

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

Señora
Rose Mary Serrano Gómez
Asesora del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: INFORME DE OPINIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY BAJO EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO 23474 “REFORMA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY N° 7558 LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1995, PARA ELIMINAR EL USO DE BILLETES Y MONEDAS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS”.

Estimada señora:

La Dirección General de Competencia (DGCO) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), con base en las competencias establecidas en los artículos 46 bis y 46 tris del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF) y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 incisos a), d), k) y l) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642; 2, 3, 13, 14, 15 y 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736; 24 del Reglamento a la Ley 9736, Decreto Ejecutivo 43305-MEIC y 30 del Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones, se permite remitir su análisis sobre el texto del proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo 23474 “*Reforma al Artículo 46 de la Ley N° 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica del 3 de noviembre de 1995, para eliminar el uso de billetes y monedas en los servicios públicos*”.

1. CONSIDERACIONES INICIALES

a. Sobre el marco general.

El proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo 23474 “*Reforma al Artículo 46 de la Ley N° 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica del 3 de noviembre de 1995, para eliminar el uso de billetes y monedas en los servicios públicos*” (en adelante, proyecto de ley) plantea como objeto que las instituciones del Estado realicen una modernización de sus sistemas de cobro y pago a través de medios electrónicos, de manera que sea eliminado el uso del efectivo en dichas actividades. Actualmente el Artículo 46 de la Ley 7558 limita a las instituciones del Estado a realizar una evolución tecnología en los sistemas de cobro y pago, debido al poder liberatorio ilimitado que le otorga el artículo 46 de la ley 7558 a los billetes y monedas, por lo que el proyecto de ley plantea eliminar esta barrera por medio de una reforma al artículo en mención.

b. Sobre la competencia de la SUTEL.

La SUTEL es el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, de conformidad con los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley 7593), 1 y 2 inciso d) de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (Ley 8660) y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642).

San José, 26 de julio del 2023.

06190-SUTEL-OTC-2023

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 monopólicas, así como conocer, corregir y sancionar las prácticas monopolísticas cometidas por operadores o proveedores que tengan por objeto o efecto limitar, disminuir o eliminar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones”.*

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642 y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, facultan a la SUTEL, como autoridad sectorial de competencia, a velar porque la regulación **impulsada** e implementada no genere restricciones anticompetitivas, que afecten el desempeño eficiente del mercado de telecomunicaciones.

De conformidad con lo anterior, la operación de redes, incluyendo aquellas que soportan los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, y la prestación de servicios de telecomunicaciones, están sujetos al régimen sectorial de competencia en telecomunicaciones y su aplicación corresponde exclusivamente a la SUTEL (artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736); régimen que se aplica en igualdad de condiciones a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, sean estos públicos o privados.

En este sentido, el artículo 20 de la Ley 9736 establece que la SUTEL realizará actividades de promoción y abogacía de la competencia con el objetivo de fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia.

Legalmente la normativa establece las diversas herramientas no coercitivas que posee la SUTEL en materia de promoción y abogacía de la competencia, tales como **emisión de opiniones y recomendaciones**, emisión de guías, realización de estudios de mercado, actividades de asesoramiento, capacitación y difusión, acuerdos de cooperación, programas de cumplimiento voluntario, además de la difusión y publicación de su labor¹.

En particular, según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del Reglamento a esa misma Ley y 30 del Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones de la Superintendencia de

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

San José, 26 de julio del 2023.

06190-SUTEL-OTC-2023

Telecomunicaciones, **la SUTEL tiene la potestad de emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia**, de oficio o a solicitud del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa, demás entidades públicas o de cualquier administrado, sobre la promulgación, **modificación** o derogación **de leyes**, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.

El proyecto de ley plantea que las instituciones del Estado realicen una modernización de sus sistemas de cobro y pago a través de medios electrónicos, de manera que sea eliminado el uso del efectivo en dichas actividades; por ende, se considera que lo dispuesto en el proyecto de ley tiene incidencia en el mercado de las telecomunicaciones y en el actuar de la SUTEL.

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

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

La promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas (en adelante regulaciones), vigentes o en proceso de adopción, son una herramienta legítima que posee el Estado para lograr metas específicas a nivel de política pública, por lo que es vital valorar su impacto sobre el nivel de competencia.

