INFORME DE GESTION
ANA VICTORIA VELAZQUEZ GONZALEZ – ENCARGADA ORGANO TÉCNICO
COMISIÓN PARA PROMOVER LA COMPETENCIA
1 DE MARZO DE 2020 AL 16 DE DICIEMBRE DE 2020

I. PRESENTACION

Conforme a lo establecido en la Ley de Control Interno, N°8292 y en el documento DI-1-2005-CO-DFOE “Directrices que deben observar los funcionarios públicos obligados a presentar el informe final de su gestión, según lo dispuesto en el inciso e) del artículo 12 de la Ley General de Control Interno” de la Contraloría General de la República, procedo a rendir el informe de la gestión realizada en el período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 al 16 de diciembre de 2020 como Encargada del Órgano Técnico de la Comisión para Promover la Competencia.

II. RESUMEN EJECUTIVO

El incremento en la competencia mejora el desempeño económico, abre oportunidades comerciales para los ciudadanos y reduce los costos de servicios en toda la economía. Sin embargo, las características del mercado nacional, con mercados altamente concentrados, unido a la existencia de muchas normas y regulaciones que restringen la entrada de nuevos competidores en el mercado más allá de lo necesario para cumplir con los objetivos de las políticas públicas, limitan la existencia de un entorno competitivo en el país.

A pesar de contar con la Ley No. 7472 “Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor” desde el año 1994, y con un organismo creado para tutelar y promover la competencia en el país, era evidente la necesidad de fortalecer el régimen de competencia, dotándolo de los recursos financieros y humanos necesarios para ejercer sus funciones, así como con los instrumentos que las mejores prácticas internacionales recomiendan para una efectiva implementación de la normativa.

La Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia del País, N°9736 de noviembre de 2019, reformó significativamente el régimen de competencia, ya que su propósito era implementar las recomendaciones del Comité de Competencia de la OCDE y por lo tanto alinear aún más a Costa Rica con los estándares de la organización en materia de competencia.

De tal forma que el año 2020 se convirtió en un año fundamental para la implementación de dicha norma y es además el período de transición entre una comisión cuyos miembros no formaban parte permanente de la institución sino que asistían a una sesión semanal, para pasar a una institución con comisionados permanentes y con total independencia técnica, administrativa y funcional del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

En el período comprendido entre el 1° de marzo y el 16 de diciembre de 2020, caben destacar las siguientes acciones realizadas conforme a la Hoja de Ruta establecida por la COPROCOM para la implementación de la nueva normativa.

Fortalecimiento regulatorio

- Redacción conjunta del Reglamento a la Ley N°9736. Pendiente de publicación
- Guía y Manual para la aplicación del Programa de clemencia. En ejecución, por entregar en el mes de marzo 2021.
- Directriz COPROCOM 01-2020. Sobre la confidencialidad de la investigación preliminar. Emitida
- Directriz COPROCOM 03-2020. Sobre la aplicación de la normativa de competencia en tiempos de COVID. Emitida.

Fortalecimiento institucional

- Presupuesto 2020. Se obtuvieron recursos por presupuesto extraordinario para contratación de nuevos miembros permanentes y equipo para desarrollar sus funciones.
- Presupuesto 2021. A pesar de los múltiples esfuerzos realizados el Ministerio de Hacienda solamente aceptó incorporar en el presupuesto ordinario para el año 2021 lo correspondiente a los salarios de la nueva conformación de comisionados permanentes de COPROCOM y equipo de cómputo.
- Nombramiento de los nuevos comisionados. Las gestiones realizadas permitieron su nombramiento a partir del 16 de diciembre de 2020.
- Formación de Capacidades: A pesar de las limitaciones presupuestarias y de las originadas a causa de la pandemia, la COPROCOM ha fortalecido sus capacidades mediante la participación en 11 actividades a lo largo del período de gestión

Aplicación Efectiva de la Normativa

- Tutela de la Competencia. Se autorizaron 15 concentraciones, imponiendo condiciones solamente en uno de los casos. En aplicación de la nueva normativa en dos expedientes se pasó a una segunda etapa, uno de ellos fue resuelto imponiendo condiciones y el otro caso aún se encuentra en trámite.

