

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

Señores
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
Costa Rica

**OBSERVACIONES DEL PROYECTO TRAMITADO CON EL EXPEDIENTE N° 23747
PARA LA REFORMA DEL 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”
EXPEDIENTE: GCO-COM-BCCR-00844-2023**

Estimados señores:

En relación con el proyecto de ley correspondiente al expediente N° 23.747 “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”, por este medio la Superintendencia de Telecomunicaciones remite el criterio solicitado.

Este criterio comprenderá tanto el análisis desde el punto de vista regulatorio, según lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642); así como las consideraciones como Autoridad Sectorial de Competencia, de conformidad con Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica (Ley 9736).

En este sentido, cabe señalar que 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. Por lo tanto, 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. Así las cosas, la normativa señalada, faculta 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, el proyecto de ley consultado plantea que las instituciones del Estado realicen una modernización de sus sistemas de cobro y pago a través de medios

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

electrónicos, eliminando el uso del efectivo en dichas actividades. Este proyecto incide en el mercado de las telecomunicaciones y en el actuar de la SUTEL; por lo que se considera indispensable realizar las observaciones desarrolladas en el presente documento.

I. Criterio de esta Superintendencia, en su condición de órgano regulador en materia de telecomunicaciones. Criterio emitido por la Dirección General de Calidad mediante oficio 06214-SUTEL-DGC-2023 del 26 de julio del 2023.

1. Sobre el proyecto de Ley N°23747

Que la reforma del artículo 46 de la Ley N°7558 sobre la “*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*”, indica lo siguiente:

“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. (Destacado intencional)

La propuesta de reforma pretende incluir un párrafo final al numeral 46 anteriormente citado, con la finalidad de eliminar el uso de billetes y monedas para las instituciones del Estado y para el pago de los servicios públicos. Por lo que, se procede a continuación a realizar una serie de consideraciones en lo referente a la eventual afectación a la luz de los derechos de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones.

2. Sobre el objeto de la reforma

Preliminarmente, resulta necesario destacar que los servicios de telecomunicaciones no son servicios públicos, ya que corresponden a servicios disponibles al público, conforme a las definiciones dispuestas en el numeral 6 incisos 23) y 24) de la Ley General de Telecomunicaciones.

A pesar de lo anterior, considerando que la Comisión de Asuntos Económicos puso en conocimiento a esta Superintendencia la consulta de dicha propuesta de reforma, se realizan las siguientes observaciones que podrían tener impacto en los derechos de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones.

3. Sobre la elección del medio de pago por parte de los usuarios finales

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

Al respecto, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley N° 7593), dispone dentro de las obligaciones de la Superintendencia y funciones de su Consejo las siguientes:

“(…)

Artículo 60: Obligaciones Fundamentales de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL):

a) *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 (...)*

e) *Velar por el cumplimiento de los deberes y derechos de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones (...)*

Artículo 73. Funciones del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)

Son funciones del Consejo de la SUTEL:

“a) *Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad y mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios (...)*”

Como se denota de lo citado, tanto la Superintendencia como su Consejo, se encuentran en la obligación de proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. De esta forma, dentro de las competencias de la SUTEL se incluyen aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, 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, entre otras.

En ese sentido, el numeral 45 inciso 12) de la Ley General de Telecomunicaciones plantea como uno de los derechos de los usuarios: **“Elegir el medio de pago de los servicios recibidos”**.

Como complemento de lo anterior, el artículo 21 inciso 14) del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final vigente dispone que: *“(…) los contratos de adhesión deberán contener como mínimo los siguientes aspectos: 14) El reconocimiento del derecho a la elección del medio de pago entre los comúnmente utilizados en el tráfico comercial (...)*”.

Con lo expuesto, se evidencia que el ejercicio de dicho derecho de elección de medios de pago, según la costumbre de los servicios de telecomunicaciones, existen medios de pago como el depósito bancario, transferencia en la plataforma del Sistema Nacional de Pagos

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

Electrónicos (SINPE), pago en efectivo, cancelación en los puntos autorizados, cargo a la tarjeta de crédito o débito, entre otros.

