 18 de noviembre de 2019.
2. Que el artículo 20 de dicha Ley establece que el Órgano Superior de cada autoridad de competencia establecerá de forma anual sus prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia, para asegurar el cumplimiento de sus objetivos en esta materia y una efectiva asignación de los recursos.
3. Que el 22 de octubre del 2019 mediante oficio 09585-SUTEL-SCS-2019, se notificó el acuerdo 006-064-2019 de la sesión 064-2019, celebrada el 17 de octubre de 2019, en el cual se dio por recibido por parte del Consejo de la SUTEL la Hoja de Ruta referente a la implementación de la Ley 9736.
4. Que el 27 de febrero de 2020 mediante resolución RCS-057-2020 de las 14:00 horas el Consejo de la SUTEL emitió su *"Programación de las acciones específicas asignadas a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en la estrategia de implementación de la Ley 9736, como parte del proceso de incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)"*.

San José, 18 de febrero 2022

01624-SUTEL-OTC-2022

5. Que en ese sentido es claro que actualmente la SUTEL cuenta con una serie de compromisos que deben ser incorporados en el Plan Anual de Prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia.
6. Que el 06 de mayo de 2021, mediante nota DM-COR-CAE-0269-2021, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) informó a la SUTEL lo siguiente:

“Asimismo, el país todavía tiene trabajo pendiente en algunas áreas específicas, en las cuales deberá presentar informes de progreso a los distintos órganos de la OCDE después de su adhesión. El detalle de estos compromisos fue remitido por este Despacho mediante el oficio DM-COR-CAE-0126-2020 del 30 de marzo de 2020”.

7. Que el 24 de mayo de 2021 se publicó en el Diario Oficial La Gaceta 98, Alcance 103, el *“Acuerdo sobre los términos de la adhesión a la Convención de la Organización para la cooperación y desarrollo económico, suscrita en San José, París y el Protocolo adicional N° 1 y 2 a la Convención de la organización para la cooperación y desarrollo económico”.*

II. SOBRE LA PROMOCIÓN Y ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

La promoción y abogacía de la competencia incluye una amplia variedad de actividades a ser realizadas por parte de una autoridad de competencia. Esta se puede definir, siguiendo lo indicado por la Red Internacional de Competencia (ICN por sus siglas en inglés) ¹, como sigue:

“La abogacía de la competencia se refiere a aquellas actividades realizadas por una autoridad de competencia relacionadas con la promoción de un entorno competitivo para las actividades económicas mediante la aplicación de mecanismos no coactivos, principalmente a través de sus relaciones con otras entidades gubernamentales y al aumentar la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia”.

En ese sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)² ha indicado que la abogacía de la competencia comprende dos aspectos principales:

- Esfuerzos de promoción dirigidos a entidades gubernamentales específicas.
- Esfuerzos dirigidos de manera general a la construcción de cultura de competencia en la sociedad, con el objetivo de generar apoyo a mercados competitivos.

Así, la promoción de la competencia comprende todas las actividades emprendidas por una autoridad de competencia para promover y proteger la competencia, que no se pueden categorizar como aplicación de la normativa (*“enforcement”*).

Entre la lista de actividades que puede desarrollar una autoridad en materia de abogacía destacan aquellas encaminadas a convencer a otras autoridades para que se abstengan de adoptar medidas

¹ ICN. (2002). *Advocacy and competition policy*. Italia

² OCDE. (2009). *Strategies for Competition Advocacy*. DAF/COMP/LACF(2010)4

San José, 18 de febrero 2022

01624-SUTEL-OTC-2022

que perjudiquen la competencia al proteger a grupos de interés específicos en perjuicio de los consumidores.

También se pueden mencionar aquellas que pretenden ayudar a las agencias reguladoras a delinear claramente los límites de la regulación económica, para evitar que esta pueda perjudicar la competencia de los mercados.

