

San José, 14 de diciembre del 2023
10646-SUTEL-OTC-2023

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: PLAN BIANUAL DE PRIORIDADES EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA 2024-2025.

Estimados señores:

La Dirección General de Competencia (DGCO) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), de conformidad con las facultades establecidas en los artículos 52 inciso k) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, 20 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736 y 22 a 23 del Reglamento a la Ley 9736, Decreto Ejecutivo 43305-MEIC, 28 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, y según lo dispuesto en los artículos 46 bis y 46 tris del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF), presenta para valoración del Consejo de la SUTEL una propuesta de Plan Bianual de Prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia 2024-2025.

I. ANTECEDENTES

1. Que el 05 de setiembre de 2019 fue emitida la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, misma que entró en vigor con su publicación en el diario oficial La Gaceta el 18 de noviembre de 2019.
2. Que el artículo 20 de dicha Ley establece que el Órgano Superior de cada autoridad de competencia establecerá de forma anual sus prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia, para asegurar el cumplimiento de sus objetivos en esta materia y una efectiva asignación de los recursos.
3. Que el artículo 28 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones establece que el Consejo de la SUTEL aprobará el Plan Anual de Promoción y Abogacía de la Competencia, cuya propuesta deberá ser elaborada por el Director General de Competencia, en coordinación con el Jefe de Instrucción y Promoción y Abogacía. Este Plan podrá ser multianual en el caso de existir actividades que requieran una programación plurianual.

II. SOBRE LA PROMOCIÓN Y ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

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

“La abogacía de la competencia se refiere a aquellas actividades realizadas por una autoridad de competencia relacionadas con la promoción de un entorno competitivo para las actividades económicas mediante la aplicación de mecanismos no coactivos, principalmente a través de sus

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

San José, 14 de diciembre del 2023
10646-SUTEL-OTC-2023

relaciones con otras entidades gubernamentales y al aumentar la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia”.

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

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

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

Entre la lista de actividades que puede desarrollar una autoridad en materia de abogacía destacan aquellas encaminadas a convencer a otras autoridades para que se abstengan de adoptar medidas que perjudiquen la competencia al proteger a grupos de interés específicos en perjuicio de los consumidores.

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

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

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

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

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

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

San José, 14 de diciembre del 2023
10646-SUTEL-OTC-2023

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

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

En concordancia con lo anterior el Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, dispone en su artículo 27 los siguientes elementos para la priorización de las actividades de promoción y abogacía de la competencia:

- a) Impacto económico y social del mercado o la situación que motiva la actividad de abogacía.
- b) Impacto en el bienestar del consumidor.
- c) Sectores claves de la economía, entre los que destacan, los que tengan fallas de mercado, regulados, con tendencia a la concentración, con impacto significativo en las finanzas públicas, en crisis, en desarrollo, con un impacto en la competitividad del país, con historial de conductas anticompetitivas, entre otros.
- d) Alcance territorial de la situación que motiva la actividad de abogacía.
- e) Consideraciones institucionales o de procedimiento, como la probabilidad de éxito, la importancia institucional, la disposición presupuestaria, la carga laboral, la disponibilidad de recursos humanos, físicos y tecnológicos.
- f) Plazo para realizar la actividad de abogacía.
- g) Conocimiento del mercado o de la situación que motiva la eventual actividad de abogacía.
- h) Experiencia en casos resueltos o abogacías realizadas previamente, de ser el caso.
- i) Contenido de la solicitud y necesidades del solicitante, de ser el caso.

III. MARCO LEGAL

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

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

San José, 14 de diciembre del 2023
10646-SUTEL-OTC-2023

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

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

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

...

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

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

El artículo 20 de la Ley 9736 define como objetivo de las actividades de promoción y abogacía de la competencia, el *“fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia”*.

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

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

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

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

San José, 14 de diciembre del 2023
10646-SUTEL-OTC-2023

IV. PROPUESTA

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

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

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

En particular se ha desarrollado una hoja de ruta estratégica que define los próximos pasos a seguir por la SUTEL para los años 2020 a 2024. Las acciones de dicho plan básicamente definieron las metas en materia de abogacía que seguirá la SUTEL durante el bienio 2022-2023. Sin embargo, para 2024, la cantidad de acciones pendientes en esa materia resulta reducida, por lo que compete definir nuevos criterios de priorización.

