

San José, 9 de octubre de 2020

09051-SUTEL-OTC-2020

Señores(as)
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

INFORME SOBRE LA CONSULTA DEL PROYECTO DE “LEY PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE ASPIRANTES AL CONSEJO DE SUTEL Y AL ÓRGANO SUPERIOR DE COPROCOM”. EXPEDIENTE LEGISLATIVO Nº 22.055

Estimados(as) señora(as):

En relación con el oficio Nº AL-CPOECO-484-2020, recibido en fecha 24 de septiembre de 2020 (NI-10780-2020), mediante el cual se consulta el criterio de esta institución acerca del texto del expediente legislativo Nº 22.055 “LEY PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE ASPIRANTES AL CONSEJO DE SUTEL Y AL ÓRGANO SUPERIOR DE COPROCOM”, se presenta al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), el informe técnico respectivo para su valoración.

1. Sobre los Criterios de Selección de los Miembros del Consejo de la SUTEL.

En relación con el Consejo de la SUTEL el artículo 61 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP, Ley 7593), dispone que este estará conformado por tres miembros propietarios y un miembro suplente, cuyos requisitos de selección se registrarán conforme lo dispuesto en el Capítulo XI de la Ley 7593, estableciéndose de esta forma en el artículo 62 de la precitada norma legal, que los miembros del Consejo de la SUTEL, titulares y suplentes, deberán cumplir con los siguientes requisitos: ser costarricenses, contar con título universitario con el grado de licenciatura como mínimo, ser de reconocida y probada honorabilidad y contar al menos con cinco años de experiencia, en actividades profesionales o gerenciales relevantes para los servicios de telecomunicaciones.

2. Sobre las Modificaciones Propuestas en el Proyecto de Ley Consultado, Expediente 22.055.

La motivación al proyecto de ley contenido en el expediente Nº 22.055, dispone dos límites vigentes en la normativamente nacional, para según la propuesta, lograr una amplia participación de aspirantes al cargo de miembro del Consejo de la SUTEL y del Órgano Superior de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM). El proyecto en consulta señala:

“El primer límite para una amplia participación de aspirantes a integrar los órganos superiores de estas autoridades, tiene que ver con la experiencia que se imputó para poder ser miembro.

En el caso de SUTEL (...) cinco años (...) en el caso de del máximo tribunal de la COPROCOM (...) ocho años (...)

San José, 9 de octubre de 2020

09051-SUTEL-OTC-2020

En el caso del COPROCOM existe un segundo límite, que impide una amplia participación de aspirantes a integrar su órgano superior, que es restringir las profesiones que pueden acceder a puestos en órgano superior de COPROCOM (...)

De esta forma el proyecto de ley en análisis recomienda:

- a) Modificar el inciso d) del artículo 62 de la Ley 7593, para el establecimiento del requisito de al menos 3 años de experiencia en actividades profesionales o gerenciales para los servicios de telecomunicaciones, en el caso del Consejo de la SUTEL y
- b) Modificar los incisos c) y d) del artículo 8 de la Ley 9736 para requerir de los miembros del Órgano Superior de la COPROCOM, tener idoneidad técnica grado académico universitario según corresponda en ciencias económicas o derecho y acreditar al menos tres años de experiencia en el ejercicio profesional en materia de competencia.

3. Sobre la Modificación a los Requisitos de Experiencia Propuestos en el Proyecto de Ley 22.055.

Con respecto a la propuesta de reducción de la cantidad de años de experiencia exigidos por la legislación vigente para ocupar el cargo de Miembro del Consejo de la SUTEL, se destacan los siguientes elementos a considerar.

3.1. Equiparación del requisito con otros cargos públicos.

En el ámbito de la selección de personal y asignación de responsabilidades laborales, el Manual de Clases y Especialidades de la Dirección General de Servicio Civil¹, establece en materia de requisitos de experiencia para la clase “Profesional de Servicio Civil 3”, cinco años de experiencia en labores profesionales relacionadas con el puesto, con la especialidad de este o bien con su formación profesional.

Por su parte, el Manual Descriptivo de Clases de la ARESEP², establece para el cargo de Profesional 5, 36 meses de experiencia en labores profesionales relacionadas con el cargo; mientras que para el cargo de Director General establece una experiencia de 60 meses de experiencia profesional de alto nivel, dirección de personal o gerencias relacionada con las labores del cargo.