La mayor parte de regulaciones no tienen el potencial de dañar indebidamente los niveles de competencia, pero en algunos casos, si dichas regulaciones se diseñan sin garantizar principios básicos de libre concurrencia, pudiera generar una distorsión que afecte la innovación y el crecimiento a largo plazo del sector, perjudicando en última instancia al consumidor. Por el contrario, si se diseñan regulaciones haciendo hincapié en los principios de competencia, el mercado saldrá beneficiado como un todo, tanto por parte de las empresas, como de los 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 consecuencias².

Es así como dentro del proceso de implementación de la Ley 9736, la SUTEL ha desarrollado la “*Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia*” (en adelante la Guía), aprobada mediante acuerdo 037-061-2022 del 5 de setiembre del 2022, por lo que lo pertinente es realizar el análisis del proyecto 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

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

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

política pública concretos. Sin embargo, existen casos donde estas regulaciones, lejos de alcanzar tales objetivos, restringen el funcionamiento de los mercados.

De tal forma, el objetivo de la Guía es contar con un instrumento que permita identificar las políticas públicas existentes o propuestas que restrinjan indebidamente la competencia, desarrollando los criterios, específicos y transparentes que toma en cuenta la SUTEL para realizar la evaluación de la competencia, así como para la evaluación de alternativas adecuadas que resulten más favorables al proceso competitivo de los mercados de telecomunicaciones y logren, a su vez, cumplir con los objetivos de interés público perseguidos, teniendo en cuenta los beneficios y costos de implementación³.

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

b. 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 pudiera tener el potencial de afectar la competencia, por lo cual el análisis de la DGCO se centra en la reforma al artículo 46 propuesto en dicho proyecto, a saber:

“Artículo 46- Poder del efectivo.

Los billetes y las monedas emitidas por el Banco Central de Costa Rica tienen poder liberatorio ilimitado en el territorio de la República y sirven para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias.

Las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos deberán eliminar el uso de billetes y monedas en su operación con el propósito de adoptar únicamente medios de cobro y pago electrónicos, salvo en situaciones en las que se compruebe la existencia de una imposibilidad material del administrado, caso fortuito, fuerza mayor o emergencia nacional, que ameriten la recepción y el pago de dinero en efectivo”

El proyecto de ley indica que estarán sujetos a la disposición las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos; al respecto, si bien los servicios de telecomunicaciones son servicios que se ofrecen al público en general, es decir “servicios disponibles al público”, tal y como lo establece el artículo 6 de la Ley 8642 y no “servicios públicos”, el proyecto de ley tiene incidencia en el mercado de las telecomunicaciones en la medida que las disposiciones establecidas incurren en las actividades de cobro y pago que realizan los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, que a su vez constituyen una institución del Estado, como lo son la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC), la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH), Radiográfica Costarricense S.A (RACSA) e Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

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

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

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

A. Regulaciones que limitan la cantidad o variedad de participantes del mercado

1. *¿Otorga a un proveedor o grupo de ellos el derecho exclusivo para explotar algún recurso, suministrar un bien o prestar algún servicio?*

El proyecto de ley **no** concede derechos exclusivos o especiales para explotar algún recurso, suministrar un bien o prestar algún servicio.

2. *¿Establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para operar en el mercado?*

El proyecto de ley **no** fija procedimientos para la obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para iniciar operaciones, ni siquiera procedimientos para que operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que cuentan ya con algún tipo de título habilitante puedan iniciar alguna actividad económica adicional.

3. *¿Limita la posibilidad de ciertos tipos de operadores o proveedores para ofrecer un bien o prestar un servicio?*

El proyecto de ley tiene el potencial de limitar la oferta de servicios por parte de operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones, que constituyen a su vez instituciones del Estado o prestadores de servicios públicos, dado que al establecer la eliminación del uso del efectivo en las actividades de cobro y pago que realizan estas instituciones, pudiera suponer una afectación en la demanda de servicios que son adquiridos y cancelados por ese medio de pago.