En igual sentido, en el Alcance N° 200 de la Gaceta N° 180 del 22 de setiembre de 2022 se publicó el nuevo Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones, el cual entrará en vigor el 23 de setiembre del año en curso y se dispuso con respecto a la **elección del medio de pago** en el numeral 57 lo siguiente: **“Artículo 57. Forma de entrega y medios de pago de la factura del servicio de telecomunicaciones** *Los clientes tendrán derecho a que los operadores/proveedores les entreguen facturas en formato digital. Los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones tienen el derecho de elegir libremente el medio de pago de los servicios contratados. Para tal efecto, los operadores/proveedores deben poner a disposición al menos dos (2) medios que faciliten el pago”.*

Por lo anterior, resulta importante destacar que, el eliminar el uso de billetes y monedas para el pago de los servicios públicos y limitarlo estrictamente a opciones digitales de pago y cobro electrónico, impactaría negativamente a aquellos usuarios que no poseen cuentas bancarias o que no tienen acceso al servicio de Internet fijo o móvil o que simplemente encuentran dentro de su costumbre el pago en efectivo como el medio de preferencia. Al respecto, gran parte de los trabajadores informales¹ reciben el pago en dinero en efectivo, por lo que exigirles contar con opciones digitales de pago se constituye como una barrera para el acceso a los servicios públicos y a la libertad de elección regulada en el artículo 46 de la Constitución Política. Igualmente, adultos mayores o personas que no cuentan con los conocimientos necesarios para utilizar otros medios de pago o se les dificulta, deben mantener esta opción para la cancelación de los servicios de telecomunicaciones.

Cabe señalar que, como es el caso de los servicios móviles en modalidad prepago, éstos mantienen aún una alta proporción del mercado móvil, siendo que para el año 2022 se registró un 61.9% en suscripciones², lo cual implica que actualmente hay 1,6 líneas prepago por cada línea postpago³. Adicionalmente, son una modalidad de servicio donde el pago en efectivo es usual, por lo que la limitación de medios de pago podría constituirse en una barrera de acceso a estos servicios.

Según lo señalado, este accionar podría constituirse en una limitante para algunos usuarios vulnerables como, por ejemplo, adultos mayores, usuarios con discapacidad e inclusive para aquellos que no cuentan con acceso al servicio de Internet, según se desarrollará en la siguiente sección.

4. Adultos mayores

¹ Dentro de esta clasificación se encuentran diferentes ocupaciones como los agricultores, cocineros, costureros, peones de jardinería, cuidadores de niños, albañiles, peones de construcción, taxistas, limpiadores domésticos, entre otros. Según el resumen de resultados del INEC con fecha 1° de junio del 2023, en lo referente a la fuerza de trabajo, un 40.7% tiene un empleo informal.

² Se aclara que dicho porcentaje es del total de líneas activas.

³ Estadísticas del Sector Telecomunicaciones, Costa Rica. Disponible en el sitio web https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/informe_estadisticas_del_sector_de_telecomunicaciones_costa_rica_2022.pdf

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

Con respecto a este tema, es importante señalar que en el ordenamiento jurídico de Costa Rica existe un mandato constitucional que demanda del Estado el principio de igualdad y no discriminación y la protección especial de la persona adulta mayor, según se extrae de los numerales 33 y 51 de la Constitución Política que disponen lo siguiente:

“ARTÍCULO 33.- *Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”*

“ARTÍCULO 51.- *La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, **el anciano** y el enfermo desvalido.” (El resaltado es propio)*

Por su parte, la Ley N.º 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, contiene disposiciones específicas que prohíben la discriminación por razones de edad, específicamente en el numeral primero se estipula lo siguiente:

“ARTÍCULO 1.- Objetivos *Los objetivos de la presente ley serán:*
a) Garantizar a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos. (...)”

En igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 24 dispone que: *“Todas las personas son iguales ante la ley”*. De igual forma, la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas en su artículo 3 inciso d) establece que: *“Son principios generales aplicables a la Convención: d) la igualdad y no discriminación”*.