Esto quiere decir que el proyecto de Ley tramitado en el expediente legislativo 22.055, **en el caso de los Miembros del Consejo de la SUTEL, se equipararían los requisitos de experiencia con los de un cargo Profesional**, y se ubicarían incluso por debajo de los requisitos exigidos internamente a un Director General. Siendo, que **lo idóneo en el caso de cualquier institución es que el órgano superior o los jerarcas de las instituciones sean quienes cuenten con el**

¹ Actualizado al día 29 de septiembre de 2020, visible en el enlace: http://web.dqsc.go.cr/ts_clases/dqsc_servicios_clases.html

² Disponible en el enlace: <https://aresep.go.cr/transparencia/acceso-informacion/personal/indice-salarial/1551-manual-de-cargos-y-clases>

San José, 9 de octubre de 2020

09051-SUTEL-OTC-2020

mayor nivel de experiencia, dado que tienen atribuidas no sólo las mayores responsabilidades, sino la obligación de decidir y dirigir sobre temas estratégicos de la institución.

3.2. Aprovechamiento del acervo de capital humano.

Durante el trámite legislativo asociado al proceso de aprobación de la Ley 9736, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), mediante el oficio DM-847-2019 (respuesta al oficio AL-20992-OFI-379-2019 del 8 de abril de 2019), destacó la importancia del aprovechamiento del recurso humano especializado en la materia, del cual dispone el Estado Costarricense.

Es menester indicar que en el contexto del desarrollo de las capacidades operativas en materia de cumplimiento de la normativa nacional, es un pilar fundamental, la consistencia y predictibilidad jurídica que se brinde al administrado en el dictado de sus resoluciones, lo cual requiere que los tomadores de decisiones institucionales cuenten con la debida experiencia en la materia. Por lo que, **las actividades ordinarias desempeñadas por la SUTEL por mandato legal, requieren de un considerable nivel de experiencia y conocimiento técnico específico, para su adecuada ejecución.**

3.3. Asimetría de requisitos de los reguladores ARESEP y SUTEL.

Cabe destacar en este apartado, que **los requisitos de selección de los miembros del Consejo de la SUTEL son dispuestos por la Ley 7593 de forma equivalente a los requisitos de los miembros de la Junta Directiva**, del Regulador General y del Regulador General Adjunto de la ARESEP (artículo 48 de la Ley 7593), **dado el carácter regulatorio de ambas instituciones.**

La modificación propuesta en el proyecto de ley consultado rompería así el nivel de experiencia requerido entre los reguladores del país, requiriendo en el caso del sector telecomunicaciones un menor nivel de experiencia que el exigido para regular el resto de los servicios públicos, esto conllevaría en el proceso de reclutamiento y selección de los miembros del Consejo de la SUTEL, la exigencia de requisitos disímiles (siendo estos menores), a los establecidos para los miembros de la Junta Directiva, del Regulador General y del Regulador General Adjunto de la ARESEP, aún cuando la SUTEL es la autoridad encargada de regular, aplicar, vigilar y controlar el marco regulatorio de las telecomunicaciones, según lo definido en el inciso d), artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (Ley 8660) y el artículo 59 de la Ley 7593.

3.4. Sobre las recomendaciones OCDE en materia de diseño institucional para las Agencias de Competencia de Costa Rica.

En el año 2014 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publican su Examen inter-pares de Derecho y Política de la Competencia en Costa Rica, el cual concluyó entre otros aspectos, que el régimen

San José, 9 de octubre de 2020

09051-SUTEL-OTC-2020

costarricense de competencia necesitaba ser actualizado y fortalecido, siendo una debilidad de dicho régimen su diseño institucional.

La OCDE publica en el mes de julio del presente año, su documento “Costa Rica: Evaluación del Derecho y Política de Competencia 2020”, valorando en materia de diseño institucional, elementos importantes en pro de una estructura robusta para el cumplimiento de la normativa de competencia:

“El Comité de Competencia recomendó a Costa Rica:

- **Adoptar un procedimiento para el nombramiento de los comisionados y el personal de las agencias de competencia que sea transparente y garantice la independencia y los conocimientos técnicos de los comisionados.**
- **Establecer en la ley las calificaciones y la experiencia necesaria para ser comisionado, en función del trabajo por realizar y el grado de aptitud requerido**. (El destacado es intencional).

Asimismo, la OCDE indica que el tema de la experiencia del órgano superior de las autoridades de competencia constituye un desafío para lograr un adecuado diseño institucional:

*“La dotación de recursos para la agencia de competencia, que incluye la disponibilidad de comisionados, el número y **los conocimientos especializados del personal** y la asignación del presupuesto y los medios suficientes que le permitan a la agencia de competencia exigir eficazmente el cumplimiento de las leyes de competencia*”. (El destacado es intencional).

Por lo cual se recomienda que Costa Rica implemente su Hoja de Ruta de una manera **que garantice los conocimientos especializados**, la independencia y la autonomía de las Autoridades de Competencia y sus Órganos Superiores.

En ese sentido, **disminuir la cantidad de años de experiencia para los Miembros del Consejo de la SUTEL iría en detrimento de las recomendaciones de la OCDE** en materia de competencia.