Asimismo, se enmarcan aquí todos los esfuerzos destinados a hacer que otras entidades gubernamentales, las autoridades judiciales, los agentes económicos y el público en general se familiaricen con los beneficios de la competencia y la forma en que esta puede mejorar el bienestar de los consumidores.

De igual manera, para promover la cultura de la competencia se requiere llevar a cabo una serie de actividades como seminarios y actividades de capacitación para diferentes públicos meta sobre aspectos específicos de competencia.

Y finalmente destacan la publicación de guías y manuales que establezcan los criterios seguidos por la autoridad para resolver casos de competencia, con el objetivo de dotar de mayor transparencia las actuaciones de la autoridad; la realización de estudios sobre sectores económicos con problemas de competencia; la realización de estudios que contribuyan a dimensionar el impacto de la regulación en los mercados, entre otros.

Como se ve existe una gran diversidad de actividades que contribuyan a fomentar la cultura de competencia en el país, en ese sentido, y al ser los recursos de la autoridad limitados resulta necesario establecer un esquema de prioridades para la selección de las labores de abogacía que ejecutará la autoridad.

Las prioridades pueden ser establecidas por la autoridad a partir del empleo de una serie de criterios de priorización. La ICN³ ha establecido que las autoridades de competencia suelen emplear de manera general los siguientes criterios de priorización:

- El impacto en el bienestar del consumidor o en la economía.
- Sectores clave de la economía, entre los que se encuentran:
 - Sectores con fallas de mercado.
 - Sectores regulados y con complejas industrias de red.
 - Sectores con un fuerte impacto para otros sectores de la economía.
 - Sectores problemáticos (por tener un historial de conductas anticompetitivas).
 - Sectores que muestran una tendencia a la concentración.
 - Sectores cuyo funcionamiento tiene un impacto significativo en las finanzas públicas.
 - Sectores cuyo funcionamiento tiene un impacto significativo en los consumidores.
 - Sectores en crisis.
 - Sectores en desarrollo.

³ ICN. (2010). *Agency effectiveness handbook*. Chapter 1: Strategic Planning and Prioritisation.

San José, 18 de febrero 2022

01624-SUTEL-OTC-2022

- Consideraciones institucionales o de procedimiento, como la probabilidad de éxito o la importancia institucional.

III. MARCO LEGAL

El artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736 establece que la SUTEL es la autoridad de competencia sectorial, encargada de la defensa y promoción de la competencia y libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones y redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre.

Por su parte el artículo 52 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, define que son funciones de la SUTEL en materia del Régimen Sectorial de Competencia en Telecomunicaciones, entre otras, las siguientes asociadas a labores de abogacía:

“a) Promover los principios de competencia en el mercado nacional de telecomunicaciones.

b) Analizar el grado de competencia efectiva en los mercados.

...

k) Realizar actividades de promoción y abogacía de la competencia en el sector telecomunicaciones y redes, que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva.

l) Emitir opinión, en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de las leyes, los reglamentos, los acuerdos, las circulares y los demás actos administrativos relacionados con el sector telecomunicaciones y redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva, sin que tales criterios tengan ningún efecto vinculante”.

El artículo 20 de la Ley 9736 define como objetivo de las actividades de promoción y abogacía de la competencia, el *“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”.*

Asimismo, dicho artículo establece que para alcanzar dicho objetivo las autoridades *“utilizarán medios no-coactivos, tales como la emisión de opiniones y guías, la realización de estudios de mercado y de actividades de asesoramiento, capacitación y difusión y acuerdos de cooperación para fomentar y desarrollar sus relaciones con otras entidades”.* En el mismo sentido que lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 9736, se refiere el numeral 22 del Reglamento a la Ley 9736.

Para asegurar el cumplimiento de sus objetivos en esta materia y una efectiva asignación de los recursos, el Órgano Superior de cada autoridad de competencia establecerá de forma anual sus prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia (artículos 20 de la Ley 9736 y 23 del Reglamento a la Ley 9736).

