



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

San José, 6 de junio de 2019  
DM-847-2019

Silvia Jiménez Jiménez  
Jefa de Área  
Comisión Legislativa VII  
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Mediante el presente oficio se emite criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el texto del Expediente Legislativo 21.303 que promueve una “*Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia en Costa Rica*”.

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que los cambios propuestos en este proyecto de Ley obedecen al proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en virtud del cual el país ha sido objeto de revisión y evaluación en 22 comités de la organización desde 2015, uno de los cuales es el Comité de Competencia. Para ello el país se sometió a un análisis técnico a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la OCDE y de este análisis emanaron una serie de recomendaciones tendientes a mejorar esta materia las cuales están consideradas en el proyecto en mención.

#### **PRINCIPALES ELEMENTOS DE INTERÉS DEL PROYECTO DE LEY**

- Se establecen las autoridades nacionales para la competencia, como lo es la COPROCOM como órgano de desconcentración máxima adscrito al MEIC, con autonomía administrativa, presupuestaria y funcional, así como personalidad jurídica instrumental; y la SUTEL. -artículo 2-
- Se establecen las funciones de dichas autoridades -artículo 3-
- Se regula lo correspondiente a la estructura organizacional y funcionamiento de las autoridades competentes -artículos del 5 al 19-
- Posibilidad de realizar estudios de mercado -artículo 23-
- Tema de procedimiento para la defensa del consumidor -artículos del 28 al 87-
- Procedimiento y regulaciones referidas a las concentraciones -artículos del 88 al 112-
- Acciones referentes a las infracciones y sanciones -artículo 113 al 131-

#### **OBSERVACIONES TÉCNICAS**

Cabe destacar que el proyecto sometido a consulta retoma las recomendaciones de la OCDE y el BID así como de una consulta a diversas partes interesadas, evidenciando un proceso de consulta. Con el fin de mejorar la propuesta contenida en el proyecto de ley, se somete a consideración las





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-847-2019  
Pág. 2

siguientes observaciones técnicas esperando contribuir con el perfeccionamiento de un proyecto que contribuye con el proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE:

1.- El proyecto de ley no establece propiamente la creación de nueva institucionalidad pública, ya que tiene como propósito el fortalecimiento de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) que actualmente cuenta con desconcentración máxima y se encuentra adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio; así como de la Superintendencia de Telecomunicaciones que es un órgano desconcentrado adscrito a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). De esta forma, el esquema organizacional del sector público costarricense se mantendría invariable.

La Comisión para Promover la Competencia (Coprocom), que es la autoridad nacional encargada de la defensa y promoción de la competencia y libre concurrencia y la otra es la Sutel es la autoridad 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.

2.- La desconcentración es una técnica jurídico administrativa mediante la cual una competencia (función u obligación) del jerarca institucional es transferida (encargada o encomendada) mediante ley o reglamento para que la ejecute -de manera exclusiva- una unidad u órgano inferior de la misma institución (ministerio institución autónoma o cualquier otra entidad que se rija por el derecho público). La desconcentración será máxima cuando al superior jerárquico, aparte de no poder avocar, revisar o sustituir lo dispuesto por el órgano desconcentrado; tampoco pueda girarle órdenes, instrucciones o circulares. Cuando la desconcentración es máxima, el único poder que le queda al jerarca sobre el órgano inferior desconcentrado es el poder general de administración (fijación de presupuesto, estructura, recursos humanos y ubicación) y el de dirección (posibilidad de fijarle al inferior metas y tipos de medios para alcanzarlas, pero no los actos concretos para llevarlas a cabo).

Por otra parte, la práctica legislativa de otorgar personalidad jurídica instrumental a órganos administrativos, como sería el caso del Comisión para Promover la Competencia, según el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) del Colegio de Abogados y la Universidad de Costa Rica “...responde al menos a dos criterios: el primero de ellos, a razones técnicas que aconsejan una relativa independencia o autonomía de ciertos órganos y competencias para el mejor desempeño de sus funciones y cumplimiento de sus fines. En esta hipótesis, la desconcentración y la personificación de órganos, devienen en garantías a favor de los administrados (por ejemplo, mayor imparcialidad y objetividad y menor injerencia política en ciertas decisiones técnicas o jurídicas) o de ciertos intereses y fines públicos. El segundo criterio, consiste en la utilización de la figura debido a la incapacidad para alcanzar un consenso político importante entre las fracciones parlamentarias, para descentralizar la actividad. En esta segunda hipótesis, lo aconsejable, para la consecución de los fines es la descentralización y no la desconcentración con personalidad jurídica instrumental, que se queda a medio camino entre la centralización y la descentralización y, por tanto, con virtudes y defectos propios de ambos extremos.” (El subrayado no corresponde al original).