3.5. Sobre requerimientos internacionales de experiencia en materia de Regulación de Telecomunicaciones y Derecho de Competencia.

La legislación costarricense en materia de Regulación de Telecomunicaciones y Derecho de Competencia no es ajena a lo establecido en otras jurisdicciones, al disponer requisitos mínimos de experiencia en campos profesionales específicos.

A nivel Latinoamericano, destaca el alcance constitucional de dicha norma al estar presente en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual requiere de desempeño profesional destacado por parte de los aspirantes al puesto de comisionado en la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), estableciendo dicha norma constitucional entre otros aspectos,

San José, 9 de octubre de 2020

09051-SUTEL-OTC-2020

mayores requisitos de edad y de goce de derechos civiles y políticos, en contraposición a la legislación costarricense.

Para el caso chileno, el Decreto Ley Nº 211 establece el requerimiento de una experiencia profesional mínima de 5 años o de 3 años de experiencia o especialización en áreas afines a las funciones de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), así como el requisito de título de abogado, para ocupar el puesto de Directivo. Mientras que, para el caso del Fiscal Nacional Económico, máxima autoridad de la FNE, se requiere un total de diez años de ejercicio profesional o tres años en el servicio.

Cabe destacar que, tanto para el caso mexicano como para el caso chileno, los cargos de máximos jerarcas de las Autoridades de Competencia (COFECE y FNE), son ocupados por una economista y un abogado; respectivamente, con más de 12 y 22 años de experiencia profesional en materia de Derecho de Competencia al momento de su nombramiento.

Para el caso del IFT, la máxima jerarquía institucional es ocupada por un abogado con más de 20 años de experiencia profesional en materia de telecomunicaciones al momento de su nombramiento.

República Dominicana y la República de El Salvador, establecen requisitos de experiencia acreditada en campos afines al Derecho de Competencia y Telecomunicaciones para la designación de sus jerarcas en las autoridades respectivas.

En materia de abogacía y promoción de la competencia a nivel internacional, destaca el trabajo de la Red de Internacional de Competencia (ICN) y la OCDE. Organismos internacionales que proveen a las autoridades de competencia, agentes económicos y público en general, de amplios compendios de información práctica y especializada, apegada a las mejores prácticas internacionales en materia de Derecho de Competencia; así como también, de espacios para el intercambio de experiencias e ideas en la materia, con el objetivo de resolver los desafíos que el ejercicio de dicha disciplina plantea de una forma práctica.

Destaca como la ICN para el caso de los candidatos a participar en sus mesas de trabajo como Consejeros No Gubernamentales (NGA) para el periodo 2020-2012, requiere de candidatos que demuestren experticia relevante en política de competencia, con un mínimo de cinco años de experiencia³.

3.6. Sobre la selección de jerarcas en Autoridades de Competencia y Reguladores de Telecomunicaciones a nivel internacional.

En razón de las modificaciones legislativas propuestas por el proyecto de ley contenido en el expediente 22.055, resulta preciso comparar en la materialidad cuál ha sido la experiencia profesional directa tanto en materia de regulación de las telecomunicaciones como en materia de derecho de competencia; así como también, cuál es la formación profesional de los máximos

³ Este requerimiento se encuentra disponible en el enlace: <https://ec.europa.eu/competition/international/multilateral/icn.html>

San José, 9 de octubre de 2020

09051-SUTEL-OTC-2020

jerarcas de Autoridades de Competencia y Reguladores de Telecomunicaciones, referentes a nivel internacional. Dicha comparación se encuentra contenida en el Cuadro 1. del presente documento.

Cuadro 1. Años de Experiencia en Competencia y Profesión de Máximos Jerarcas de Autoridades de Competencia, al momento de su designación.

| Máximo Jerarca | Experiencia | Profesión | Institución | País |
|---------------------|-------------|------------|-----------------|-------------|
| Makan Delrahim | 15 | Abogado | DOJ | EE.UU. |
| Joseph J. Simons | 19 | Economista | FTC | EE.UU. |
| Margrethe Vestager* | 10 | Economista | CE | UE |
| Cani Fernández | 19 | Abogada | CNMC | España |
| Andrea Coscelli | 11 | Economista | CMA | Reino Unido |
| Andreas Mundt | 9 | Abogado | BK | Alemania |
| Kazuyuki Sugimoto* | 35 | Abogado | FTC | Japón |
| Alejandra Palacios | 12 | Economista | COFECE | México |
| Ricardo Riesco | 22 | Abogado | FNE | Chile |
| Gerardo Henríquez | 10 | Abogado | SC | El Salvador |
| Yolanda Martínez* | 8 | Abogada | PRO-COMPETENCIA | DO |
| Hania Pérez* | 8 | Economista | INDECOPI | Perú |

Nota: La experiencia de los jefes destacados con (*) corresponde a experiencia profesional relacionada con la materia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las páginas web oficiales de cada autoridad.