San José, 18 de febrero 2022

01624-SUTEL-OTC-2022

Por su parte, los artículos 21 a 27 de la Ley 9736 y los numerales 24 y 27 a 31 del Reglamento a dicha Ley, desarrollan los distintos tipos de labores de promoción y abogacía de la competencia que podrán ser empleados:

- Emisión de opiniones y recomendaciones.
- Emisión de guías.
- Estudios de mercado.
- Actividades de asesoramiento, capacitación y difusión.
- Acuerdos de cooperación.
- Programas de cumplimiento voluntario.
- Difusión y publicación.

IV. PROPUESTA

a. Prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia

La Ley 9736 modificó sustancialmente el marco normativo de competencia del país, requiriendo una serie de ajustes importantes en las propias autoridades, así como el desarrollo de una serie de instrumentos secundarios que les permitan aplicar la nueva normativa de competencia y desarrollar las capacidades necesarias para lograr una aplicación eficiente de la Ley 9736.

En ese sentido, las labores de abogacía de la SUTEL para los años 2020 a 2023 están mayormente enfocadas en desarrollar los elementos necesarios tanto para la aplicación de la Ley, como para el conocimiento de esta por parte de los agentes económicos del mercado.

En particular se ha desarrollado una hoja de ruta estratégica que define los próximos pasos a seguir por la SUTEL para los años 2020 a 2023, y la misma se basa en tres pilares:

1. **Fortalecimiento normativo:** el primer pilar se centra en el fortalecimiento del marco regulatorio necesario para aplicar la nueva ley de competencia, con miras a garantizar el cumplimiento y la aplicación efectiva de este. Este pilar incluye la preparación y adopción de la reglamentación necesaria para complementar la nueva ley; así como la elaboración y adopción de diferentes guías y manuales para la aplicación de la normativa de competencia.
2. **Fortalecimiento institucional:** el segundo pilar tiene como objetivo dotar a las autoridades de competencia de las capacidades y herramientas técnicas necesarias para la aplicación efectiva del derecho de la competencia. Esto incluye la reforma organizativa, con el fin de garantizar su independencia técnica, y la contratación de los recursos humanos necesarios, su capacitación, así como el desarrollo de mecanismos interinstitucionales de coordinación con otras autoridades.
3. **Aplicación efectiva de la normativa:** el tercer pilar se ejecutará mediante acciones en tres ámbitos de la abogacía: la realización de estudios de mercado, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas; y promover la educación y la formación de la cultura de competencia en los agentes económicos, mediante actividades de difusión y capacitación.

San José, 18 de febrero 2022

01624-SUTEL-OTC-2022

Las acciones de dicho plan básicamente definen en mayor medida las metas en materia de abogacía que seguirá la SUTEL durante el bienio 2022-2023.

En ese sentido el **primer criterio de priorización** empleado por la SUTEL para definir su plan en materia de promoción y abogacía de la competencia es el de **consideraciones institucionales**, al valorar la importancia institucional de contar con los instrumentos que permitan aplicar adecuada y eficientemente la normativa de competencia, así como cumplir con los compromisos adquiridos por el país ante la OCDE.

La ICN⁴ reconoce que una autoridad de competencia puede decidir priorizar un proyecto debido a su importancia institucional. La importancia de un proyecto puede estar dada porque aplica un enfoque innovador, establece un precedente legal, prueba un nuevo enfoque legal o económico, crea credibilidad de la agencia o es útil a los fines del desarrollo de capacidades de la autoridad.

El **segundo criterio de priorización** se refiere a la **eliminación de barreras de entrada y distorsiones a la competencia en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones**.

La industria de las telecomunicaciones es prioritaria para el desarrollo, al dotar de conectividad a los distintos agentes que conforman la base productiva, educativa y pública del país. La situación sanitaria provocada por el COVID-19 amplió la necesidad de contar con redes de telecomunicaciones de amplia cobertura y fiabilidad que pudieran proveer de conectividad a trabajadores y estudiantes que requerían estar conectados desde sus hogares.

