



**COSTA RICA**  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018 - 2022



**micitt**  
MINISTERIO  
DE CIENCIA,  
INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA  
Y TELECOMUNICACIONES

## **Informe Técnico Jurídico N° MICITT-DCNT-INF-028-2021**

### **SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL MICITT**

#### **PROYECTO DE DECRETO EJECUTIVO “REGLAMENTO A LA LEY N° 9736 FORTALECIMIENTO A LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA DE COSTA RICA”**

**Licda. Ana Masís Ortiz**  
**Licda. Gloriana Monge Muñoz**  
7 de octubre, 2021



MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES

MICITT-DCNT-INF-028-2021

DIRECCIÓN DE CONCESIONES Y NORMAS EN TELECOMUNICACIONES

Fecha: 07/10/2021

UNIDAD DE CONTROL NACIONAL DE RADIO

Versión:

Gloriana Lucía Monge Muñoz / Ana Cecilia Masís Ortíz

## TABLA DE CONTENIDO

I. JUSTIFICACIÓN.....	4
II. ANTECEDENTES.....	4
III. SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO PLANTEADO .....	6
1. REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA EN COSTA RICA.....	9
2. INDEPENDENCIA DE LA AUTORIDAD DE COMPETENCIA DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES. .	16
3. SOBRE LA SUSCRIPCIÓN DEL DECRETO REGLAMENTARIO PROPUESTO.....	25
IV. CONCLUSIONES .....	31
V. RECOMENDACIÓN.....	34



Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones

Zapote, 200 metros Oeste de Casa Presidencial, Edificio MIRA  
Apartado Postal: 5589.1000 Tel: 2539-2283 / Fax: 2257-8765

Correo Electrónico: [notificaciones.telecom@micitt.go.cr](mailto:notificaciones.telecom@micitt.go.cr) / [www.micitt.go.cr](http://www.micitt.go.cr)

2 de 34



MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES

MICITT-DCNT-INF-028-2021

DIRECCIÓN DE CONCESIONES Y NORMAS EN TELECOMUNICACIONES

Fecha: 07/10/2021

UNIDAD DE CONTROL NACIONAL DE RADIO

Versión:

Gloriana Lucía Monge Muñoz / Ana Cecilia Masís Ortiz

## TÍTULO

### Informe Técnico Jurídico N° MICITT-DCNT-INF-028-2021 SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL MICITT

### PROYECTO DE DECRETO EJECUTIVO “REGLAMENTO A LA LEY N° 9736 FORTALECIMIENTO A LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA DE COSTA RICA”

	NOMBRE	PUESTO	FIRMA
ELABORADO	Gloriana Monge Muñoz	Profesionales en Telecomunicaciones Unidad de Control Nacional de Radio	
	Ana Masís Ortiz		
SUPERVISADO Y AVALADO	Freddy Artavia Estrada	Jefe Unidad de Control Nacional de Radio	
AVALADO	Cynthia Morales Herra	Directora Dirección de Concesiones y Normas en Telecomunicaciones	

07 de octubre de 2021.



Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones

Zapote, 200 metros Oeste de Casa Presidencial, Edificio MIRA  
Apartado Postal: 5589.1000 Tel: 2539-2283 / Fax: 2257-8765

Correo Electrónico: [notificaciones.telecom@micitt.go.cr](mailto:notificaciones.telecom@micitt.go.cr) / [www.micitt.go.cr](http://www.micitt.go.cr)

3 de 34



## I. JUSTIFICACIÓN

La Dirección de Concesiones y Normas en Telecomunicaciones (DCNT) del Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, de conformidad con las funciones asignadas a esta Dirección en los artículos 21 y 23 del Decreto Ejecutivo N° 38166-MICITT “*Reglamento de organización de las áreas que dependen de Viceministro (a) de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones*”, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 29 el 11 de febrero de 2014, en atención a la solicitud del Despacho Ministerial del MICITT realizada mediante correo electrónico de fecha 08 setiembre de 2021, procede a realizar un análisis sobre la suscripción por parte del MICITT del Proyecto de Decreto Ejecutivo denominado “*Reglamento a la Ley 9736 Fortalecimiento a las Autoridades de Competencia de Costa Rica*”.

## II. ANTECEDENTES

1. Que mediante **oficio N° DM-OF-636-2020** de fecha 09 de setiembre de 2020 el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), somete al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), la propuesta de Decreto reglamentario para Ley N° 9736, Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, señalando en lo que interesa lo siguiente:

*“(...) En el marco de la Ley N° 9736 de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, esta cartera ministerial ha coordinado la redacción de su reglamento. En este proceso, de carácter técnico, han participado en una mesa de trabajo integrada por COPROCOM, SUTEL, COMEX y MEIC, de la cual se ha redactado una propuesta de borrador de reglamento cuyo contenido y alcances tiene el acuerdo de estas instituciones.*”





*En atención a que la Ley N° 9736 fue firmada por ambas carteras ministeriales, me permito someter a su despacho dicha propuesta antes de iniciar el proceso formal de consulta que establece la normativa vigente. (...)*

2. Que mediante **Informe Técnico N° MICITT-DCNT-INF-051-2020** de fecha 05 de noviembre de 2020, denominado *“OBSERVACIONES AL PROYECTO DE DECRETO DENOMINADO: “REGLAMENTO A LA LEY N° 9736 FORTALECIMIENTO A LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA DE COSTA RICA”* la Dirección de Concesiones y Normas en Telecomunicaciones del Viceministerio de Telecomunicaciones, emitió el análisis jurídico correspondiente a dicho proyecto.
3. Que mediante el **memorándum N° MICITT-DCNT-MEMO-036-2020** de fecha 05 de noviembre de 2020 la Dirección de Concesiones y Normas en Telecomunicaciones remitió el Informe Técnico N° MICITT-DCNT-INF-051-2020 al Despacho del Viceministro de Telecomunicaciones para su trámite respectivo.
4. Que mediante **oficio N° MICITT-DM-OF-1067-2020** de fecha 18 de noviembre de 2020, el Despacho Ministerial del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) remitió al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) el Informe Técnico N° MICITT-DCNT-INF-051-2020, cumpliendo con lo solicitado mediante el oficio N° DM-OF-636-2020.
5. Que mediante correo electrónico de fecha 01 de setiembre de 2021 el Despacho Ministerial del MICITT indica al Viceministerio de Telecomunicaciones, lo siguiente:

*“(...) He conversado con los compañeros del MEIC ante la propuesta DECRETO: “REGLAMENTO A LA LEY 9736, ‘FORTALECIMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA DE COSTA RICA’ y me indican:*

- *La Dirección de Asuntos Jurídicos MEIC se encuentra atendiendo las observaciones por las cuales el trámite fue devuelto por Leyes y Decretos.*





- La firma del MICITT en este reglamento **es debido a la Rectoría del sector Telecomunicaciones** y porque el MICITT fue firmante de la Ley 9736, por lo que corresponde ser parte del proceso de reglamentación correspondiente.
- La jefa de jurídicos MEIC, Wendy Jimenez me indica que en el proceso de elaboración de la propuesta de decreto participó la SUTEL y que desde el MEIC se les solicitó que se hicieran acompañar del MICITT como rectoría, **sin embargo entendemos que esto no pasó**, por lo que solicitamos poder revisar el decreto reglamento propuesto y en caso de tener alguna observación o comentario podamos contactarnos directamente con doña Wendy. El trámite se encuentra bastante avanzado en Leyes y Decreto, sin embargo aún se pueden emitir observaciones. (...).” (El resaltado no es parte del original).