Los votos dictados en el período incluyen resoluciones finales en tres procedimientos administrativos que se seguían por la supuesta realización de conductas anticompetitivas, imponiendo sanciones en dos de ellos y acogiendo una gestión de terminación anticipada en el tercer caso, solamente en uno de los casos está pendiente un recurso de reposición.

Adicionalmente, se resolvieron recursos de reconsideración y una solicitud de aclaración y adición contra la resolución final de un caso en el que resultaron sancionadas varias empresas, por lo que el expediente ya se encuentra concluido en sede administrativa.

Adicionalmente, la COPROCOM acordó dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones establecidas en dos importantes fusiones: CUESTAMORAS/LA BOMBA y METALCO/ACEROS ABONOS AGRO. El primer caso continúa en seguimiento, mientras que en el segundo caso la auditoría contratada finalizó en diciembre de 2020.

Por otra parte, la Unidad de Investigaciones emitió en dos expedientes, recomendación de apertura de la etapa de instrucción, los cuales fueron acogidos por la Unidad correspondiente. Se trata de una supuesta práctica monopolística absoluta y de una supuesta omisión de notificación de concentración.

- *Aboqacia de la competencia.* En el período comprendido entre el 1° de marzo y el 16 de diciembre de 2020, COPROCOM emitió un total de 28 opiniones sobre los más variados temas, 12 de ellos en relación con proyectos de ley en trámite en la Asamblea Legislativa, entre los que cabe destacar los relacionados con el monopolio de la Fábrica Nacional de Licores, las reformas a la Ley de Contratación Administrativa y el establecimiento de regulaciones de precios. Cuatro opiniones atendieron solicitudes de criterio de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)

De las restantes opiniones, resulta necesario destacar la emitida en relación con la regulación del precio del arroz, en la que conforme al artículo 21 de la Ley N° 9736, la jerarca del MEIC está obligada a responder por escrito sobre las razones por las cuales no atiende las recomendaciones de la COPROCOM. Tanto la señora Ministra, como el jerarca del MAG y CONARROZ remitieron criterios que deben ser publicados.

Además, se realizó de manera virtual, en conjunto con SUTEL y COMEX, la actividad “Presentación del informe OCDE: “Evaluación del Derecho y de la Política de Competencia de Costa Rica”, se llevó a cabo el día 29 de julio del 2020.

Asimismo, en el período se emitieron dos boletines sobre las actividades de la COPROCOM que fueron remitidos a cientos de usuarios tanto nacionales como extranjeros. Dichos boletines se encuentran disponibles también en la página web.

La COPROCOM tuvo presencia constante en los medios de comunicación por los siguientes temas: monopolio de FANAL, regulación del precio del arroz, instancia al Gobierno a permitir otras aseguradoras, además de INS, en seguros por COVID a viajeros y transmisiones de eventos deportivos, entre otros.

III. RESULTADOS DE LA GESTIÓN

A. Labor sustantiva

La competencia es el mecanismo económico fundamental para garantizar que la operación de los mercados beneficie en última instancia a los consumidores, por cuanto promueve la innovación, presiona los precios a la baja y genera incentivos para la mejora de la calidad de los servicios. De allí

que, tal como lo establece el artículo 46 constitucional, es un deber ineludible del Estado promover la competencia y evitar en lo posible que acuerdos entre productores, concentraciones de mercado u otros mecanismos semejantes reduzcan la intensidad de dicha competencia.

La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, No. 7472, emitida en el año 1994, contiene un conjunto de disposiciones legales para combatir las conductas anticompetitivas y hacer valer los principios constitucionales de libertad de industria y comercio inherentes al artículo 46 de la Constitución Política, que además prohíbe expresamente los monopolios privados y faculta al Estado para reprimir las prácticas monopolísticas.

La Ley N°7472 creó la Comisión para Promover la Competencia La Ley N°7472, como la encargada de proteger y promover el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados mediante la prevención de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado.

Dicha norma es actualmente complementada por la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, No. 9736, de 2019, que reformó significativamente el régimen de competencia, al incorporar las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el fin de atender los mejores estándares internacionales en la materia.