Asimismo, el país se enfrenta al reto del despliegue de nuevas redes que permitirían impactar positivamente la productividad y competitividad del país, en particular redes fijas de fibra óptica (FTTx) de nueva generación y redes móviles 5G.

En ese sentido, es prioritario que a nivel de infraestructura se promueva un proceso competitivo que garantice no sólo el acceso a todos los operadores en concordancia con el principio de neutralidad competitiva, sino que permita contar con un terreno nivelado de juego, con el objetivo de garantizar que la competencia pueda derivar sus beneficios en este importante segmento del mercado de las telecomunicaciones.

De tal forma desde las facultades de autoridad sectorial de competencia, se pretende promover e impulsar mejoras en el proceso competitivo del mercado de las telecomunicaciones a nivel del despliegue de infraestructura necesaria para el despliegue de redes de telecomunicaciones.

En relación con este tema resulta de particular relevancia la coordinación que se pueda tener desde la SUTEL con la Comisión de Infraestructura, con el objetivo de coordinar esfuerzos y evitar duplicidades en la materia, que permitan alcanzar resultados en favor de una mayor competencia en el mercado, esto de cara a la definición de prioridades definida en el Plan de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones (PAIT) de dicha Comisión⁵.

⁴ ICN. (2010). *Agency effectiveness handbook*. Chapter 1: Strategic Planning and Prioritisation.

⁵ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.micitt.go.cr/plan-accion-infraestructura-telecomunicaciones>

San José, 18 de febrero 2022
01624-SUTEL-OTC-2022

b. Acciones específicas

i. Criterio de priorización: consideraciones institucionales

La Hoja de Ruta que contiene las acciones específicas a ser desarrolladas por la SUTEL como parte de la implementación de la Ley 9736 fue conocida por el Consejo de la SUTEL mediante acuerdo 006-064-2019 de la sesión 064-2019, celebrada el 17 de octubre de 2019 y mediante resolución RCS-057-2020 de las 14:00 horas del 27 de febrero de 2020 fue incluida por ese mismo Órgano como parte de su programación interna.

A continuación, se detallan las acciones específicas a ser desarrolladas por la SUTEL en materia de promoción y abogacía de la competencia como parte de la estrategia de implementación de la Ley 9736 y en el marco del proceso de acceso a la OCDE durante el año. Al respecto, conviene destacar que algunas de estas acciones tienen un alcance plurianual.

| Emisión de guías | | |
|--|------------|------------------|
| Acción | Año Inicio | Año Finalización |
| Guía para el análisis de concentraciones | 2020 | 2022 |
| Guía para la notificación de concentraciones | 2020 | 2022 |
| Guía para la imposición de multas | 2020 | 2023 |
| Guía para realizar estudios de mercado | 2021 | 2022 |
| Guía para el análisis de la regulación desde la perspectiva de la competencia | 2021 | 2022 |
| Guía para el análisis de conductas unilaterales y acuerdos verticales. | 2022 | 2023 |
| Guía para el análisis ex post de las decisiones de la Autoridad | 2022 | 2023 |
| Guía para programas de cumplimiento | 2022 | 2023 |
| Estudios de mercado | | |
| Acción | Año Inicio | Año Finalización |
| Estudio de mercado sobre compras públicas de servicios de telecomunicaciones | 2019 | 2022 |
| Actividades de asesoramiento, capacitación y difusión | | |
| Acción | Año | |
| Evento sobre Reglamento Ejecutivo Ley 9736 | 2022 | |
| Evento Guía para el análisis de concentraciones | 2022 | |
| Evento Guía para la notificación de concentraciones | 2022 | |
| Evento Reglamento Técnico Ley 9736 | 2022 | |
| Evento Guía para realizar estudios de mercado | 2022 | |
| Evento Guía para el análisis de la regulación desde la perspectiva de la competencia | 2022 | |
| Evento estudio compras públicas sector telecomunicaciones | 2022 | |