6. Que en fecha 14 de setiembre de 2021 el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) remitió al Despacho Ministerial del MICITT el archivo que contiene el expediente administrativo digital sin número denominado “Expediente Reg COPROCOM.zip” que contiene los documentos del proceso de desarrollo del proyecto de reglamento.

### III. SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO PLANTEADO

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la política de defensa de la competencia, busca defender la competencia frente a conductas empresariales que reducen el bienestar de los consumidores o usuarios finales por sus efectos en el mercado. Esa política tiene dos vertientes, por una parte, actuaciones *ex ante* que buscan disuadir comportamientos anticompetitivos futuros, y por otra, actuaciones *ex post*, cuyo objeto es paliar los efectos de prácticas pasadas o en ejecución, aunque también pueden tener efectos disuasorios de posibles infracciones futuras.





En la actuación *ex post* tienen un papel fundamental las autoridades de defensa de la competencia (CNMC, pág. 31).<sup>1</sup> En el caso nuestro, las autoridades de competencia locales, a saber: COPROCOM y SUTEL, a través del procedimiento sancionador especial de las conductas restrictivas de la competencia reguladas mediante Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia, Ley N° 9736 y la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642.

Asimismo, se ha definido la actividad de promoción de la competencia como aquel conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las autoridades de competencia que, por medio de mecanismos no coactivos, se encaminan a fomentar un entorno competitivo para el desarrollo de las actividades económicas, fundamentalmente a través de la interacción con otras Administraciones Públicas y la sensibilización del público en general acerca de los beneficios de la competencia.

De esta forma, para que la intervención pública de las autoridades de competencia pueda mejorar los resultados del mercado en términos de eficiencia, debe orientar su función administrativa a la corrección de los fallos del mercado minimizando distorsiones adicionales o desproporcionadas sobre el adecuado funcionamiento de los mercados. (International Competition Network ICN, 2002).

Aunado a lo anterior, la intervención pública de dichas autoridades, se puede vincular con los resultados del mercado en términos de redistribución, es decir, para acceder a determinados bienes o servicios, siendo que el Estado podría utilizar recursos públicos o aplicar regulación para garantizar un suministro adecuado a un precio razonable.

La intervención pública de las autoridades de competencia, también puede obedecer a factores no económicos, como la promoción de la cultura o la conservación del patrimonio, aunque tengan parcialmente una dimensión

---

<sup>1</sup> Introducción a la Defensa de la Competencia. 10ª Edición. MÓDULO INTRODUCTORIO: CONCEPTOS COMUNES. POR: ELENA PÉREZ RUIZ.





económica (v.gr. si se considera que generan externalidades positivas).(Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2016).<sup>2</sup>

Además, para que pueda existir una correcta regulación de la libre competencia y libre concurrencia en un mercado como el de las telecomunicaciones, se debe contar con un marco jurídico donde se establezcan las funciones concretas, así como su coercitividad, que permita investigar y sancionar a cualquier agente económico que busque restringir de manera injustificada las pautas de competencia instituidas en nuestro país.

Tal y como se concluyó en el informe técnico **N° MICITT-DCNT-INF-051-2020** de fecha 05 de noviembre de 2020, denominado *“OBSERVACIONES AL PROYECTO DE DECRETO DENOMINADO: “REGLAMENTO A LA LEY N° 9736 FORTALECIMIENTO A LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA DE COSTA RICA”* referido ut supra, la Dirección de Concesiones y Normas en Telecomunicaciones del Viceministerio de Telecomunicaciones, emitió el análisis correspondiente al texto propuesto del proyecto de Decreto reglamentario.

En términos generales, se concluyó en esa ocasión que la propuesta del texto normativo (en donde no se incluía como parte de las entidades ministeriales al MICITT), remitido a esta cartera ministerial, se ajusta al Ordenamiento Jurídico nacional vigente y por consecuencia a las potestades y competencias que han sido delegadas a la SUTEL (refiriéndonos al ámbito exclusivo de las telecomunicaciones).

Aunado a ello, se considera que dicho instrumento normativo fortalecerá el ejercicio de la conducta administrativa de la Autoridad Sectorial de competencia, a fin de evitar, entre otras, las posibles prácticas anticompetitivas, así como promover la

---

<sup>2</sup> Introducción a la Defensa de la Competencia. 10ª Edición. MÓDULO INTRODUCTORIO: CONCEPTOS COMUNES. POR: ELENA PÉREZ RUIZ.





competencia y la libre concurrencia dentro del Sector de Telecomunicaciones creado mediante Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, N° 8660.

Por otra parte, resulta de relevancia señalar a los efectos del presente análisis, que el informe técnico N° **MICITT-DCNT-INF-051-2020** de fecha 05 de noviembre de 2020, contiene diversas recomendaciones que refiere aspectos formales que en términos regulatorios o normativos se estiman procedentes a favor de una mejor materialización de los principios de legalidad, seguridad jurídica, entre otros.

En virtud de que el análisis de fondo procedente fue previamente rendido mediante el informe citado, esta Dirección omite en esta ocasión pronunciamiento de fondo relativo al texto reglamentario propuesto, toda vez que tal como lo indica el MEIC en su oficio N° **DM-OF-636-2020** de fecha 09 de setiembre de 2020, la mesa de trabajo de la cual derivó el decreto reglamentario propuesto, fue conformada por COPROCOM, SUTEL, COMEX y el MEIC, bajo la coordinación de éste último; por lo cual la participación del MICITT en este caso se limitó a remitir las recomendaciones del referido informe técnico, las cuales se observaron que no fueron consideradas dentro de la propuesta normativa que se estará emitiendo.

## 1. REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA EN COSTA RICA.

Según explican Loría y Martínez (2018, pág. 11)<sup>3</sup>, en el año 2012, Costa Rica inició el proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), proceso que se oficializó mediante una nota a su Secretario General. A partir de ese momento Costa Rica inició un proceso de cabildeo y

<sup>3</sup> Loría, Miguel y otros. (2018). El proceso de ingreso de Costa Rica a la OCDE. Copyright © 2018. Academia de Centroamérica. PV-04-18 Diciembre 2018. Recuperado de <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2019/01/PV-04-18-El-proceso-de-ingreso-de-Costa-Rica-a-la-OCDE.pdf>.





acercamiento más estratégico con los países miembros de la Organización, con el fin de promover la invitación a Costa Rica para iniciar el proceso de ingreso.

En el año 2014, Costa Rica se convirtió en el décimo país cuyo régimen de competencia fue examinado por la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante exámenes inter-pares como un elemento habitual del Foro Latinoamericano de Competencia que realizan en conjunto ambas instituciones.