El Cuadro 1. expone una experiencia promedio de 14,8 años, previo a la designación de los máximos jefes de las Autoridades de Competencia supracitadas.

De forma análoga al caso de las Autoridades de Competencia, el Cuadro 2. ilustra para Reguladores de Telecomunicaciones referentes a nivel internacional, la experiencia profesional efectiva en materia de telecomunicaciones que poseían sus máximos jefes al momento de su designación.

San José, 9 de octubre de 2020

09051-SUTEL-OTC-2020

Cuadro 2. Años de Experiencia en Telecomunicaciones y Profesión de Máximos Jerarcas de Reguladores de Telecomunicaciones, al momento de su designación.

| Máximo Jerarca | Experiencia | Profesión | Institución | País |
|----------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| Ajit Pai | 10 | Abogado | FCC | EE.UU. |
| Melanie Dawes* | 31 | Economista | OFCOM | Reino Unido |
| Adolfo Cuevas | 20 | Abogado | IFT | México |
| Pamela Gidi | 8 | Ingeniera | S. de T. | Chile |
| Rafael Munte | 9 | Abogado | OSIPTEL | Perú |

Nota: La experiencia de la jerarca destacada con (*) corresponde a experiencia profesional relacionada con la materia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las páginas web oficiales de cada autoridad.

El Cuadro 2. establece una experiencia profesional promedio de 15,6 años al momento de la designación como máximo jerarca de cada uno de los Reguladores de Telecomunicaciones señalados, junto con formaciones académicas en derecho, economía e ingeniería, para dichos jefes.

4. Conclusiones y recomendaciones.

De conformidad con lo desarrollado de previo se concluye que las modificaciones propuestas en el proyecto de *“LEY PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE ASPIRANTES AL CONSEJO DE SUTEL Y AL ÓRGANO SUPERIOR DE COPROCOM”*, no sólo no son concordantes con las recomendaciones que se han recibido por la OCDE, tendientes a favorecer un diseño institucional robusto en materia de selección de máximos jefes de Autoridades de Competencia y Reguladores de Telecomunicaciones; sino que también, reducen la experiencia exigida para ocupar cargos que requieren un alto nivel de especialidad y conocimiento técnico, lo que podría devenir a futuro en la toma de decisiones que afecten de manera negativa a los mercados.

El diseño institucional de la SUTEL y los requerimientos de experiencia dispuestos para los Miembros de su Consejo en el artículo 62 de la Ley 7593 han permitido garantizar no sólo la independencia sino un ejercicio técnico de sus funciones, de tal forma que la SUTEL ha cumplido con las funciones que le han sido atribuidas por Ley de la mejor manera. Esto **ha permitido que la OCDE reconozca a la SUTEL como una institución que “puede actuar con genuina independencia”**⁴, razón por la cual no se considera ni necesario ni pertinente degradar los requisitos de experiencia que dispone la Ley 7593 en cuanto a los Miembros del Consejo de la SUTEL.

⁴ OCDE. (2020). *Gobierno Corporativo en Costa Rica*. OECD Publishing. París, Francia.

San José, 9 de octubre de 2020

09051-SUTEL-OTC-2020

En virtud de los elementos desarrollados de previo, se recomienda al Consejo de la SUTEL valorar lo siguiente:

- i. Dar por recibido y aprobar el presente informe.
- ii. Remitir como respuesta a la consulta de la Asamblea Legislativa en atención al oficio N° AL-CPOECO-484-2020 (NI-10780-2020), el presente informe.

Atentamente,

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Por la Dirección General de Competencia:

**EDUARDO LEON
GUZMAN (FIRMA)** Firmado digitalmente por
EDUARDO LEON GUZMAN (FIRMA)
Fecha: 2020.10.09 10:46:16 -06'00'

Eduardo León Guzmán
Economista
Unidad de Instrucción y Promoción y
Abogacía

**DERYHAN MUÑOZ
BARQUERO
(FIRMA)** Firmado digitalmente por
DERYHAN MUÑOZ BARQUERO
(FIRMA)
Fecha: 2020.10.09 10:53:11
-06'00'

Deryhan Muñoz Barquero
Jefe de Investigaciones y
Concentraciones

Por la Asesoría del Consejo:

**ROSE MARY
SERRANO
GOMEZ (FIRMA)** Firmado digitalmente por
ROSE MARY SERRANO
GOMEZ (FIRMA)
Fecha: 2020.10.12 10:57:42
-06'00'

Rose Mary Serrano Gómez
Asesora del Consejo

Gestión: GCO-COM-LAU-01476-2020