La eliminación del uso de efectivo en las actividades de cobro por parte de estas instituciones pudiera provocar una afectación en la comercialización de bienes y servicios, limitándolas actividades únicamente a aquellas que pudieran ser sufragadas por los consumidores a través de medios electrónicos de pago, dificultando con ello aquellas transacciones realizadas a través de efectivo, en vista que algunos clientes no podrán adquirir servicios por medios electrónicos dado que carecen de lo requerido para realizar este tipo de transacciones, por ejemplo porque desconocen cómo realizar este tipo de transacciones o bien tiene preferencia por el uso de efectivo como medio de pago, bien sea por una mayor inmediatez, no se encuentran bancarizados o porque este constituye el medio de pago por el cual perciben sus ingresos, entre otros.

Lo anterior, **supone un impacto únicamente para los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que constituyen a su vez instituciones del Estado**, lo cual les crea una situación desventajosa en relación con los proveedores privados que no tendrían la limitación para el uso de efectivo planteada en el proyecto de Ley. De tal forma un determinado grupo de proveedores podrán continuar haciendo uso del efectivo para las actividades de cobro y pago, dotándolos de un atractivo comercial mayor para aquellos clientes que decidan continuar utilizando el efectivo como medio de pago para la adquisición de servicios de telecomunicaciones.

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

4. *¿Eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida del mercado para un operador?*

El proyecto de ley **no** impone requisitos a la entrada o salida de un mercado que deban cumplir los operadores y/o proveedores que participan en el mercado de telecomunicaciones.

5. *¿Crea barreras geográficas para ofrecer bienes o prestar servicios?*

El proyecto de ley **no** crea barreras geográficas para ofrecer bienes o prestar servicios.

6. *¿Limita la transferencia o cesión de licencias y autorizaciones?*

El proyecto de ley **no** fija procedimientos para la transferencia o cesión de licencias, permisos o autorizaciones como requisito.

7. *¿Crea preferencias en las compras de gobierno a efecto de promover o beneficiar a una categoría o grupo de proveedores?*

El proyecto de ley **no** define requisitos que deban cumplir potenciales oferentes en procedimientos de compras públicas.

En suma, a partir del análisis de los primeros siete parámetros que contiene la Guía, es posible concluir que el proyecto de ley que se analiza tiene el potencial de limitar el número de empresas de servicios de telecomunicaciones.

B. Limitaciones a la capacidad de competir

1. *¿Limita las condiciones de la oferta de determinados bienes o servicios, incluyendo la posibilidad de determinar el precio o las condiciones de intercambio?*

El proyecto de ley pudiera incidir en las condiciones de oferta de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones, que constituyen a su vez instituciones del Estado, debido a que la eliminación del uso de efectivo en las actividades de cobro y pago por parte de estos agentes podría repercutir en la definición de estrategias de comercialización y recaudación, dado que solo podrán enfocarse en la venta de servicios de telecomunicaciones que sean sufragados por parte de los consumidores por medios electrónicos.

La eliminación del uso de efectivo no supone únicamente una afectación a los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que constituyen a su vez instituciones del Estado, si no que también pudiera impactar en una menor disponibilidad de servicios de telecomunicaciones para aquellos consumidores costarricenses que no cuentan con lo necesario para realizar pagos electrónicos o bien tienen una preferencia en el uso de efectivo, lo anterior, también pudiera suponer una menor presión competitiva en el sector de las telecomunicaciones.

Asimismo, el proyecto de ley pudiera provocar que aquellos operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que sí puedan aceptar el uso del efectivo como medio de pago,

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

conviertan dicha condición en un atributo de servicio, que pudiera ser atractiva para aquellos clientes que hagan uso del efectivo como medio de pago, lo cual podría provocar que los agentes que cuenten con ese “atributo” de aceptar el efectivo como medio de pago, se vean tentados a disminuir el desarrollo e impulso de otros de atributos de servicios para competir.

2. *¿Limita la capacidad de promocionar o hacer publicidad de bienes o servicios?*

El proyecto de ley **no** contiene elementos relacionados con la publicidad de los servicios de telecomunicaciones o sus redes.

3. *¿Establece estándares técnicos o de calidad de los productos o servicios que proporcionan ventajas discriminatorias o exigencias que van más allá de lo razonable?*

El proyecto de ley **no** contiene elementos relacionados con estándares técnicos o de calidad de productos de los servicios de telecomunicaciones o sus redes.