Dentro de las recomendaciones emanadas por la OCDE se sugería sustituir los procedimientos generales vigentes aplicables a la conducción de investigaciones y la imposición de sanciones, por otros procedimientos, que estén diseñados con el propósito específico de responder a las complejidades y especificidades de los casos de competencia, pues en esencia era el mismo procedimiento que se utiliza para investigar y sancionar cualquier otra falta administrativa). (Derecho y Política de la Competencia en Costa Rica, pág. 11 a 13).<sup>4</sup>

En el año 2015, Costa Rica fue oficialmente invitada a iniciar su proceso de ingreso para convertirse en miembro pleno de la OCDE. Y ese mismo año, el Consejo de la OCDE aprobó la Hoja de Ruta que define los términos, las condiciones y el proceso para el ingreso del país.

Explica Loría y Martínez, (2018, pág. 9) que dentro del proceso de ingreso fue necesario contar con las opiniones formales por parte de los Comités en cada una de las áreas en las que el país debía ser evaluado. Cuando todos los Comités definidos para el país candidato, concluyeran sus evaluaciones y análisis técnicos, emitirían una opinión formal al Consejo sobre el caso analizado, tomando en cuenta la magnitud de la brecha, la importancia estratégica del estándar, y la voluntad y capacidad del país de implementar los estándares.

---

<sup>4</sup> DERECHO Y POLÍTICA DE LA COMPETENCIA EN COSTA RICA, Examen inter-pares -- 2014 -- .OCDE.BID. <https://www.oecd.org/daf/competition/CostaRica-PeerReview2014esp.pdf>.





A partir de entonces el país entró en un proceso complejo y riguroso de evaluación por parte de la Organización, que examina la voluntad y capacidad de Costa Rica de cumplir con los estándares y mejores prácticas promovidos por la OCDE.

En el mes de febrero del año 2020, la OCDE comunicó al Gobierno de Costa Rica que el país fue aprobado en el Comité de Competencia de la OCDE, tras concluirse una exhaustiva evaluación del derecho y la política de competencia del país. La Comisión Interinstitucional (CI) a cargo de esta evaluación estuvo conformada por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

Con esta nueva aprobación el país completó 19 de las 22 evaluaciones que debía superar para convertirse en miembro de la OCDE, durante el primer semestre del 2020; siendo la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley N° 9736, el 05 de setiembre de 2019, una de las principales recomendaciones de la OCDE en materia de política de competencia.

De esta forma nuestro país concluyó oficialmente en fecha 25 de mayo de 2021 su proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y se convirtió en Miembro. Costa Rica se convierte así en el trigésimo octavo miembro que la integra y el cuarto país a nivel latinoamericano en lograr formar parte de esta influyente Organización, clave en la gobernanza internacional.

Por otra parte, mediante el Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos (TLC) N° 8622, específicamente en su Anexo 13 “*Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Servicios de Telecomunicaciones*”, inciso 8 del apartado IV “*Principios Regulatorios*”, se indicó lo siguiente:





### **“8. Competencia**

*Costa Rica mantendrá medidas adecuadas con el objeto de prevenir que proveedores quienes, por sí mismos o en conjunto, sean un proveedor importante, empleen prácticas anticompetitivas, tales como no poner a disposición, en forma oportuna, de los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones, información técnica sobre las instalaciones esenciales y la información comercialmente relevante que éstos necesiten para suministrar servicios públicos de telecomunicaciones.”*

Desde sus inicios, el modelo de competencia en el país enfrentó grandes retos al ser una materia de escaso desarrollo en Costa Rica, pero poco a poco se alcanzó un nivel importante de especialización y conocimiento por parte de los agentes involucrados, que permitieran generar una cultura de libre competencia, que confluyeron en la emisión de la Ley N° 9736, Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 219 de fecha 18 de noviembre de 2019, Alcance N° 257.

Conforme lo establece la Ley N° 9736, en el país existen dos autoridades de competencia, la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

La COPROCOM es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, con independencia técnica, administrativa, presupuestaria y funcional; y su propósito fundamental es salvaguardar y promover la competencia y la libre concurrencia, investigar y sancionar prácticas monopolísticas y otros impedimentos para el funcionamiento eficiente del mercado.

Se creó por ley en los términos establecidos en el artículo 21 de la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que entró en vigor en enero de 1995.

La SUTEL por su parte 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, según se establece en el artículo 29 y el capítulo II del título III de la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones. Además, según los hemos indicado es un organismo público de desconcentración máxima, adscrito a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (artículo 45 de la Ley N° 7593), que fue creado, tal y como se indicó anteriormente, por la Ley N° 8660.

En rol como Autoridad Sectorial de competencia la SUTEL tiene la **facultad exclusiva** de investigar y, en su caso, imponer sanciones a los operadores de redes de telecomunicaciones o los proveedores de servicio de telecomunicaciones que incurran en prácticas monopólicas, cuyo objeto o efecto sea restringir, reducir o eliminar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, tal y como lo establece la Ley N° 8642 en su artículo 52:

**“Artículo 52- Régimen sectorial de competencia**

*La operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones estarán sujetas a un régimen sectorial de competencia, que se regirá por lo previsto en esta ley y supletoriamente por los criterios establecidos en el capítulo III de la Ley N.º 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994 y por lo previsto en la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica.*

*A la Sutel le corresponde:*

- a) Promover los principios de competencia en el mercado nacional de telecomunicaciones.*
- b) Analizar el grado de competencia efectiva en los mercados.*
- c) Determinar cuándo las operaciones o los actos que se ejecuten o celebren fuera del país, por parte de los operadores o proveedores, pueden afectar la competencia efectiva en el mercado nacional.*
- d) Garantizar el acceso de los operadores y proveedores al mercado de telecomunicaciones en condiciones razonables y no discriminatorias.*
- e) Garantizar el acceso a las instalaciones esenciales en condiciones equitativas y no discriminatorias.*
- f) Evitar los abusos y las prácticas monopolísticas por parte de operadores o proveedores en el mercado, estos últimos no podrán asignar a un solo operador*



*sus sistemas y tecnologías con fines monopolísticos. Si se llega a determinar que un proveedor ha creado o utilizado otras personas jurídicas con estos fines monopolísticos, la Sutel deberá garantizar que dicha práctica cese inmediatamente, sin detrimento de las responsabilidades que esta conducta derive.*

*g) Prevenir y detectar los monopolios e investigar los carteles, las prácticas monopolísticas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente del mercado de las telecomunicaciones, e imponer las medidas y sanciones dispuestas en el ordenamiento jurídico.*

*h) Autorizar o denegar concentraciones en el sector telecomunicaciones y redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva e imponer las condiciones que considere necesarias para contrarrestar los posibles efectos anticompetitivos derivados de una concentración.*

*i) Solicitar a cualquier persona física o jurídica, entidad de hecho o de derecho, pública o privada, nacional o extranjera, la información y la documentación que requiera para atender sus funciones.*