En términos generales, la labor de la Comisión para Promover la Competencia puede dividirse en 3 grandes áreas:

- Investigar, y si corresponde sancionar, las conductas anticompetitivas.
- Aprobar, condicionar o rechazar las concentraciones entre empresas que deban ser notificadas obligatoriamente para su análisis.
- Abogar por la competencia en los mercados a través de: la emisión de opiniones, la realización de estudios de mercado, la emisión de guías o de programas de cumplimiento.

Para la realización de estas funciones la Comisión para Promover la Competencia cuenta con un Órgano Técnico conformado por profesionales que se encargan de realizar las investigaciones, instruir los procedimientos, analizar las concentraciones y preparar las opiniones, los estudios de mercado y los borradores de guías y otros. Asimismo, hasta la fecha, el Órgano Técnico se hace cargo de las funciones administrativas necesarias para el ágil funcionamiento de la entidad.

B. Cambios en el entorno

Los siguientes han sido los cambios más relevantes en el entorno en el período comprendido entre el 1° de marzo de 2020 y el 16 de diciembre de 2020.

1. Implementación de la Ley N°9736

Como ya se mencionó, la Ley N°9736 reformó significativamente el régimen de competencia en el país, al introducir, entre otros, los siguientes cambios que resultan de interés para este informe:

- Convierte a la COPROCOM en un órgano con independencia técnica, administrativa, política y financiera, y otorga un presupuesto acorde a sus funciones.
- Faculta explícitamente a realizar estudios de mercado relacionados con conductas y sectores exceptuados.
- Busca que las opiniones que se emitan generen cambios que beneficien el mercado, de allí que la Ley 9736 exige a los destinatarios de las recomendaciones presentar, ante la COPROCOM, las razones para no implementarlas.
- Introduce un procedimiento especial diseñado con el propósito específico de responder a las complejidades de los asuntos de competencia. El procedimiento introduce un programa de clemencia, además crea y aclara los mecanismos para la terminación anticipada de los procedimientos de infracción.
- Corrige una serie de limitaciones del control de concentraciones.:
 - Establece un sistema de notificaciones *ex ante* con efectos suspensivos y excluye la posibilidad de solo notificar las transacciones una vez que hayan sido cerradas.
 - Dispone de sanciones significativas para las empresas que infrinjan este régimen de notificación y revisión para el control de concentraciones.
 - Adopta un procedimiento de dos fases, que reemplaza el procedimiento actual, con una etapa inicial dedicada a identificar las transacciones problemáticas y a autorizar rápidamente las que no presenten problemas.
 - Modifica los umbrales de notificación de concentraciones para permitir un uso más eficiente de los recursos de la COPROCOM y evitar la evaluación de transacciones que no tengan un nexo relevante con los mercados costarricenses.
 - Por último, la COPROCOM tendrá ahora la potestad de revisar las concentraciones en el sector financiero, excepto si los reguladores financieros, en casos excepcionales, hacen prevalecer su decisión cuando una transacción plantee un riesgo sistémico para el sistema financiero.
- Otorga a COPROCOM personalidad jurídica para que pueda firmar acuerdos, incluso con otras agencias de competencia, y la faculta para compartir información con otras autoridades de competencia siempre que la proteja adecuadamente.

Debido a que la Ley N°9736 fue publicada y empezó a regir el 18 de noviembre de 2019, fue necesario realizar una serie de acciones en el año 2020 a fin de conseguir su efectiva implementación. Caben destacar todas aquellas relacionadas con:

- El quehacer institucional específicamente con los cambios en los diferentes procesos que se llevan a cabo: investigación, instrucción y concentraciones.
- La asignación del presupuesto necesario para atender las funciones de la entidad, así como para sufragar los salarios de los tres miembros permanentes y de los dos miembros suplentes que fueron nombrados en el año 2020.
- La asignación de las plazas para los miembros del Órgano Superior de la COPROCOM por parte del Ministerio de Hacienda.