4. *¿Eleva los costos de algunos operadores o proveedores respecto a otros?*

El proyecto de ley eleva directamente los costos relacionados a la comercialización y recaudación de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que constituyen a su vez instituciones del Estado, en cuanto a que la disposición de eliminar el uso de efectivo en esas actividades supondrá que deban proveerse de todos los elementos necesarios para que el pago por sus servicios por parte de los consumidores sean realizados únicamente por medios electrónicos, costos en los que no deberán incurrir el resto de agentes económicos de capital privado autorizados para la prestación de estos, dado que las disposiciones perseguidas por el proyecto no les son asignadas.

5. *¿Exige el uso de algún estándar, modelo, plataforma o tecnología en particular, o de algún producto o servicio protegido por derechos de propiedad intelectual o que resulte costoso?*

El proyecto de ley **no** determina el uso de algún, modelo, plataforma o tecnología en particular o de algún producto protegido por derechos de propiedad intelectual.

Así las cosas, con base en el análisis de los parámetros anteriores es posible concluir que el proyecto de ley tiene el potencial de limitar las condiciones de oferta de uno o más operadores o proveedores para competir, así como el de elevar los costos de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que constituyen a su vez instituciones del Estado, respecto al resto de operadores de telecomunicaciones en el país.

C. Reduce incentivos para competir vigorosamente

1. *¿Genera un régimen de autorregulación o co-regulación?*

El proyecto de ley **no** establece o fomenta un régimen de autorregulación o co-regulación por parte de los operadores de redes y/o proveedores.

San José, 26 de julio del 2023.

06190-SUTEL-OTC-2023

2. *¿Exige o fomenta la publicación de información sobre volúmenes de producción, precios, ventas o los costos de los agentes económicos?*

El proyecto de ley **no** promueve un esquema que implique intercambios o publicación de cierto tipo de información entre agentes económicos competidores entre sí, tales como, precios, costos de producción, volúmenes de producción, mercados atendidos o estrategias comerciales.

3. *¿Exime un sector, actividad o agentes económicos de la aplicación de las leyes de competencia?*

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

4. *¿Promueve o permite acuerdos anticompetitivos?*

El proyecto de ley que se analiza **no** promueve o facilita la creación de acuerdos anticompetitivos entre operadores de redes y/o proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

5. *¿Genera incertidumbre regulatoria, permite la aplicación discrecional de las regulaciones?*

El proyecto de ley **no** genera incertidumbre regulatoria ni posibilita la aplicación discrecional de la regulación.

En resumen, es posible concluir que la propuesta de ley no reduce los incentivos a competir vigorosamente.

D. Limita las opciones e información disponible para los consumidores

1. *¿Limita la información disponible y la posibilidad de los consumidores de elegir a quién compran los servicios de telecomunicaciones?*

El proyecto de ley limita la capacidad de los consumidores para elegir entre los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional, dado que los operadores de redes y/o proveedores de telecomunicaciones que constituyen a su vez instituciones del Estado, solo podrán ser adquiridos por aquellos clientes que cuenten con la capacidad de utilizar medios de pagos electrónicos, los clientes que no cuenten con esta facilidad y deban adquirir servicios de telecomunicaciones usando como medio de pago el efectivo deberán realizarlo con el resto de agentes que no cuentan con la limitante de aceptación de efectivo.

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

2. *¿Incrementa los costos explícitos o implícitos de cambiar de proveedor, reduciendo la posible movilidad de los clientes?*

El proyecto de ley **no** limita la capacidad de los consumidores para cambiar de operador de red y/o proveedor de servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional.

En resumen, es posible concluir que la propuesta de ley tiene el potencial de limitar a los consumidores de elegir a quién compran los servicios de telecomunicaciones.

c. 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 primer punto de esta segunda etapa, es claro que el proyecto de ley denominado “*Reforma al Artículo 46 de la Ley N° 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica del 3 de noviembre de 1995, para eliminar el uso de billetes y monedas en los servicios públicos*”, persigue una política pública válida, siendo que pretende impulsar una modernización de los sistemas de cobro y pago de las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos, a través del uso de medios electrónicos y la eliminación del uso efectivo en sus actividades.