*j) Inspeccionar y obtener copias de documentos y registros físicos o electrónicos, previa autorización fundada de un juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, los establecimientos industriales, comerciales y demás propiedades muebles e inmuebles de los operadores y proveedores, cuando esto sea necesario para recabar, evitar que se pierda o destruya evidencia útil para la investigación de prácticas monopolísticas absolutas o relativas contempladas en la presente ley, y sus reglamentos. De conformidad con lo dispuesto en el capítulo IV del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica.*

*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.*

*m) Las demás que le confiera la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica y su reglamento.*

*La Sutel tendrá la competencia exclusiva para conocer de oficio o por denuncia, así como para corregir y sancionar, cuando proceda, las prácticas monopolísticas cometidas por operadores o proveedores que tengan por objeto*





*o efecto limitar, disminuir o eliminar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones.*

*Se autoriza a la Sutel para que realice convenios e intercambio de información con las autoridades reguladoras de telecomunicaciones de otras jurisdicciones. Los deberes de confidencialidad definidos para la Sutel serán extendidos a las personas que, producto de este intercambio de información, tengan conocimiento de la información generada.”*

En relación con la norma supra citada la Procuraduría General de la República señaló en su Dictamen N° C-015-2010 de fecha 19 de enero de 2010, lo siguiente:

*“Cabe señalar, además, que cuando el artículo 52 de la Ley de Telecomunicaciones define la competencia de la Superintendencia de Telecomunicaciones como regulador en materia de competencia efectiva, le atribuye la promoción de los principios de competencia, analizar el grado de competencia efectiva en los mercados, determinar los actos que pueden afectar la competencia, garantizar el acceso al mercado y el acceso a las instalaciones equitativas; evitar abusos y prácticas monopólicas, así como conocer, corregir y sancionar las prácticas monopolísticas cometidas por operadores o proveedores que tengan por objeto o efecto limitar, disminuir o eliminar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones.”*

Además el artículo 2 inciso e) de la Ley General de Telecomunicaciones establece que uno de los objetivos de la ley es *“promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles.”*

Bajo esta inteligencia resulta clara la decisión del legislador de independizar a la SUTEL como Autoridad Sectorial competencia de la decisiones o participación del Poder Ejecutivo para el ejercicio de dichas atribuciones legales. Resultando el ejercicio de las potestades técnicas otorgadas para la promoción y defensa de la competencia, sustraída del marco de actuación del Ente Rector, el cual debe asegurar el pleno cumplimiento de dichos objetivos normativos dispuestos de forma legal y suprallegal, **lo cual entre otros aspectos conlleva una no injerencia**





**política del MICITT en la emisión de la normativa reglamentaria que regula dichas funciones administrativas.** Dicho de otra forma, en virtud de su independencia y autonomía, y como órgano adscrito la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la SUTEL no requiere el acompañamiento de esta cartera ministerial para la suscripción de proyectos normativos reglamentarios, como sí sucede en el caso de la COPROCOM, la cual se encuentra adscrita al MEIC, y por ende forma parte de su estructura orgánica.

## 2. INDEPENDENCIA DE LA AUTORIDAD DE COMPETENCIA DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES.

De acuerdo con Alexy (Robert) los principios jurídicos constituyen mandatos de optimización de un determinado valor o bien jurídico, cuya observancia pretende ser potenciada en la mayor medida posible señalando que los *“principios son normas de un tipo completamente distinto. Estos ordenan optimizar. Como tales, son normas que ordenan que algo debe hacerse en la mayor medida fáctica y jurídicamente posible. Las posibilidades jurídicas, además de depender de reglas, están esencialmente determinadas por otros principios opuestos, hecho que implica que los principios pueden y deben ser ponderados. Los derechos que se basan en principios son derechos prima facie.”*<sup>5</sup>

Bajo este marco conceptual tenemos que el Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos, N° 8622, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 246 de fecha 21 de diciembre de 2007, Alcance N° 40, estableció en su Anexo 13 *“Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Servicios de Telecomunicaciones”*, inciso 2 del apartado IV **“Principios Regulatorios”** lo siguiente:

<sup>5</sup> (Alexy, R., Derechos, Razonamiento Jurídico y Discurso Racional, en Robert Alexy, Derecho y Razón Práctica, Distribuciones Fontamara (Colección de Ética, Filosofía del Derecho y Política, N° 30), México, 1993, págs. 40-41.).







#### **“IV. Principios Regulatorios**

*El marco regulatorio de los servicios de telecomunicaciones que el Gobierno de Costa Rica tendrá en vigor a partir del 1 de enero del 2006 deberá estar de conformidad, entre otros, con las siguientes disposiciones:*

(...)

##### **2. Independencia de la Autoridad Reguladora**

*Costa Rica establecerá o mantendrá una autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones, que será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones, y no responderá ante ellos. **Costa Rica asegurará que su autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones esté autorizada a imponer sanciones efectivas para hacer cumplir las medidas domésticas relacionadas a las obligaciones establecidas en este Anexo. Esta autoridad reguladora podrá incluir jurisdicción sobre la administración del espectro, servicio universal, fijación de tarifas y otorgamiento de licencias para nuevos participantes al mercado. Las decisiones y los procedimientos de la autoridad reguladora serán imparciales con respecto a todos los participantes (...).*** (El resaltado es nuestro).

De este modo, y a través de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, N° 8660, publicada en el Diario Oficial La Gaceta de fecha 13 de agosto de 2008, Alcance N° 31, se creó en el derecho interno la Superintendencia de Telecomunicaciones con el fin de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, conforme a su artículo 1:

##### **“ARTÍCULO 1.- Objeto y ámbito de aplicación**

*(...) se modifica la Ley N.º 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de 9 de agosto de 1996, para crear la Superintendencia de Telecomunicaciones, en adelante denominada Sutel, que será el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones. (...)*”





La posición institucional de la Superintendencia de Telecomunicaciones y su naturaleza jurídica deriva de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, N° 8660, la Ley General de Telecomunicaciones, N° 8642, y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593.

En este sentido, el artículo 6 la Ley General de Telecomunicaciones la define en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 6.- Definiciones**

*Para los efectos de esta Ley se define lo siguiente:*

*(...)*

**27) Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel):** *órgano de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos encargado de regular, supervisar, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones”.*

De acuerdo con esta definición la SUTEL surge a la vida jurídica como un órgano con grado de desconcentración máxima de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y con competencia propia en el ámbito de las telecomunicaciones.

La pertenencia de la Superintendencia de Telecomunicaciones a la ARESEP es reafirmada por el artículo 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, disposición que precisa a mayor profundidad su naturaleza jurídica:

**“Artículo 59.- Superintendencia de Telecomunicaciones**

*Corresponde a la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones; para ello, se regirá por lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.*

*La Sutel es un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; tendrá personalidad jurídica instrumental propia, para administrar el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, realizar la actividad contractual, administrar sus recursos y su presupuesto, así como para*





*suscribir los contratos y convenios que requiera para el cumplimiento de sus funciones.*

*La Sutel será independiente de todo operador de redes y proveedor de servicios de telecomunicaciones y estará sujeta al Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones y a las políticas sectoriales correspondientes.”*

Es la SUTEL entonces el órgano de desconcentración máxima de la ARESEP lo cual le permite ejercer exclusiva y excluyentemente, sin interferencias su competencia técnica en materia de regulación de las telecomunicaciones, la aplicación del ordenamiento correspondiente y el ejercicio de la supervisión y vigilancia en el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas que lo integran y en su caso, la potestad sancionatoria sobre los agentes del mercado de telecomunicaciones, así como la imposición de obligaciones a los operadores de redes y proveedores de servicios y la protección de los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones. Competencias que debe ejercer dentro del marco jurídico y de los planes y políticas que regulan y orientan el sector.