Para la definición de dichos criterios se ha considerado las acciones identificadas por el sector en los distintos procesos de consulta pública que ha llevado a cabo la SUTEL durante los años 2022-2023 en temas de competencia, así como la propia visión institucional definida en el Plan Estratégico Institucional. Y aquellas acciones de abogacía que han surgido producto de recomendaciones emanadas de estudios de mercado y opiniones, las cuales deben ser atendidas dentro de la programación correspondiente al 2024.

De tal forma **el criterio de priorización será el de sectores del mercado de las telecomunicaciones claves de la economía**, donde la relevancia particular puede devenir de elementos como: fallas de mercado, tendencia a la concentración, impacto significativo en las finanzas públicas, en crisis, en desarrollo, con un impacto en la competitividad del país, con historial de conductas anticompetitivas, entre otros.

La industria de las telecomunicaciones es prioritaria para el desarrollo, al dotar de conectividad a los distintos agentes que conforman la base productiva, educativa y pública del país.

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

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

De tal forma desde las facultades de autoridad sectorial de competencia, se pretende promover e impulsar mejoras en el proceso competitivo del mercado de las telecomunicaciones desde distintas aristas relevantes para el mercado de las telecomunicaciones.

San José, 14 de diciembre del 2023
10646-SUTEL-OTC-2023

b. Acciones específicas

A continuación, se detallan las acciones específicas a ser desarrolladas por la SUTEL en materia de promoción y abogacía de la competencia durante el año 2024, dado que muchas de estas acciones tienen un alcance plurianual, la planificación se plantea para un ciclo de 2 años, sea 2024-2025.

Emisión de guías		
Acción	Año Inicio	Finalización
Guía para el análisis ex post de las decisiones de la Autoridad	2023	I T 2024
Guía para programas de cumplimiento	2023	I T 2024
Guía para la detección de licitaciones colusorias	2024	II T 2025
Estudios de mercado		
Acción	Año Inicio	Finalización
Estudio de mercado sobre el ecosistema móvil	2024	III T 2025
Estudio de mercado sobre barreras de salida para los usuarios de los servicios de telecomunicaciones	2024	IV T 2025
Actividades de asesoramiento, capacitación y difusión		
Acción	Finalización	
Evento Cinco Años de la Ley 9736	IV T 2024	
Talleres Manual de Buenas Prácticas Compras Públicas de Servicios de Telecomunicaciones	II T 2024	
Capacitación Escuela Judicial (Retos de las telecomunicaciones en un entorno digital)	IV T 2024	
Taller Sector Municipal: Eliminación de Barreras al Despliegue de Redes de Telecomunicaciones	II T 2024	
Taller Promoviendo Mercados de Telecomunicaciones más Competitivos en Inmuebles con Infraestructura Compartida	III T 2024	
Evento presentación resultados: Estudio de mercado sobre el ecosistema móvil	III T 2025	
Evento presentación resultados: Estudio de mercado sobre barreras de salida para los usuarios de los servicios de telecomunicaciones	IV T 2025	
Taller: Guía para la detección de licitaciones colusorias	III T 2025	
Difusión y publicación		
Acción	Año Inicio	Finalización
Informe sobre asimetrías normativas y regulatorias en el sector telecomunicaciones	2024	III T 2024
Informe sobre competencia e informalidad	2024	II T 2024
Informe sobre operadores satelitales y su impacto en la competencia	2024	I T 2025

San José, 14 de diciembre del 2023
10646-SUTEL-OTC-2023

Informe sobre evaluación de la competencia a nivel regional	2024	IV T 2024
Informe sobre la figura de los convenios institucionales en materia de compras públicas	2024	II T 2025
Divulgación y formación de conocimiento a través de la información disponible en la página Web de la SUTEL en temas de competencia	2024	2025 (continuo)
Emisión de opiniones y recomendaciones		
Acción	Año Inicio	Finalización
Se emitirá opinión sobre aquellos temas formalmente consultados en materia de competencia	2024	2025 (continuo)
Se emitirá opinión de oficio en aquellos temas que pueden generar distorsiones o barreras de entrada al mercado de telecomunicaciones	2024	2025 (continuo)

V. RECOMENDACIONES

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

- i. Dar por recibido y acoger el presente informe.
- ii. Aprobar la propuesta de Plan bianual de prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia 2024-2025.
- iii. Publicar en el sitio Web de la SUTEL el *“Plan bianual de prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia 2024-2025”*, con el objetivo de garantizar la transparencia en el actuar de la SUTEL.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

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

Deryhan Muñoz Barquero
Directora
Dirección General de Competencia

dmb
Gestión: GCO-OTC-CGL-00023-2023