2. Crisis provocada por la pandemia del COVID-19

Desde el mes de enero del año 2020, las autoridades de salud del país activaron los protocolos para enfrentar la alerta epidemiológica sanitaria internacional por el brote del nuevo coronavirus, a raíz del aviso emitido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) del 30 de enero del 2020, generada después de que se detectara en la ciudad de Wuhan de la Provincia de Hubei en China un nuevo tipo de coronavirus, el cual se ha expandido a diferentes países provocando la muerte en poblaciones vulnerables y saturación en los servicios de salud.

El 08 de marzo del 2020, ante el aumento de casos confirmados, el Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias determinaron la necesidad de elevar la alerta sanitaria vigente por el COVID-19 a alerta amarilla. Por lo que mediante la Directriz N° 073-S-MTSS, publicada el día 10 de marzo del 2020, en el Diario Oficial La Gaceta N° 47, Alcance N° 41, se procedió por parte del Poder Ejecutivo -Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- a la aplicación de medidas inmediatas de prevención y atención de la alerta sanitaria por COVID-19, así como garantizar el cumplimiento efectivo de los protocolos del Ministerio de Salud y conjuntamente, tomar medidas preventivas de índole laboral que contribuyan al adecuado manejo de la problemática objeto de la presente regulación.

Finalmente, mediante el Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S del 16 de marzo del 2020, se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.

Ante estas circunstancias, la COPROCOM adoptó la directriz COPROCOM 02-2020, vigente desde el 25 de marzo, mediante la cual suspendió la atención al público de manera personalizada en las oficinas de la entidad, como medida preventiva y siguiendo las recomendaciones del Ministerio de Salud para mitigar la aparición y proliferación de las cadenas de transmisión del virus Covid-19. Para continuar con su labor puso a disposición del público, diversos números telefónicos y correos electrónicos para atender de las necesidades de los usuarios.

Asimismo, autorizó la realización de teletrabajo para los funcionarios, lo que supuso un reto en

cuanto a organización y logística del trabajo del Órgano Técnico. No obstante, se considera que el programa ha sido exitoso, lo que se evidencia en los resultados obtenidos en el período.

C. Principales logros alcanzados.

A continuación, se presentan los principales logros alcanzados en el período comprendido entre 1° de marzo y el 16 de diciembre de 2020. Cabe indicar que en vista del compromiso asumido por COPROCOM ante la OCDE en el año 2019 de seguir un plan de implementación previamente definido, los logros alcanzados se presentan siguiendo dicho instrumento.

1. Fortalecimiento regulatorio

✓ Reglamento a la Ley N°9736. Durante prácticamente todo el año se participó en el Comité Interinstitucional (COPROCOM, SUTEL, COMEX Y MEIC) en la redacción del Reglamento a la Ley N°9736. El borrador de dicha norma fue puesto en consulta pública en el mes de setiembre y a la vez se realizaron reuniones con actores relevantes (cámaras empresariales, asociaciones de consumidores, instituciones estatales, entre otros) con el fin de atender las dudas y recibir retroalimentación sobre la propuesta de norma. Igualmente, la regulación de los temas novedosos fue consultada con agencias de competencia con experiencia en su aplicación. Se recibieron más de 600 observaciones que fueron analizadas en su totalidad y se preparó un cuadro en el que se indican las que fueron acogidas y no acogidas y las razones para ello. En los primeros días de diciembre se entregó el informe final del comité interinstitucional y se está a la espera de la publicación por parte del MEIC.

✓ Elaboración de guías y manuales. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue contratada la elaboración de la Guía y el Manual del Programa de Clemencia, programada para ser concluida en el mes de marzo de 2021. Desde el año 2019 se había presentado un proyecto de cooperación técnica no reembolsable ante el BID a fin de contar con los recursos para la elaboración de varias guías y manuales que la COPROCOM se había comprometido a realizar. Si bien contábamos preliminarmente con el apoyo para brindarnos los recursos, la crisis ocasionada por la pandemia, varió las prioridades de la entidad financiera y fuimos informados en el mes de marzo de 2020 que por el momento no contaban con recursos para el convenio. No obstante, en el mes de agosto funcionarios del Banco nos informaron que contaban con algunos recursos, por lo solicitaron que se presentaran las actividades prioritarias para las agencias de competencia, y entre ellas fue seleccionada y contratada la Guía y el Manual del Programa de Clemencia.