Esta competencia exclusiva en labores técnicas de la Superintendencia de Telecomunicaciones es reseñada por la Sala Constitucional mediante su resolución N° 2015-010476 de las 9:21 horas del 15 de julio de 2015, en los siguientes términos:

*“VI.- El artículo 38 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Pública, N°8660, dispone que: ‘Créase el Sector Telecomunicaciones, dentro del marco de sectorización del Estado. Estará constituido por la Administración Pública, tanto la centralizada como la descentralizada, así como por las empresas públicas que desarrollen funciones o actividades relacionadas con las telecomunicaciones.’ Por su parte, la desconcentración administrativa puede ser utilizada tanto en la distribución de competencias de la Administración Central como en la propia de la Administración Descentralizada; se trata, en suma, de una técnica organizativa que busca la eficacia en el accionar administrativo. El artículo 121, inciso 20) dispone que corresponde a la Asamblea Legislativa, crear los Tribunales de Justicia y ‘...los demás organismos para el servicio nacional’. Por ello es legítimo que el legislador, en uso de su libertad de configuración, haya considerado que*





*el sector de telecomunicaciones requería un órgano especializado cuya función sería regular, administrar y controlar el espectro, en razón del carácter altamente técnico y especializado de la labor y la complejidad de las funciones que ese sector involucra. A tal efecto, optó por crear un órgano desconcentrado, la SUTEL, que ejerce una competencia en forma exclusiva, realiza labores técnicas y a la que le corresponde administrar, controlar y comprobar el uso eficiente de ese bien demanial. Previamente, y con motivo de la transformación del Servicio Nacional de Electricidad, este Tribunal avaló la transferencia que hizo el legislador a la ARESEP de algunas de esas competencias. Así lo manifestó en la sentencia 03394-98 de las dieciséis horas cincuenta y siete minutos del veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y ocho, transcrita parcialmente líneas atrás. Es con la reforma a la Ley N° 7593 y la promulgación de la Ley N° 8660, que las competencias de la ARESEP en relación con la regulación del sector telecomunicaciones, fueron trasladadas a la SUTEL, y ésta se configuró como un órgano de desconcentración máxima. La Sala consideró entonces, y lo reitera en esta sentencia, que las potestades de control otorgadas a ese ente por el legislador no son inconstitucionales y forman parte de la libertad de configuración que tiene el legislador en punto a la creación de órganos y asignación de competencias. La creación de la SUTEL y la transferencia de competencias de la ARESEP, fue analizada por este Tribunal en la sentencia 11210-2008 de las quince horas del dieciséis de julio del dos mil ocho, en la cual señaló:*

*'XIII.- INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 188 CONSTITUCIONAL AL CONSTITUIR A LA SUTEL COMO UN ÓRGANO DESCONCENTRADO EN GRADO MÁXIMO ADSCRITO A LA ARESEP. En criterio de los consultantes el artículo 59, párrafo 2°, del proyecto consultado en cuanto califica a la SUTEL como un órgano de desconcentración máxima adscrito a la ARESEP, infringe, por falta de aplicación el numeral 188 constitucional, puesto que, en su criterio debería configurarse como una institución autónoma, dadas sus competencias. **Sobre el particular, es preciso señalar que la ARESEP es uno de los pocos entes descentralizados funcionalmente que cuenta con autonomía de segundo grado, esto es, política o de gobierno para evitar la injerencia de criterios políticos externos en su delicada función de regular los servicios públicos y de fijación de sus tarifas. Desde esa perspectiva, la decisión legislativa de concebir a la SUTEL como un órgano con desconcentración máxima adscrito a la ARESEP resulta jurídicamente acertada, por cuanto, por su competencia técnica de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento de las***





**telecomunicaciones debe encontrarse sustraída del criterio político.** El legislador, al momento de crear la SUTEL, tenía dos opciones absolutamente viables que eran crear otra autoridad administrativa independiente o institución autónoma con autonomía de segundo grado o bien adscribirla a la ya existente y especializada en la regulación de los servicios -ARESEP-; la primera implicaba mayores costos e impacto en el presupuesto público en tanto la segunda, desde la perspectiva del uso racional de los recursos públicos, es la más recomendable, fue así como se decantó por ésta. **Afirmar, tal y como lo hacen los consultantes, que la desconcentración en grado máximo supone que el órgano que goza de esa condición estará sometido a la jerarquía y autoridad del jerarca del ente al cual está adscrito, supone un desconocimiento profundo de la organización administrativa costarricense. En efecto, la desconcentración en grado máximo, además de flexibilizar, agilizar y racionalizar el aparato administrativo, le permite al órgano desconcentrado ejercer exclusiva y excluyentemente -sin interferencia alguna- una competencia técnica. De manera, que además de actuar la eficacia y la eficiencia, la desconcentración máxima, en cuanto extingue la relación de jerarquía -al desaparecer la potestad de mando u ordenación que es la esencial para que exista una relación jerárquica-, permite que el órgano ejerza sus competencias de manera objetiva, independiente, técnica e imparcial, sin interferencia del criterio político. Desde esa perspectiva, la desconcentración máxima supone una adscripción a un ente público determinado sin subordinación a los jefes de éste. En suma, este Tribunal Constitucional estima que la configuración de la SUTEL como una institución autónoma, dotada de autonomía política, o de un órgano desconcentrado en grado máximo, adscrito a la ARESEP, es una opción del legislador en el ejercicio de su libertad de configuración, siendo lo importante que sendas instituciones, esto es, la descentralización en segundo grado y la desconcentración máxima tienen por fin garantizar el ejercicio de una competencia técnica y exclusiva de manera objetiva, independiente, técnica y apolítica.'**

Este Tribunal manifestó en un voto de mayoría que '(...) la decisión legislativa de concebir a la SUTEL como un órgano con desconcentración máxima adscrito a la ARESEP resulta jurídicamente acertada, por cuanto, por su competencia técnica de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento de las





*telecomunicaciones debe encontrarse sustraída del criterio político.’ Es oportuno indicar al accionante que la desconcentración de potestades se hizo mediante ley y todas constituyen competencias esenciales para que el órgano pueda realizar su labor de manera idónea. En última instancia, es precisamente ese hecho, la mejor satisfacción del interés público, lo que lleva al legislador a determinar qué clase de institución u órgano es el que se requiere para realizar determinadas labores y, en caso de optar con un órgano desconcentrado, cuál es el grado de desconcentración necesario. Si bien la competencia del legislador no es ilimitada en tanto debe respetar siempre el marco que establece la Constitución Política, en este caso el Tribunal ha considerado que las competencias cedidas, -regulación, supervisión, vigilancia y control del ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones-, no solo no lesionan el Derecho de la Constitución Política, sino que son necesarias para que el órgano pueda realizar sus funciones con independencia funcional y política. La desconcentración máxima constituye el mayor límite a la relación de jerarquía, en cuanto impide al jerarca el ejercicio de los poderes de mando y de instrucción y alternativamente el de revisión o de avocación.”*

Es la SUTEL por ende el órgano de desconcentración máxima de la ARESEP la cual ejerce en el caso particular sus potestades delegadas como Autoridad Sectorial de competencia de las telecomunicaciones de forma exclusiva y excluyentemente y sin interferencias.