Por otra parte, la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas señalada define la discriminación por edad en la vejez en el numeral 2 como: *“Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”*.

En relación con el Principio de Igualdad, la Sala Constitucional en el voto número 5694-2008 determinó que *“el artículo 33 de la Constitución Política, reconoce que todas las personas son iguales ante la ley y prohíbe toda práctica de discriminación que resulte contraria a la dignidad humana, precepto al cual, el Constituyente le otorgó el rango de uno de los valores superiores que informan nuestra Constitución”*.

Por su parte, en el voto número 4524-2012 de la misma Sala, se reafirmó la tesis jurisprudencial que ha reconocido el principio de igualdad como principio jurídico fundamental contenido en la Constitución Política de Costa Rica y, en consecuencia, la prohibición absoluta de realizar cualquier tipo de discriminación contraria a esa dignidad, precisando que discriminar, en términos generales, es diferenciar en perjuicio de los derechos y la dignidad de un ser humano o grupo de ellos.

San José, 03 de agosto de 2023

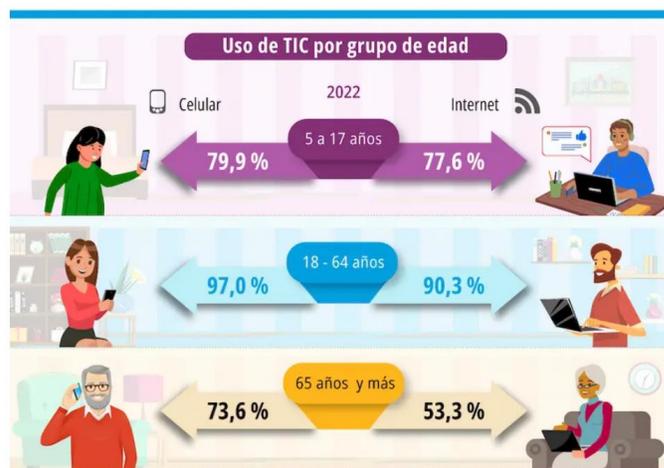
06449-SUTEL-CS-2023

Como se evidencia de lo anterior, la jurisprudencia de la Sala Constitucional con relación a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política sobre el Principio de Igualdad, es muy amplia e involucra la prohibición de discriminación por motivos de raza, color, edad, nacionalidad, sexo, idioma, religión y opiniones políticas por parte de órganos del Estado o incluso de sujetos de derecho privado.

En el marco de las anteriores consideraciones, en aras de garantizar un ejercicio efectivo de los derechos por parte de esta población, deben analizarse los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) con respecto al uso del servicio de acceso a Internet por parte de los adultos mayores, máxime considerando que, en el proyecto en cuestión esta se constituye como la principal herramienta para poder realizar los pagos de los servicios de forma electrónica.

Además de la brecha digital existente en dicha población, Prosic-UCR identificó otros factores que obstaculizan el uso de las Tecnologías de Información y del Conocimiento (TIC) por parte de las Personas Mayores, dentro de las que se incluyen: 1) limitaciones en funciones motoras y cognitivas, 2) resistencia a aprender sobre las TIC y utilizarlas debido a experiencias de aprendizaje negativas en el pasado y, 3) apoyo inadecuado por parte de familiares y amigos para el aprendizaje.⁴

Adicionalmente, durante el año 2022 el INEC realizó un estudio del uso de las TIC por grupo de edad y se obtuvieron los siguientes resultados:



Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2022.

Imagen N°1. Consulta realizada de <https://inec.cr/noticias/evolucion-el-uso-las-telecomunicaciones-costa-rica>

⁴ Consulta realizada de <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/05/18/voz-experta-las-personas-adultas-mayores-frente-a-las-tecnologias-de-la-informacion-y-la-comunicacion-tic.html> el 19 de julio de 2023. Informe PROSIC disponible en el sitio web: http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/informe_2017.pdf

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

Como se evidencia, aún existe una brecha en este sector, nótese que únicamente el 53.3% de los adultos mayores utilizan el servicio de Internet fijo en comparación con un 90.3% para la población comprendida entre los 18 y 64 años. Lo mismo sucede con el servicio de acceso a Internet móvil, siendo que solo el 73.6% de los adultos mayores acceden a éste, en contraste con un 97% para la población más joven⁵.