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-847-2019  
Pág. 3

3.- Respecto con lo indicado anteriormente, los artículos 2 y 21 hacen referencia a autonomía de la COPROCOM respecto al MEIC; sin embargo, analizando la técnica de la desconcentración y la personalidad jurídica instrumental lo que se debe mencionar es “independencia”, ya que la autonomía es propia de instituciones y no de órganos desconcentrados como es el propio de dicha Comisión. De esta forma, se recomienda considerar esta observación para evitar hacer referencia a condiciones propias de una institución autónoma, en lugar de un órgano desconcentrado, tal como se espera.

4.- Por otra parte, con la aprobación de la Ley 9524 “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central” se busca un mayor control de los Ministerios respecto al presupuesto de sus órganos desconcentrados. Por ello, lo consignado en el presente expediente legislativo no considera lo normado en esta ley y podría replicar los inconvenientes que le dieron origen o bien implicar problemas para su implementación; considerando que la Contraloría General de la República no estaría recibiendo los presupuestos de los órganos desconcentrados a la luz de la norma citada. Por ello, el artículo 3 inciso j) señala que el trámite aprobatorio externo del presupuesto será realizado de forma exclusiva por la COPROCOM; lo cual contraviene la Ley 9524.

5.- El rol de la SUTEL ante la eventual implementación de este proyecto de ley resulta poco claro, considerando que la exposición de motivos refiere en gran medida a la COPROCOM y solo hace una breve alusión a la SUTEL. Por ello, si la intención del proyecto de ley es que los procedimientos y otros aspectos regulados le apliquen tanto a la COPROCOM como a la SUTEL, se estima conveniente elaborar un artículo en el cual se indique que esta ley es de aplicación para ambas autoridades de competencia; evitando redactar artículos particulares. De esta forma, se sugiere, bajo la premisa que sea esa la intención, evitar colocar artículos que hagan referencia a otras leyes.

6.- En el marco de la situación fiscal y presupuestaria actual, se ha valorado que los Ministerios asuman las funciones administrativas de sus órganos desconcentrados con el propósito de utilizar los recursos públicos de una manera más eficaz. Por ello, se sugiere que la Auditoría Interna del MEIC quien asuma la vigilancia del COPROCOM, según dispone el artículo 18 de la ley.

7.- La propuesta de ley menciona al Poder Ejecutivo en varios de sus artículos, por lo que se sugiere indicar el nombre del Ministerio del Poder Ejecutivo que tendrá dichas funciones con el fin de clarificarla.

8.- En el artículo 19, párrafo segundo de la propuesta se establece: “La remuneración de los miembros de la Comisión y de los funcionarios de la Coprocom se determinará utilizando como referencia las remuneraciones prevalecientes en organismos con funciones similares, como la Sutel. **La fijación de la remuneración de estos funcionarios no estará sujeta a lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001, sus reformas y sus reglamentos.**” En el marco de un Estado Unitario y del principio de Estado como patrono único, lo propuesto en el artículo 19 resulta poco coherente con las disposiciones establecidas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635 (ver artículos





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-847-2019  
Pág. 4

relacionados con las competencias de la Autoridad Presupuestaria así como los artículos 42 y 46 del Título III, referentes a los límites a las remuneraciones totales en la función pública y a la rectoría de MIDEPLAN en materia de empleo público y sus correspondientes normas transitorias). Por ello, se recomienda eliminar la segunda parte del párrafo que se resaltó con subrayado y negrita anteriormente. De igual manera, se recomienda mantener el artículo 19 tal y como se propone, ya que en contrario generaría un régimen salarial diferente a lo expresado por la normativa citada.

La posibilidad de contar con un régimen de empleo especial ha sido considerado poco conveniente por diversos actores políticos y técnicos (Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, entre otros); caracterizado por la dispersión e inequidad de diversos regímenes de empleo que funcionan en el sector público costarricense y se ha considerado que esta situación debe ser corregida. En este sentido, se sugiere valorar la adecuación del régimen de empleo público en consecuencia con la normativa recientemente aprobada y dirigida hacia un sector público más coherente.

Asimismo, se invita valorar el mecanismo propuesto para la elección de los miembros de la COPROCOM ya que el proceso incluido en el proyecto de ley establece una ratificación por un órgano político antes que técnico; considerando que la intención general del proyecto de ley es tecnificar más el quehacer de la COPROCOM.