Este camino inicia a partir del año 2007, cuando nuestro país optó por un modelo de mercado abierto a la competencia de diferentes sectores dentro de los cuales se encuentran las telecomunicaciones, y como resultado se da en el marco del Derecho Internacional Público la Ley N° 8622. Dicho Tratado Internacional entró en vigor en fecha 21 de diciembre de 2007.

Bajo este marco es importante considerar que la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”, firmada en Viena, 23 de mayo de 1969 e incorporada al ordenamiento interno, mediante la Ley N° 7615 publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 164 de fecha 29 de agosto del año 1996, en su artículo 26 dispone, lo siguiente:





*“26. **“Pacta sunt servanda”**. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de **buena fe**.”* (El resaltado es nuestro).

Sobre el particular debemos señalar que las obligaciones del Estado costarricense conforme a que los pactos internacionales le obligan y así las reglas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, instrumento internacional en el que se configura la buena fe como criterio de interpretación de los convenios internacionales. Al respecto, la Sala Constitucional ha afirmado que *“...en concordancia con el principio de buena fe que es regla en la interpretación de los tratados...”* (Voto N.º 10473-2010 del 15 de junio del 2010). (Rojas Ortega, Alex. Revista de la Sala Constitucional, N° 3 (2021), p. 194).

Por ello se afirma entonces que no puede desvincularse el comportamiento internacional del Estado, de los parámetros de lealtad, honestidad y rectitud que componen al principio de buena fe y que en el ámbito de las relaciones internacionales, cabría agregar además la solidaridad y cooperación internacionales, como cualidades que, de la misma manera, integran a la buena fe.

Explica por su parte Ortiz Ortiz (Eduardo) en relación con los métodos de interpretación jurídica que en la interpretación *“principista”*, es decir, a través de principios jurídicos:

*“(...) los principios generales son de diverso tipo pero todos participan de este carácter de intermediarios entre el texto escrito y las valoraciones no escritas que lo respaldan. Esto hace depender el sentido de las normas administrativas no sólo de su texto ni de la lógica implicada en el mismo, sino también de las concepciones comunes y predominantes dentro del medio social sobre los intereses y su jerarquía.”* (Ortiz Ortiz, E. (n.d.). Tesis de Derecho Administrativo Tomo I (2002nd ed., Vol. I). Editorial Stradman, p. 221-222).

Por su parte, la Sala Constitucional, ha manifestado que:

*“La interpretación de las normas jurídicas por los operadores jurídicos con el propósito de aplicarlas no puede hacerse, única y exclusivamente, con*





*fundamento en su tenor literal, puesto que, para desentrañar, entender y comprender su verdadero sentido, significado y alcances es preciso acudir a diversos instrumentos hermenéuticos tales como el finalista, el institucional, el sistemático y el histórico-evolutivo. Sobre este particular, el Título Preliminar del Código Civil en su numeral 10 establece que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”. Las proposiciones normativas se componen de términos lingüísticos los que tienen un área de significado o campo de referencia así como, también, una zona de incertidumbre o indeterminación, que puede provocar serios equívocos en su interpretación y eventual aplicación. En virtud de lo anterior, al interpretar una norma es preciso indagar su objetivo (ratio) o fin propuesto y supuesto, respecto del cual la norma tiene naturaleza instrumental –método teleológico-. **El intérprete debe, asimismo, confrontarla, relacionarla y concordarla con el resto de las normas jurídicas que conforman en particular una institución jurídica –método institucional- y, en general, el ordenamiento jurídico –método sistemático-, puesto que, las normas no son compartimentos estancos y aislados sino que se encuentran conexas y coordinadas con otras, de forma explícita o implícita. Finalmente, es preciso tomar en consideración la realidad socioeconómica e histórica a la cual se aplica una norma jurídica, la cual es variable y mutable por su enorme dinamismo, de tal forma que debe ser aplicada para coyunturas históricas en constante mutación –método histórico-evolutivo-. Cuando de interpretar una norma jurídica se trata el intérprete no puede utilizar uno solo de los instrumentos indicados, por no tener un carácter excluyente, sino que los mismos son diversos momentos o estadios imprescindibles del entero y trascendente acto interpretativo.”** (El resaltado es nuestro).*

De esta forma en el presente análisis se ha considerado desde la hermenéutica jurídica procedente una interpretación principista y sistemática-evolutiva, en la aplicación del ordenamiento sectorial de las telecomunicaciones, el cual atendiendo a una esquema de jerarquía normativa de sus fuentes ha establecido por medio del Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos, N° 8622, un principio jurídico orientador de Independencia de la Autoridad de Competencia.







Dicho principio orientador conlleva que la SUTEL el ejercicio de su actividad y competencia técnica de forma exclusiva y excluyente, a fin de evitar la injerencia de criterios políticos externos en el ejercicio de su función pública regulatoria. Desde esa perspectiva, la decisión del legislador ha sido independizar la competencia técnica de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento de las telecomunicaciones de la SUTEL para la promoción y defensa de la competencia, sustraída para ello como Autoridad de Competencia del Sector Telecomunicaciones.

Se puede entonces afirmar que la SUTEL un órgano desconcentrado en grado máximo, adscrito a la ARESEP, con el fin de garantizar el ejercicio de una competencia de manera objetiva, independiente, técnica y apolítica, es decir, separado en dicho ámbito del Rector sectorial, para regular las telecomunicaciones, aplicar el ordenamiento jurídico correspondiente, el ejercicio de la supervisión y vigilancia de las normas jurídicas y técnicas que integran el sector, la potestad sancionatoria sobre los agentes del mercado que violentan la normativa preestablecida, la protección de los usuarios finales, así como la imposición de obligaciones a los operadores de redes y proveedores de servicios, entre otras.

### 3. SOBRE LA SUSCRIPCIÓN DEL DECRETO REGLAMENTARIO PROPUESTO.

De conformidad con el artículo 146 de la Constitución Política *“Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece la aprobación del Consejo de Gobierno.(...)”*. Norma constitucional de la cual deriva que el Constituyente potenció el nuevo papel del Ministro al sancionar con la invalidez –no con la ineficacia– que un decreto, acuerdo, resolución u orden del Poder Ejecutivo no lleve las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo.