En el marco de las anteriores consideraciones, se evidencia que condicionar a la población de los adultos mayores al pago mediante los canales electrónicos, sería colocarlos en una situación de mayor vulnerabilidad y restringirles el acceso a los servicios de primera necesidad.

5. Usuarios con discapacidad

Al respecto, tal y como lo establece el numeral 2 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Ley N°7600, la persona con discapacidad se define como aquella que cuenta con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo y las barreras debidas a la actitud y el entorno, que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Razón por la cual, se han emitido una serie de disposiciones legales y reglamentarias a nivel nacional e internacional con el objetivo de proteger los principios de equiparación de oportunidades, accesibilidad, participación y de no discriminación.

De igual forma, en el nuevo Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones, el cual entrará en vigor el 23 de setiembre del año en curso, se estipula en el capítulo IV lo referente a la responsabilidad de los operadores y proveedores de los servicios de telecomunicaciones con relación a los derechos de los usuarios finales con discapacidad, dentro de las cuales se estipuló que, éstos deben implementar facturas digitales, que les permitan a esta población informarse sobre el detalle y monto de los servicios prestados, tener acceso al contenido de los contratos de adhesión y poderse informar del contenido del sitio WEB de los operadores.

Es así como resulta claro que, existen muchas limitaciones para este grupo de la población, en lo que respecta al acceso a tecnologías de información; por lo que, restringir o limitar los medios de pago utilizados comúnmente sería generar una exclusión adicional y aumentar la brecha ya existente, considerando que todos los esfuerzos realizados han sido con el objetivo de eliminar las barreras y garantizar que los usuarios con discapacidad puedan tener acceso en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones y a otros.

⁵ "El comportamiento de los hogares de adultos mayores es particularmente interesante, pues en algunos aspectos se comporta de manera opuesta al resto de la población. Se pueden encontrar importantes brechas en la tenencia de computadora y acceso a Internet, con diferencias de 30 y 43 puntos porcentuales respectivamente, lo que la colocaría en una de las brechas más grandes encontradas después de la educativa y de ingresos. Del mismo modo la telefonía celular encuentra una brecha de 27 puntos porcentuales, superada únicamente por la brecha en telefonía móvil con respecto a nivel educativo. En contraste, los hogares de adultos mayores tienen una característica única: un apego a la telefonía residencial que no se observa en el resto de la población. Mientras que estos hogares tienen teléfono residencial en el 62% de los casos, el porcentaje desciende a apenas el 38% en el resto de hogares costarricenses". Informe PROSIC disponible en el sitio web: http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/informe_2017.pdf

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

En definitiva, aprobar dicha reforma, representaría un detrimento en los esfuerzos realizados para reducir la exclusión que durante mucho tiempo ha afectado a poblaciones vulnerables como por ejemplo los adultos mayores, las que poseen un acceso limitado al servicio de Internet, los trabajadores informales, así como a los usuarios con discapacidad, y atentaría contra el Principio de Igualdad y no Discriminación, así como contra la prohibición de no regresividad, la cual dispone que la reglamentación debe ser racional y no se puede debilitar o retraer el nivel de protección previamente otorgado mediante otras normas⁶.

II. Criterio de esta Superintendencia como Autoridad Sectorial de Competencia. Criterio emitido por la Dirección General de Competencia mediante oficio 06190-SUTEL-OTC-2023 del 26 de julio del 2023.