Respecto al análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones identificadas se procede a continuación a realizar una valoración de cada una de ellas:

criterio	Artículo 46. Poder del Efectivo.
¿Es necesaria?: Debe existir una relación causal entre el fin de interés público que persigue la regulación y el medio elegido para alcanzarlo.	Si 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.	No es proporcional, los costos que implica el cumplimiento de las disposiciones establecidas para los operadores de redes y/o proveedores de telecomunicaciones que constituyen a su vez instituciones del Estado y sus efectos en el nivel de competencia en el sector de las

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

criterio	Artículo 46. Poder del Efectivo.
	telecomunicaciones son excesivos para el fin que se persigue.
¿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.	No es indispensable. Existen alternativas menos lesivas para alcanzar el objetivo en el sector de las telecomunicaciones.

d. Tercera etapa de análisis: ¿Hay alternativas menos restrictivas para alcanzar el mismo fin?

Es posible que las restricciones a la competencia contenidas en la regulación estén justificadas, pero sus objetivos pueden alcanzarse de forma distinta y menos restrictiva. De ahí la importancia de valorar alternativas regulatorias que permitan alcanzar los objetivos que persigue la regulación, de forma tal que se elimine o se reduzca lo más posible su impacto negativo sobre la competencia en el mercado.

Esta Tercera Etapa de análisis consistirá entonces en una aplicación del principio de “indispensabilidad” o de “mínima distorsión”.

A partir de la valoración realizada, para minimizar el impacto sobre la competencia del sector, se recomienda ajustar el artículo 46 del proyecto de ley de la siguiente forma:

- Artículo 46: Agregar una excepción al artículo 46 del proyecto de ley, con el fin de que los operadores de redes y/o proveedores de telecomunicaciones que a su vez constituyen instituciones del Estado, puedan mantener el uso del efectivo como mecanismo de pago por los servicios de telecomunicaciones que prestan:

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

“Artículo 46- Poder del efectivo.

Los billetes y las monedas emitidas por el Banco Central de Costa Rica tienen poder liberatorio ilimitado en el territorio de la República y sirven para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias.

Las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos deberán eliminar el uso de billetes y monedas en su operación con el propósito de adoptar únicamente medios de cobro y pago electrónicos, salvo en situaciones en las que se compruebe la existencia de una imposibilidad material del administrado, caso fortuito, fuerza mayor o emergencia nacional, que ameriten la recepción y el pago de dinero en efectivo.

Estarán exceptuadas de esta disposición los servicios de telecomunicaciones prestados en condiciones de competencia por las instituciones del Estado”.

En resumen, los cambios propuestos son:

Artículo Original	Cambio Propuesto	Justificación
<p>Artículo 46- Poder del efectivo.</p> <p>Los billetes y las monedas emitidas por el Banco Central de Costa Rica tienen poder liberatorio ilimitado en el territorio de la República y sirven para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias.</p> <p>Las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos deberán eliminar el uso de billetes y monedas en su operación con el propósito de adoptar únicamente medios de cobro y pago electrónicos, salvo en situaciones en las que se compruebe la existencia de una imposibilidad material del administrado, caso fortuito, fuerza mayor o emergencia nacional, que ameriten la recepción y el pago de dinero en efectivo.</p>	<p>Artículo 46- Poder del efectivo.</p> <p>Los billetes y las monedas emitidas por el Banco Central de Costa Rica tienen poder liberatorio ilimitado en el territorio de la República y sirven para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias.</p> <p>Las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos deberán eliminar el uso de billetes y monedas en su operación con el propósito de adoptar únicamente medios de cobro y pago electrónicos, salvo en situaciones en las que se compruebe la existencia de una imposibilidad material del administrado, caso fortuito, fuerza mayor o emergencia nacional, que ameriten la recepción y el pago de dinero en efectivo.</p> <p>Estarán exceptuadas de esta disposición los servicios de telecomunicaciones prestados en condiciones de competencia por las instituciones del Estado.</p>	<p>El artículo tiene el potencial de generar barreras a la competencia entre los agentes del mercado de telecomunicaciones, dejando en una situación de desventaja competitiva a aquellos operadores y proveedores que son a su vez instituciones del Estado, en perjuicio del principio de no discriminación o neutralidad competitiva dispuesto en el artículo 3 inciso g) de la Ley General de Telecomunicaciones.</p>

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

San José, 26 de julio del 2023.