De acuerdo con ROJAS CHAVES (Magda Inés) *“el Ministro debe refrendar los actos del Presidente de la República. Con su firma el Ministro concurre a formar el acto ejecutivo como acto complejo. Esta obligación es requisito de validez – y no sólo de eficacia- de los actos, resoluciones y decretos del Poder Ejecutivo. Es por ello que el acto de ese Poder que no lleve la firma del Ministro del ramo es nulo e inexistente. El refrendo puede ser examinado también como un medio de los actos del Presidente. El Ministro controla internamente el ejercicio de las atribuciones que la Constitución ha asignado al Poder Ejecutivo.”*<sup>6</sup>

Bajo este contexto se debe indicar de forma inicial que mediante Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, se creó la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM); y de forma reciente, el artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica Ley N° 9736, dispone que la COPROCOM *“Será un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), con independencia técnica, administrativa, presupuestaria y funcional. (...)”*; en este sentido existe una relación orgánica y de jerarquía entre ambas, dado que el ente al cual pertenece la autoridad nacional de competencia es el MEIC.

Por otra parte, mediante Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley N° 8660, que modificó la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593, de 9 de agosto de 1996, se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), como un órgano de desconcentración máxima de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.

Además, mediante Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 se estableció inicialmente el régimen sectorial de competencia de las telecomunicaciones a cargo

---

<sup>6</sup> ROJAS CHAVES (Magda Inés) El Poder Ejecutivo en Costa Rica, Juricentro- San José, 2° edición, 1997, página 81.





de la SUTEL, que se rige según lo dispuesto en la misma Ley y supletoriamente por los criterios establecidos en el Capítulo III de la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

Posteriormente, mediante el artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica N° 9736, se definió a la SUTEL como 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, según se establece en el artículo 29 y en el Capítulo II del Título III de la y sus reglamentos

Órgano regulador que a diferencia del supuesto del MEIC-COPROCOM, no presenta una relación jurídica de dependencia (orgánica o jerárquica) con el MICITT, debiendo reiterarse en este punto la normativa supra legal contenida en el Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos, N° 8622, instrumento internacional mediante el cual se ha definido por principio orientador la Independencia de la Autoridad Sectorial de competencia del de las telecomunicaciones, a fin de evitar la injerencia de criterios políticos externos en el ejercicio de su función administrativa regulatoria, la cual incluye la defensa y promoción de la competencia en el Sector Telecomunicaciones.

Aunado a lo anterior, debe ponderarse que dentro del conjunto de facultades atribuidas a la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, conforme al artículo 77 de la Ley General de Telecomunicaciones, se dispone la potestad reglamentaria de este órgano colegiado para regular la materia de promoción y defensa de la competencia de la SUTEL, propio de la independencia técnica del órgano regulador sectorial de las telecomunicaciones. Nótese que dicho ordinal regula el inciso 1) competencia del Poder Ejecutivo para emitir los reglamentos contemplados en los incisos que corren del a) al e); mientras que en su inciso 2) en los incisos que corren del a) a la i) atribuye dicha potestad reglamentaria a la Junta Directiva de la ARESEP, como ente que goza de autonomía administrativa de segundo grado.



Dicho artículo dispone, para lo que nos interesa, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 77.-Reglamentación de la Ley**

**1) En un plazo no mayor a nueve meses, contado desde la entrada en vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo dictará los siguientes reglamentos:**

- a) *Reglamento a la Ley general de telecomunicaciones.*
- b) *Reglamento sobre administración, gestión y control del espectro radioeléctrico.*
- c) *Plan nacional de atribución de frecuencias radioeléctricas.*
- d) *Plan nacional de numeración.*
- e) *Reglamento sobre medidas de protección de la privacidad de las comunicaciones.*

**2) En un plazo no mayor a nueve meses, contado desde la entrada en vigencia de esta Ley, la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos dictará los siguientes reglamentos técnicos:**

- a) *Reglamento de acceso e interconexión.*
- b) *Reglamento de acceso universal, servicio universal y solidaridad.*
- c) *Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final.*
- d) *Reglamento interior de la Superintendencia de Telecomunicaciones.*
- e) *Reglamento de prestación y calidad de servicios.*
- f) *Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones.***
- g) *Reglamento para la fijación de las bases y condiciones para la fijación de precios y tarifas, comprendido en el artículo 50 de esta Ley.*
- h) *Planes fundamentales de encadenamiento, transmisión y sincronización.*
- i) *Los demás reglamentos que sean necesarios para la correcta regulación del mercado de las telecomunicaciones.”* (El resaltado no corresponde al original).

En lo que aquí interesa, el inciso 2 del artículo 77 autoriza a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos a emitir los reglamentos que la regulación del mercado de las telecomunicaciones requiere, entre los cuales se encuentran lo relativo en su inciso f) al “*Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones*”, es decir que se contempla dentro de aquellos que **no** corresponde suscribir al Ente Rector de Telecomunicaciones (MICITT), lo cual resulta lógico atendiendo al





principio regulatorio de Independencia de la Autoridad Reguladora en sus competencias técnicas.

Asimismo, el artículo 142 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica N° 9736, dispone que el *“Poder Ejecutivo, con la participación de las autoridades de competencia, reglamentará la presente ley dentro de un plazo de doce meses a partir de su publicación.”*

Ahora bien, para la firma de Decretos Ejecutivos el artículo 28 de la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública establece:

**“Artículo 28.-**

1. *El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.*

2. *Corresponderá exclusivamente a los Ministros:*

(...)

b) *Preparar y presentar al Presidente de la República los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, órdenes y demás actos que deban suscribir conjuntamente relativos a las cuestiones atribuidas a su Ministerio (...)*”

En relación con los anteriores extremos normativos la Contraloría General de la República señaló en su informe N° DFOE-SOC-40-2006 de fecha 15 de diciembre de 2006, lo siguiente:

*“La rectoría de un sector la define la Procuraduría General de la República como ‘la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales’; además, establece que la rectoría es una función del Poder Ejecutivo, que tiene la obligación de mantener la unidad de la acción estatal, con la facultad de dirigir y coordinar dicha acción, independientemente del sujeto dirigido. El artículo 130 de la Constitución Política y el artículo 21 de la Ley General de la Administración Pública, establecen que el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y el Ministro del ramo. Las funciones de dirección y coordinación son asignadas al Poder Ejecutivo en los artículos 26 inciso b) y 27 (inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública.*





(...)

*También la Procuraduría General de la República define la potestad de dirección, que lleva implícitamente incorporada la función de coordinación, como ‘...la facultad de orientar y guiar la acción de todos los órganos y entes públicos que conforman la administración central y descentralizada, para lograr la mejor satisfacción de los intereses y fines públicos, aprovechando eficientemente los recursos y bienes de cada uno, armonizando los esfuerzos y encaminando la acción a dichas metas, garantizando la unidad e integridad del Estado.’” (El resaltado es nuestro).*

De lo expuesto ut supra resaltamos que las atribuciones de Rectoría en el caso del MICITT dentro del Sector Telecomunicaciones, están orientadas a dictar las políticas nacionales en esta materia para guiar al conjunto de la estructura orgánica, lo cual conlleva el ejercicio de atribuciones de coordinación, pero no así necesariamente el ejercicio de potestades normativas para reglamentar la Ley N° 9736, Ley de Fortalecimiento a las Autoridades de Competencia de Costa Rica, sobre todo frente a la autonomía técnica de la Autoridad Sectorial de competencia de este sector que hemos aludido en el presente informe.