1. Análisis del proyecto de 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 competencia, pudiera generar una distorsión que afecte la innovación y el crecimiento a largo plazo del sector, perjudicando en última instancia al consumidor. Por el contrario, si se diseñan regulaciones haciendo hincapié en los principios de competencia, el mercado saldrá beneficiado como un todo, tanto por parte de 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

⁶ "La prohibición de regresividad puede ser entendida, en este contexto, como una veda a las normas y medidas estatales que, por debilitar o retraer el nivel de protección otorgado, **reinstauran obstáculos para la satisfacción de sus necesidades básicas**, o, en términos más amplios, hacen renacer **obstáculos de carácter económico y social que limitan de hecho la libertad e igualdad de las personas**, e impiden el pleno desarrollo de la persona humana y efectiva participación de todos en la organización política, económica y social de un país." Courtis (2006). Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, p.20. Disponible en el sitio web <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/ni-un-paso-atras-la-prohibicion-de-regresividad-en-materia-de-derechos-sociales.pdf> (Destacado intencional)

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

resultados adversos en el precio, la calidad, la innovación, limiten las opciones de decisión del consumidor, entre otras consecuencias⁷.

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

De tal forma, el objetivo de la Guía es contar con un instrumento que permita identificar las políticas públicas existentes o propuestas que restrinjan indebidamente la competencia, desarrollando los criterios, específicos y transparentes que toma en cuenta la SUTEL para realizar la evaluación de la competencia, así como para la evaluación de alternativas adecuadas que resulten más favorables al proceso competitivo de los mercados de telecomunicaciones y logren, a su vez, cumplir con los objetivos de interés público perseguidos, teniendo en cuenta los beneficios y costos de implementación⁸.

De tal manera, esta Superintendencia, a través de su Dirección General de Competencia, 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

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

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

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

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:

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.

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

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, limitando las 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.

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.

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

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, sino 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, 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

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

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.

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?*

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

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.

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).

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

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.
<p>¿Es necesaria?: Debe existir una relación causal entre el fin de interés público que persigue la regulación y el medio elegido para alcanzarlo.</p>	<p>Si es necesaria.</p>
<p>¿Es proporcional?: El costo de las restricciones contenidas en la regulación no supera el beneficio que con ella se pretende para la colectividad.</p>	<p>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 telecomunicaciones son excesivos para el fin que se persigue.</p>
<p>¿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.</p>	<p>Sí es eficaz.</p>

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

Criterio	Artículo 46. Poder del Efectivo.
<p>¿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.</p>	<p>Sí es transparente.</p>
<p>¿Es predecible?: La regulación debe ofrecer a los agentes económicos un marco estable y sólido, que genere seguridad jurídica.</p>	<p>Si es predecible.</p>
<p>¿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.</p>	<p>No es indispensable. Existen alternativas menos lesivas para alcanzar el objetivo en el sector de las telecomunicaciones.</p>

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:

*“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.*

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

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. 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</p>	<p>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.</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>

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

recepción y el pago de dinero en efectivo.		
--	--	--

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al tenor de lo desarrollado de previo, esta Superintendencia concluye lo siguiente:

- A. Que según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del Reglamento a esa misma Ley y 30 del Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones de la 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 en materia regulatoria, el proyecto tiene un impacto negativo en los derechos de los usuarios finales.
- D. Que aprobar dicha reforma, representaría un detrimento en los esfuerzos realizados para reducir la exclusión que durante mucho tiempo ha afectado a poblaciones vulnerables como por ejemplo los adultos mayores, las que poseen un acceso limitado al servicio de Internet, los trabajadores informales, así como a los usuarios con discapacidad, y atentaría contra el Principio de Igualdad y no Discriminación, así como contra la prohibición de no regresividad, la cual dispone que la reglamentación debe ser racional y no se puede debilitar o retraer el nivel de protección previamente otorgado mediante otras normas
- E. Que en materia de competencia, 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”*.
- F. Que de acuerdo con los principios evaluados se encuentra que:
 - a. La normativa propuesta tiene el potencial para limitar la cantidad o variedad de participantes del mercado.

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

- b. La normativa propuesta tiene el potencial de limitar la capacidad de competir de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones.
 - c. 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.
 - d. 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.
- G.** 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.
- H.** 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.
- I.** 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:

“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”.

San José, 03 de agosto de 2023

06449-SUTEL-CS-2023

De esta forma queda rendido por parte de esta Superintendencia, 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*”.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Federico Chacón Loaiza
Presidente del Consejo

Arlyn A.

Expediente: GCO-COM-BCCR-00844-2023