✓ Directriz COPROCOM 01-2020. En el mes de marzo de 2020 se emitió y puso en conocimiento del público en general esta directriz que tiene como objetivo la efectiva tutela del principio y obligación de confidencialidad que la normativa prevé resguardando la eficacia y los resultados de las investigaciones preliminares que se tramitan en esta instancia.

✓ Directriz COPROCOM 03-2020. Instrumento de naturaleza excepcional, aclaratoria y transitoria mediante el cual, dada la crisis provocada por la pandemia, se aclararon las circunstancias bajo las cuales la colaboración y coordinación entre empresas competidoras, sea mediante compras conjuntas, o cualquier otra forma de asociación, puede constituir una conducta sancionable conforme lo establece la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N° 7472.

2. Fortalecimiento institucional

✓ Presupuesto 2020. Se logró que se aprobara un presupuesto extraordinario en el mes de noviembre por €43 millones de colones que permitía sufragar los gastos en salarios de los nuevos comisionados permanentes para los dos últimos meses del año, así como la compra de equipo de cómputo necesario para la realización de sus funciones. Si bien el logro puede parecer poco relevante, es preciso destacar que la COPROCOM solicitó en tres oportunidades presupuesto extraordinario para el año 2020:

- En el mes de enero, de manera previa a la pandemia y a las noticias sobre el aumento en el déficit fiscal, se solicitaron aproximadamente €1.100 millones de colones. No se obtuvo ninguna respuesta.
- En el mes de mayo, ya en medio de la crisis, por un monto de cerca de €560 millones de colones. Se efectuaron reuniones con jerarcas, que posteriormente cambiaron y tampoco se obtuvo respuesta alguna.
- En el mes de julio, se solicitaron €106 millones de colones, ante la realización del concurso público para el nombramiento de los nuevos comisionados por parte del Consejo de Gobierno, gestión en la que se obtuvo una respuesta negativa a gestionar los fondos por parte del Ministro de Hacienda.

Fue hasta que la COPROCOM puso en conocimiento de los señores diputados la falta de presupuesto y que el jerarca del Ministerio de Hacienda fuera convocado a la Asamblea Legislativa, que el Ministerio de Hacienda aceptó tramitar fondos para el año 2020, sin embargo, dado lo tardío de la presentación del presupuesto y de la aprobación –en la segunda quincena de noviembre 2020-, se gestionó lo mínimo necesario.

✓ Presupuesto 2021. Se aprobó un aumento en el presupuesto de la COPROCOM de un 30%, lo que puede parecer significativo, pero que obviamente resulta insignificante si se compara con el presupuesto establecido en el artículo 17 de la Ley N°9736¹. Si bien la COPROCOM solicitó prácticamente la totalidad del presupuesto asignado en la Ley, esperando alguna negociación con el Ministerio de Hacienda, la gestión nunca fue atendida y se asignó en un principio un presupuesto incluso inferior al del año 2020, lo que impedía sufragar siquiera los salarios de los nuevos comisionados permanentes, cuyo nombramiento estaba tramitándose por parte del Consejo de Gobierno. Luego de diversas gestiones para obtener los recursos, el Ministerio de Hacienda aceptó

¹ El presupuesto asignado conforme al artículo 17 de la Ley N°9736 supera los €2.300 millones de colones.

incorporar en el presupuesto únicamente lo necesario para los salarios de los nuevos comisionados y algún equipamiento.

✓ Nombramiento del Órgano Superior. Contando con la asignación presupuestaria, luego de realizar todas las gestiones necesarias para la asignación de las plazas y la justificación de los nuevos puestos ante la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, y después de cumplir las formalidades necesarias de juramentación y publicación, se logró nombrar a los nuevos comisionados permanentes a partir del 16 de diciembre de 2020.