San José, 18 de febrero 2022

01624-SUTEL-OTC-2022

| Evento Guía para la imposición de multas por infracción a la normativa de competencia | 2023 | |
|---|------------|------------------|
| Evento Guía para el análisis de conductas unilaterales y acuerdos verticales. | 2023 | |
| Evento Guía para el análisis ex post de las decisiones de la Autoridad | 2023 | |
| Evento Guía para programas de cumplimiento | 2023 | |
| Difusión y publicación | | |
| Acción | Año Inicio | Año Finalización |
| Divulgación y formación de conocimiento a través de la información disponible en la página Web de la SUTEL en temas de competencia | 2022 | 2023 |
| Emisión de opiniones y recomendaciones | | |
| Acción | Año Inicio | Año Finalización |
| Se emitirá opinión sobre aquellos temas formalmente consultados en materia de competencia | 2022 | 2023 |
| Se emitirá opinión de oficio en aquellos temas que pueden generar distorsiones o barreras de entrada al mercado de telecomunicaciones | 2022 | 2023 |

ii. Criterio de priorización: eliminación de barreras de entrada y distorsiones a la competencia en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones

A continuación, se detallan las tareas específicas a ser desarrolladas por la SUTEL en materia de promoción y abogacía de la competencia, como parte de las acciones identificadas para la eliminación de barreras de entrada y distorsiones a la competencia en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

| Emisión de guías | | |
|--|------------|------------------|
| Acción | Año Inicio | Año Finalización |
| Lineamientos para despliegues conjuntos de redes de telecomunicaciones | 2022 | 2022 |
| Estudios de mercado | | |
| Acción | Año Inicio | Año Finalización |
| Estudio de mercado sobre barreras de acceso en condominios empresariales | 2019 | 2022 |
| Estudio de mercado sobre ductos | 2021 | 2022 |
| Estudio de mercado sobre despliegue de infraestructura para redes 5G | 2022 | 2023 |
| Actividades de asesoramiento, capacitación y difusión | | |
| Acción | Año | |
| Evento estudio ductos | 2023 | |

San José, 18 de febrero 2022
01624-SUTEL-OTC-2022

| Emisión de opiniones y recomendaciones | | |
|---|------------|------------------|
| Acción | Año Inicio | Año Finalización |
| Se emitirá opinión de oficio en aquellos temas que pueden generar distorsiones o barreras de entrada al mercado de telecomunicaciones | 2022 | 2023 |

V. RECOMENDACIONES

En virtud de lo expuesto de previo se recomienda al Consejo de la SUTEL valorar lo siguiente:

- i. Dar por recibido y acoger el presente informe.
- ii. Establecer que la SUTEL empleará dos criterios de priorización en su *“Plan bianual de prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia”* durante los años 2022 y 2023, a saber: i) consideraciones institucionales, al valorar la importancia institucional de contar con los instrumentos normativos que permitan aplicar adecuada y eficientemente la normativa de competencia, así como cumplir con los compromisos adquiridos por el país ante la OCDE; y ii) eliminación de barreras de entrada y distorsiones a la competencia en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, al considerar el reto del despliegue de nuevas redes que permitirían impactar positivamente la productividad y competitividad del país.
- iii. Autorizar a la Dirección General de Competencia a coordinar, a través del enlace institucional de la SUTEL en la Comisión de Infraestructura, las acciones necesarias en materia de eliminación de barreras de entrada y distorsiones a la competencia en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con el objetivo de coordinar esfuerzos y evitar duplicidades en la materia, que permitan alcanzar resultados en favor de una mayor competencia en el mercado.
- iv. Publicar en el sitio Web de la SUTEL el presente *“Plan bianual de prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia”*, con el objetivo de garantizar la transparencia en el actuar de la SUTEL.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

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

Deryhan Muñoz Barquero
Directora
Dirección General de Competencia

dmb
Gestión: GCO-OTC-CGL-00051-2022

TEL.: +506 4000-0000 Apartado 151-1200
FAX: +506 2215-6821 San José - Costa Rica

800-88-SUTEL
800-88-78835 gestiondocumental@sutel.go.cr