

San José, 21 de mayo de 2019  
DH-DAEC-394-2019

Señora  
Silvia Jiménez Jiménez  
Área Comisiones Legislativas VII  
[sjimenez@asamblea.go.cr](mailto:sjimenez@asamblea.go.cr)  
[COMISION-JURIDICOS@asamblea.go.cr](mailto:COMISION-JURIDICOS@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

En atención a su solicitud de criterio en relación con el proyecto de ley N° 21.303, Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes le informa que comparte las preocupaciones de la OCDE en cuanto a la debilidad institucional actual en Costa Rica para la promoción y defensa de la competencia, por cuanto las disposiciones de la ley N°7472, Ley de Promoción de la Competencia y Efectiva Defensa del Consumidor y la Ley General de Telecomunicaciones son muy laxas y alejadas de las mejores prácticas legislativas en la materia.

Esta debilidad normativa agrava la situación del país, con sus mercados relativamente pequeños y que no necesariamente presentan condiciones para funcionar en competencia efectiva (mercados en los que ningún actor tiene poder de mercado suficiente como para controlar el precio del bien en su beneficio), y puede estar colaborando con que mercados claves o de productos sensibles no funcionen en condiciones de verdadera competencia. Estas fallas no corregidas del mercado pueden tener una incidencia negativa y poco deseable en cuanto al bienestar de las y los habitantes, pues un mercado no competitivo puede generar ineficiencias productivas, en la asignación de recursos y lesiones a los derechos de las personas consumidoras por restringir sus posibilidades de consumo o elevar artificialmente los precios. Para el país y su economía, los mercados que no funcionan en efectiva competencia pueden significar desde pérdida de competitividad en el mercado internacional (afectando negativamente las exportaciones, disminuyendo la atracción de inversión y encareciendo los insumos para la producción) hasta un aumento en la desigualdad de ingresos y en la concentración de la riqueza.

Un ejemplo de un mercado que no opera en competencia efectiva y que la Defensoría de los Habitantes tiene completamente documentado es el mercado de la fruta de la palma aceitera<sup>1</sup>. La compra de la fruta de la palma aceitera funciona en oligopolio (casi en duopolio) por lo que las empresas compradoras de la fruta pueden manejar el precio de compra de tal manera que los productores están vendiendo la fruta a precios muy por debajo de sus costos de producción, con lo cual, no sólo están condenados a una eventual quiebra, sino que las empresas compradoras podrían estar obteniendo ganancias excesivas.

Cuando los mercados, por las razones que sean, no logran funcionar en efectiva competencia es necesario que el Estado intervenga, con instrumentos jurídicos y técnicos lo suficientemente robustos para promover la efectiva competencia o prevenir que un mercado que sí funciona en competencia efectiva, pierda esa condición a partir de fusiones o la salida forzadas del mercado de un actor.

A la luz de lo anterior, la Defensoría considera que el proyecto de ley en análisis representa un avance sumamente positivo en esta materia, en relación con las disposiciones vigentes de la ley N°7472 y la Ley General de Telecomunicaciones. En ese sentido, este Órgano Defensor no tiene objeciones en relación con el proyecto de ley N° 21 303.

Sin perjuicio de lo anterior, la Defensoría considera oportuno hacer dos sugerencias de mejora a la propuesta:

1. El artículo 17 del proyecto en estudio establece que el presupuesto de la Coprocom (Comisión para Promover la Competencia) está constituido, entre otras fuentes, por una transferencia anual no menor a dos mil trescientos sesenta y ocho millones de colones, con cargo al presupuesto de la República. En la exposición de motivos del proyecto, no se analiza ni justifica ese monto. Al respecto, la Defensoría sugiere incluir en esa exposición de motivos la justificación de ese monto pues, tal y como está planteado en el proyecto podría no soportar un análisis de constitucionalidad desde la perspectiva de la razonabilidad y proporcionalidad. A lo anterior debe agregarse que se crea un egreso con cargo al Presupuesto Nacional, sin que se defina una fuente de ingreso para financiarlo. Esto sería contrario a las reglas sobre Responsabilidad Fiscal de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635.
2. En el artículos 21 y 23 se establece que los criterios emitidos por la Coprocom o SUTEL, en materias de su competencia, para otras instituciones, no es vinculante. Si bien es cierto, en ese escenario, ambas autoridades actúan como entes de asesoría técnica, por lo que, aún de forma motivada, la institución que recibe el criterio puede apartarse de éste y sin que ello sin asumir ninguna responsabilidad por las consecuencias de no haber adoptado el criterio de la Coprocom o SUTEL. Este eventual escenario preocupa a la Defensoría pues la decisión del ente público podría tener consecuencias negativas para una industria, los consumidores o la economía nacional, sin que el ente y sus funcionarios asuman responsabilidad por su decisión y las consecuencias de ella.

---

<sup>1</sup> Al respecto, véase Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 2017-2018 y 2018-2019

En ese sentido, respetuosamente, la Defensoría sugiere que en aquellos casos en que la entidad pública (salvo la Asamblea Legislativa que es soberana) se separe del criterio de la Coprocom o SUTEL, esa separación motivada también sea analizada por la Coprocom y SUTEL, según corresponda, para evaluar los argumentos que justificaron la separación y que le señalen a la entidad las posibles consecuencias para la industria, el consumidor, o el país de mantener esa posición.

Agradeciendo la deferencia consultiva,

Cordialmente,



Catalina Crespo Sancho, PhD.  
Defensora de los Habitantes de la República