Por otra parte, el proceso de creación del Proyecto de Decreto “Reglamento a la Ley N° 9736 Fortalecimiento a las Autoridades de Competencia de Costa Rica”, tal y como lo indicó el MEIC en su oficio N° DM-OF-636-2020, lo llevaron a cabo la COPROCOM, SUTEL, COMEX y el mismo MEIC; en este sentido, y tomando en cuenta que el Rector del Sector de Telecomunicaciones debe mantenerse sin injerencia en las atribuciones de la Autoridad Sectorial de las telecomunicaciones.

Debido a lo anterior, es criterio de esta Dirección que una vez finalizado el trámite de aprobación, dicho Proyecto de Decreto deberá suscribirse por el señor Presidente de la República de forma conjunta con la señora Ministra del MEIC, cumpliendo de esta forma con los requisitos de validez dispuestos constitucional y legalmente. Ello en virtud de la relación jerárquica y orgánica que vincula a dicha cartera ministerial con la COPROCOM como Autoridad Nacional de competencia, la cual es un órgano desconcentrado del MEIC. Supuesto que como lo hemos indicado, no se cumple en el caso del MICITT y la SUTEL.





Finalmente, reiterar lo hasta aquí expuesto en relación a la desvinculación orgánica y jerárquica que se presenta entre el MICITT y la SUTEL, por cuanto la ARESEP es una entidad pública con segundo grado de autonomía, a la cual se encuentra adscrito la SUTEL como un órgano regulador del Sector Telecomunicaciones que goza de desconcentración en grado máximo de dicha Autoridad, y sobre todo en el área técnica de su especialidad. Lo cual por principio supralegal y sectorial de Independencia de la Autoridad Reguladora, lo separa en el ejercicio de sus atribuciones técnicas para aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, del MICITT como Ente rector por disposición de la Ley N° 8660, con atribuciones para dictar políticas nacionales y coordinar a los diferentes actores sectoriales.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La Ley General de Telecomunicaciones establece como uno de sus objetivos sectoriales promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles.
2. En el mes de febrero del año 2020, la OCDE comunicó al Gobierno de Costa Rica que el país fue aprobado en el Comité de Competencia de la OCDE, tras concluir la evaluación del derecho y la política de competencia del país.
3. Con dicha aprobación Costa Rica completó 19 de las 22 evaluaciones que debía superar para convertirse en miembro de la OCDE, durante el primer semestre del 2020.
4. La aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley N° 9736, el 05 de septiembre de 2019,





materializa una de las principales recomendaciones de la OCDE en materia de política de competencia.

5. La Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N° 9736, dispone que en el país existen dos autoridades de competencia: la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).
6. La COPROCOM es un órgano de desconcentración máxima, que mantiene una relación orgánica y jerárquica con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
7. Por su parte la SUTEL es un órgano con grado de descentración máxima de la con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la cual es un ente que goza de segundo grado de autonomía.
8. Las atribuciones de rectoría en el caso del MICITT dentro del Sector Telecomunicaciones, están orientadas a dictar las políticas nacionales en esta materia para guiar al conjunto de la estructura orgánica, lo cual conlleva el ejercicio de atribuciones de coordinación.
9. La SUTEL es un órgano especializado cuya competencia técnica de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento de las telecomunicaciones se encuentra sustraída del criterio político.
10. A partir de una interpretación principista y sistemática-evolutiva, debemos considerar que el Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos, N° 8622, define un principio de Independencia de la Autoridad de Competencia del sector telecomunicaciones, a fin de evitar la injerencia de criterios políticos externos en el ejercicio de su función pública regulatoria y la independencia técnica exclusiva y excluyente, con que cuenta la SUTEL.







11. De acuerdo con la información remitida a esta Dirección podemos afirmar que el proceso de creación del Proyecto de Decreto “*Reglamento a la Ley N° 9736 Fortalecimiento a las Autoridades de Competencia de Costa Rica*” lo llevaron a cabo la COPROCOM, SUTEL, COMEX y MEIC.
12. El artículo 142 de la Ley N° 9736, indica que el “*Poder Ejecutivo, con la participación de las autoridades de competencia, reglamentará la presente ley dentro de un plazo de doce meses a partir de su publicación.*”
13. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, se establece que para la validez de los decretos reglamentarios como el caso concreto, debe existir la concurrencia del Presidente de la República y la cartera ministerial responsable.
14. Por lo anterior, es criterio de esta Dirección que el decreto reglamentario propuesto deberá suscribirse por el señor Presidente de la República de forma conjunta con la señora Ministra del MEIC, cumpliendo de esta forma con los requisitos de validez dispuestos constitucional y legalmente.
15. Lo anterior, en virtud de la relación jerárquica y orgánica que vincula a dicha cartera ministerial con la COPROCOM, en su carácter de Autoridad Nacional de competencia, la cual es un órgano desconcentrado del MEIC.
16. Finalmente, en virtud de la desvinculación orgánica y jerárquica que se presenta entre el MICITT y la SUTEL, por cuanto la ARESEP es una entidad pública con segundo grado de autonomía, a la cual se encuentra adscrito la SUTEL como un órgano regulador del Sector Telecomunicaciones que goza de desconcentración en grado máximo de dicha Autoridad y en cumplimiento del principio supralegal y sectorial de Independencia de la Autoridad Reguladora que orienta la conducta administrativa de esta cartera ministerial,





MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES

MICITT-DCNT-INF-028-2021

DIRECCIÓN DE CONCESIONES Y NORMAS EN TELECOMUNICACIONES

Fecha: 07/10/2021

UNIDAD DE CONTROL NACIONAL DE RADIO

Versión:

Gloriana Lucía Monge Muñoz / Ana Cecilia Masís Ortiz

se considera que el MICITT como Ente rector por disposición de la Ley N° 8660, no debe suscribir el decreto reglamentario propuesto.

## V. RECOMENDACIÓN

De conformidad con lo expuesto esta Dirección de Concesiones y Normas en Telecomunicaciones considera que no corresponde a esta Cartera Ministerial firmar el Proyecto de Decreto Ejecutivo Reglamento a la Ley N° 9736, por lo que se somete a conocimiento del señor Viceministro para que esté a su vez recomiende a la señora Ministra las observaciones y sugerencias planteadas, con el fin de que sean indicadas al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.



Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones

Zapote, 200 metros Oeste de Casa Presidencial, Edificio MIRA  
Apartado Postal: 5589.1000 Tel: 2539-2283 / Fax: 2257-8765

Correo Electrónico: [notificaciones.telecom@micitt.go.cr](mailto:notificaciones.telecom@micitt.go.cr) / [www.micitt.go.cr](http://www.micitt.go.cr)

34 de 34