▪ Formación de Capacidades. A pesar de las limitaciones presupuestarias y de las originadas a causa de la pandemia, la COPROCOM ha fortalecido sus capacidades mediante la participación de funcionarios en diversas actividades a lo largo del período de gestión. Cabe destacar que excepto la primera actividad que se llevó a cabo de manera presencial, las restantes se realizaron de forma virtual.

1-Taller de Abogacía de competencia, Centro Regional de la OCDE para la Competencia en América Latina y el Caribe, 3 y 4 de marzo de 2020 en Lima, Perú. (2 funcionarios)

2-Seminarios virtuales “Merger Control in Times of Crisis” y “Antitrust in Times of Crisis”, OECD, 26 y 28 de mayo. (2 comisionados)

3-133rd Meeting of the Competition Committee, COMPETITION COMMITTEE, OECD, 08-16 June 2020. (2 comisionados, 2 funcionarios)

4-Presentación del informe OCDE: “Evaluación del Derecho y de la Política de Competencia de Costa Rica”, 29 de julio del 2020. (Comisionados y órgano técnico)

5-XIV Foro Centroamericano de Competencia Red Centroamericana de Autoridades Nacionales Encargadas, 30 y 31 de julio de 2020, (10 funcionarios)

6-Detección de cárteles Centro Regional de la OCDE para la Competencia en América Latina y el Caribe, 2 al 4 de setiembre. (3 funcionarios)

7-Foro Latinoamericano de Competencia y Foro Iberoamericano de Competencia, 22-24 setiembre. (4 funcionarios)

8-Escuela XVI "Edición de la Escuela Iberoamericana de Competencia, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España. del 16 al 20 de noviembre de 2020 y la segunda semana mayo de 2021 (5 funcionarios).

9-Módulo de capacitación en línea “Training on demand: Series III Dominant Firm Conduct” Impartido por la Red Internacional de Competencia (ICN por sus siglas en inglés)

10-Comité de Competencia y Mesas de Trabajo, OCDE, 30 de noviembre al 4 de diciembre 2020). (3 funcionarios)

11- Foro Global de Competencia, OCDE, del 7 al 10 de diciembre de 2020. (3 funcionarios)

Adicionalmente, se trabajó en obtener una capacitación técnica para todos los funcionarios de COPROCOM por parte de especialistas de la Comisión Federal de Competencia de México, que será

brindada a partir de la segunda semana de enero de 2021. Lo anterior fue posible gracias al proyecto de cooperación técnica suscrito por el país con el Gobierno de México en el año 2019.

Finalmente, los términos de referencia de la Guía y Manual del Programa de Clemencia, incluyen capacitaciones en el instrumento tanto para los funcionarios de las agencias de competencia, como para el público en general. Actividades que en principio deben realizarse de manera virtual en el mes de marzo de 2021.

✓ Cooperación Internacional. Las actividades más relevantes realizadas en el periodo de gestión en relación con la cooperación internacional son:

- La negociación con la autoridad de competencia de Ecuador de un convenio de cooperación entre ambas autoridades. El convenio fue redactado y se encuentra en etapa de revisión por parte de las dos entidades.
- La participación en el Programa de Autoridades Jóvenes de la Red Internacional de Competencia (ICN) con el apoyo de la Comisión Federal de Competencia de México, un programa que trata de guiar a nuevas autoridades a conocer dicha red, sus comités, su quehacer, a fin de que participen activamente en la organización.
- La participación en la Red Centroamericana de Autoridades de Competencia (RECAC) que tuvo en el año 2020, la tarea de revisar la redacción del Reglamento Centroamericano de Competencia, que eventualmente emitirían las entidades correspondientes de los distintos Gobiernos de la región. Lo anterior, en cumplimiento con lo dispuesto en el Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea (AACUE)

Adicionalmente, esta Red consiguió cooperación con el BID para la realización de un estudio del mercado aéreo regional, que se encuentra actualmente en la etapa de revisión del plan de trabajo de la empresa contratada para efectuarlo.