**9.-** En lo que compete al presupuesto de la Coprocom, el proyecto de ley asigna un monto anual no menor de dos mil trescientos sesenta y ocho millones de colones con cargo al presupuesto ordinario de la República. Al respecto, se sugiere clarificar cómo se determinó dicho monto.

**10.-** A continuación se sugiere clarificar parte de la redacción con el fin de facilitar su implementación. Al hacer referencia en el texto a la COPROCOM y su estructura, debe quedar claro que la COPROCOM es el órgano institucional adscrito al MEIC y que a lo interno tendrá un órgano superior denominado "Comisión"; así como un órgano técnico encargado de materias de su competencia.

Esto significa que no es una unidad en específico denominada Órgano Técnico y más bien queda claro que es posibilidad de la COPROCOM generar un órgano técnico y profesional que le brinde apoyo a la Comisión. Es decir, el órgano técnico es el que le da potestad de crear diferentes unidades organizacionales en su estructura. Según se observa en la "Guía de Nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas" elaborado por MIDEPLAN, se entiende que este órgano superior (La Comisión) refiere al nivel político y el órgano técnico refiere al área funcional administrativa y área funcional técnica. Normalmente el término "órganos" tiende a la confusión y abre la posibilidad de pensar en la creación de órganos propiamente y no de unidades organizacionales; por lo que se recomienda precisar esos términos.

**11.-** Adicionalmente, se recomienda clarificar entre el nombre del órgano "Comisión para Promover la Competencia (Coprocom)" y el Órgano Superior denominado Comisión. El proyecto no especifica las funciones propias del Órgano Superior denominado Comisión; por ende, no





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-847-2019  
Pág. 5

queda clara la diferencia o necesidad de mantener una estructura técnica y un órgano superior, ya que no se podría entender que las funciones del órgano colegiado son las mismas que los de la institución.

**12.-** En el transitorio IX se establece que se deberán tener los recursos necesarios, entre otros temas, para la contratación de *“un estudio de organización a efectos de determinar la estructura organizativa idónea para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley. El Ministerio de Planificación Nacional y la Secretaría Técnica Presupuestaria darán el asesoramiento y la colaboración necesaria para el desarrollo de este estudio. La Sutel, en un plazo máximo de tres meses a partir de la aprobación de la ley contará con el estudio de organización a efectos de determinar la estructura organizativa idónea para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley”*.

Sobre este tema se recomienda evitar mediante ley que se indique la necesidad de contratar un estudio para determinar la estructura organizativa idónea, considerando que existe una alternativa administrativa para efectuarlo. El MEIC cuenta con una unidad de planificación y ésta podría solicitarlo ante MIDEPLAN, institución encargada de analizar y aprobar las reorganizaciones. En ese sentido, cualquier estructura propuesta para la COPROCOM debe pasar por la revisión de MIDEPLAN, el cual se encuentra completamente anuente para colaborar con asesoría sobre las guías y lineamientos destinados al efecto.

**13.-** Se considera conveniente modificar los artículos 15 y 16, ya que en dichos artículos no se establecen explícitamente las funciones del Órgano Técnico y la persona que estará a cargo del mismo.

**14.-** Existen muchos elementos procedimentales, sancionatorios y que exponen situaciones que cabría considerar abordarlos mediante reglamento ante la eventual aprobación del proyecto de ley. Finalmente hay una especificidad muy amplia que, en caso de necesitar cambiarse, requeriría reformas de ley que comprenden a la COPROCOM y a la SUTEL. Esta situación se percibe desde los artículos 30 casi hasta el final.

**15.-** Se considera recomendable derogar el artículo 21 de la ley 7472, ya que crea confusión al tratarse de la misma materia regulada dos veces. Así, el artículo 136 modifica, adiciona y deroga artículos de la Ley 7472, modificando entre ellos el artículo 21 de creación de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM). Si se compara con el artículo 2 que se propone en el proyecto en estudio, se evidencian algunas diferencias que pueden generar confusiones; por lo que se recomienda como lo más razonable establecer un único artículo que defina la naturaleza jurídica de la COPROCOM.

**16.-** El transitorio III de la propuesta de ley resulta confuso con otras propuestas dentro del mismo proyecto de ley, ya que en varios artículos otorgan funciones decisorias al Poder Ejecutivo, pero por otro lado se establece la posibilidad de terminar las relaciones de colaboración entre el MEIC y la COPROCOM.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-847-2019  
Pág. 6

**17.-** El Transitorio VI señala lo siguiente: *“El Poder Ejecutivo, dentro del plazo máximo de 12 meses a partir de la publicación de la presente ley, deberá haber elevado a conocimiento de la Asamblea Legislativa la designación de los miembros permanentes y suplentes de la Coprocom”.*

Según el artículo 5 propuesto en el proyecto, el Órgano Superior denominado “Comisión” es la instancia que requiere la integración de una serie de miembros que deben ser ratificados por la Asamblea Legislativa. No obstante, en el transitorio se utiliza la Coprocom como sinónimo del Órgano Superior; siendo la Coprocom la denominación que se le está asignando a la institución, no así al Órgano Superior. Por tanto, se presenta una confusión entre ambos términos que puede eventualmente afectar la interpretación de la norma y su eventual implementación.