06190-SUTEL-OTC-2023

- A. Que según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del Reglamento a esa misma Ley y 30 del Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones, la SUTEL tiene la potestad de emitir de oficio o a solicitud, opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.
- B. Que el proyecto de ley plantea que las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos realicen una modernización de sus sistemas de cobro y pago a través de medios electrónicos, de manera que sea eliminado el uso del efectivo en sus actividades.
- C. Que la SUTEL basándose en su *“Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia”*, realizó el análisis del proyecto de ley tramitado en el expediente 23474 *“Reforma al Artículo 46 de la Ley N° 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica del 3 de noviembre de 1995, para eliminar el uso de billetes y monedas en los servicios públicos”*.
- D. Que de acuerdo con los principios evaluados se encuentra que:
- La normativa propuesta **tiene el potencial para limitar la cantidad o variedad de participantes del mercado.**
 - La normativa propuesta **tiene el potencial de limitar la capacidad de competir** de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones.
 - La normativa propuesta **no tiene el potencial de reducir los incentivos para competir** vigorosamente entre los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones.
 - La normativa propuesta **tiene el potencial de limitar las opciones e información disponible de los consumidores**, para elegir a quién compran los servicios de telecomunicaciones.
- E. Que el objetivo de política pública perseguido por el proyecto es válido y pretende impulsar el uso de medios electrónicos para el cobro y pago por los servicios que prestan las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos.
- F. Que, en cuanto al análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones encontradas, se determina que la reforma al artículo 46 de la Ley 7558 no cumple con los criterios de proporcionalidad e indispensabilidad.
- G. Que a partir de los resultados de los anteriores parámetros se considera que el proyecto de ley **tiene el potencial de generar barreras a la competencia** entre los agentes del mercado de telecomunicaciones, por lo cual se recomienda ajustar la reforma propuesta al artículo 46 del proyecto de ley para agregar una excepción al artículo 46 del proyecto de ley, con el fin de que los operadores de redes y/o proveedores de telecomunicaciones que a su vez constituyen instituciones del Estado, puedan mantener el uso del efectivo como mecanismo de pago por los servicios de telecomunicaciones que prestan:

San José, 26 de julio del 2023.
06190-SUTEL-OTC-2023

“Artículo 46- Poder del efectivo.

Los billetes y las monedas emitidas por el Banco Central de Costa Rica tienen poder liberatorio ilimitado en el territorio de la República y sirven para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias.

Las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos deberán eliminar el uso de billetes y monedas en su operación con el propósito de adoptar únicamente medios de cobro y pago electrónicos, salvo en situaciones en las que se compruebe la existencia de una imposibilidad material del administrado, caso fortuito, fuerza mayor o emergencia nacional, que ameriten la recepción y el pago de dinero en efectivo.

Estarán exceptuadas de esta disposición los servicios de telecomunicaciones prestados en condiciones de competencia por las instituciones del Estado”.

De esta forma queda rendido por parte de la DGCO, formal criterio sobre el proyecto tramitado en el expediente legislativo 23474 “Reforma al Artículo 46 de la Ley N° 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica del 3 de noviembre de 1995, para eliminar el uso de billetes y monedas en los servicios públicos”, en relación exclusivamente con los potenciales efectos del citado proyecto de ley en materia de competencia y libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones, en particular en relación con la generación de distorsiones o barreras de entrada a la competencia entre los agentes del mercado, así como lo relativo a la aplicación efectiva de la normativa de competencia en el sector telecomunicaciones.

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE COMPETENCIA

Deryhan Muñoz Barquero
Directora
Dirección General de Competencia

Silvia Elena León Campos
Jefa Unidad de Instrucción y Promoción y
Abogacía
Dirección General de Competencia

Laura López Carrillo
Economista
Unidad de Instrucción y Promoción y Abogacía
Dirección General de Competencia

LLC/SELC/DMB
C.c.
Expediente: GCO-OTC-CGL-00023-2023

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