**18.-** En el Transitorio IX no se comprende la razón de establecer en un transitorio la necesidad de realizar un estudio de la estructura organizativa por parte de SUTEL; ya que este proceso puede efectuarse actualmente sin requerir un transitorio de ley para efectuar este tipo de procedimientos o análisis.

**19.-** En el Transitorio X, no se está creando una nueva institución ni se está cerrando alguna otra. En la actualidad la COPROCOM cuenta con una Unidad Técnica de Apoyo y con una estructura determinada que ante las nuevas necesidades planteadas en el proyecto de ley requiere de una transformación de la estructura interna. Por ello, se recomienda considerar que los traslados de personal, reubicaciones y demás movimientos que podría originar este proceso, pueden significar una mayor erogación por parte del Estado; desaprovechando el recurso humano existente y su experiencia en la materia específica.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El proyecto de ley, no crea nueva institucionalidad pública, sino que busca fortalecer a las autoridades de competencia (COPROCOM y SUTEL), dotando a la COPROCOM de personalidad jurídica instrumental. En el proyecto de ley se estaría suprimiendo la actual Unidad Técnica de Apoyo de la COPROCOM de la Dirección de Apoyo a la Competencia que existe en el MEIC, creando o trasladando la misma a la COPROCOM, con la denominación de Órgano Técnico. El mismo busca ampliar el ámbito de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472) para atender una oportunidad de mejora en este campo.
2. Se recomienda valorar la situación fiscal del país. Aunque el proyecto presenta la firme intención de mejorar el servicio brindado en esta temática, la situación fiscal y los límites para la disposición de plazas podrían entorpecer la materialización de lo propuesto. De igual manera, debería evitarse la fragmentación del régimen de empleo público que el proyecto plantea; procurando así mantener la coherencia con los ideales de empleo público que se están impulsando desde el mismo Poder Ejecutivo y que han sido recogidos en la ley 9635.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

DM-847-2019  
Pág. 7

3. Se sugiere clarificar la diferencia en la nomenclatura de la institución y las diferentes instancias para evitar confusiones entre COPROCOM y el Órgano Superior (Comisión), considerando que las funciones del Órgano Superior no se explicitan claramente, dificultando así identificar su importancia y funcionalidad dentro de la organización.
4. Debe establecerse con claridad la figura que asumirá la jerarquía de la institución y por ende la administración y las decisiones de la entidad según se ha recomendado en las observaciones; puesto que el proyecto busca establecer un órgano desconcentrado y no una institución autónoma. Igualmente, se recomienda considerar lo normado en la ley 9524 sobre los órganos desconcentrados con el fin de facilitar la eventual implementación de la norma.
5. Las diversas modificaciones, adiciones, derogatorias y transitorios que presenta la propuesta de ley tienen como objetivo solventar algunas limitaciones que se dan en la actualidad en la materia de competencia con las instancias existentes (COPROCOM y SUTEL); por lo que se busca con este proyecto de ley que las nuevas reformas en la normativa actual que regula la materia de la competencia, introduzcan procesos que sean más ágiles por parte del Poder Ejecutivo y respondan a prácticas internacionales y la competitividad que pueda asumir el país por ejemplo en el tema de la telecomunicaciones y el de la competencia.

Por las razones expuestas, este Ministerio coincide en la relevancia del proyecto de ley sometido a consulta, puesto que no solo se enmarca dentro del proceso de adhesión a la OCDE, sino que se encuentra vinculado al Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP 2019-2022). Por ello, se recomienda valorar las observaciones expuestas en este oficio con el fin de incorporar ajustes que perfeccionen la propuesta y aseguren la aplicación irrestricta de la Ley de Planificación Nacional, 5525, la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, 9524 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, 9635.

Atentamente,

Luis Daniel Soto Castro  
Ministro a.i.

- C: Sr. Luis Román Hernández, Gerente, Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN.  
Sr. Francisco Tula, Gerente, Área de Inversiones, MIDEPLAN.  
Sr. Olegario Director a.i., Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN.  
Sra. María José Zamora Ramírez, Jefa Unidad de Asesoría Jurídica MIDEPLAN.  
Archivo