3. Aplicación Efectiva de la Normativa

▪ Tutela de la Competencia

Del 1° de marzo al 16 de diciembre de 2020 la COPROCOM emitió 42 votos que resuelven las más variadas gestiones. De ese total, 23 resoluciones se encuentran relacionadas con el análisis de concentraciones, aunque se debe señalar que, a raíz de la pandemia, el número de notificaciones obligatorias de concentraciones cayeron significativamente en relación con años anteriores. Se autorizaron 15 transacciones, imponiendo condiciones solamente en uno de los casos. En aplicación de la nueva normativa en dos expedientes se pasó a una segunda etapa, uno de ellos fue resuelto imponiendo condiciones y el otro caso aún se encuentra en trámite.

Los votos dictados en el período incluyen resoluciones finales en tres procedimientos administrativos que se seguían por la supuesta realización de conductas anticompetitivas,

imponiendo sanciones en dos de ellos y acogiendo una gestión de terminación anticipada en el tercer caso, solamente en uno de los casos está pendiente un recurso de reposición.

Adicionalmente, se resolvieron recursos de reconsideración y una solicitud de aclaración y adición contra la resolución final de un caso en el que resultaron sancionadas varias empresas, por lo que el expediente ya se encuentra concluido en sede administrativa.

La COPROCOM adoptó además 5 resoluciones en relación con expedientes iniciados previos a la publicación de la Ley N°9736, por lo que deben ser tramitados utilizando la Ley N° 7472. Estos votos se refieren a el rechazo de medidas cautelares, la devolución de garantías de cumplimiento ante el vencimiento de los compromisos impuestos en una terminación anticipada y el archivo de una investigación preliminar que no evidenció la existencia de conductas anticompetitiva.

Adicionalmente, la COPROCOM acordó dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones establecidas en dos importantes fusiones: CUESTAMORAS/LA BOMBA y METALCO/ACEROS ABONOS AGRO. En el primer caso se inició una investigación que en la actualidad se encuentra en trámite, mientras que en el segundo caso, se tomaron las previsiones en la resolución dictada por la COPROCOM a fin de que una empresa auditora de prestigio, revisara el cumplimiento de los condiciones impuestas. La auditoría se llevó a cabo en el segundo semestre del año 2020

Por otra parte, la Unidad de Investigaciones emitió en dos expedientes, recomendación de apertura de la etapa de instrucción, los cuales fueron acogidos por la Unidad correspondiente. Se trata de una supuesta práctica monopolística absoluta y de una supuesta omisión de notificación de concentración.

Por otra parte, como encargada del Órgano Técnico me correspondió resolver dos gestiones, un recurso de apelación contra la decisión de archivar una investigación preliminar y otra sobre el rechazo de una medida cautelar, ambas adoptadas por el Encargado de Investigaciones.

- *Abogacía de la competencia*

Las actividades de promoción y abogacía de la competencia tienen como objetivo fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia.

En el período comprendido entre el 1° de marzo y el 16 de diciembre de 2020, COPROCOM emitió un total de 28 opiniones sobre los más variados temas, 12 de ellos en relación con proyectos de ley en trámite en la Asamblea Legislativa, entre los que cabe destacar los relacionados con el monopolio de la Fábrica Nacional de Licores, las reformas a la Ley de Contratación Administrativa y el establecimiento de regulaciones de precios. Cuatro opiniones atendieron solicitudes de criterio de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), conforme lo establecido en la normativa

atinente, en relación con la procedencia de apertura de procedimientos administrativos por supuestas prácticas anticompetitivas.

De las restantes opiniones, resulta necesario destacar la emitida en relación con la regulación del precio del arroz, en la que conforme al artículo 21 de la Ley N° 9736, la jerarca del MEIC estaba obligada a responder por escrito sobre las razones por las cuales no atendía las recomendaciones de la COPROCOM. Tanto la señora Ministra, como el jerarca del MAG y CONARROZ remitieron criterios que deben ser analizadas o al menos publicados.

Por otra parte, la difusión de la normativa de competencia y del quehacer de la COPROCOM es una función esencial para promover una cultura de competencia en el país. En el periodo al que se refiere este informe se realizaron esfuerzos importantes por divulgar en prensa las resoluciones y opiniones más relevantes emitidas por la COPROCOM. De allí que en el año 2020 se realizó un importante esfuerzo para que la COPROCOM apareciera en los medios de comunicación de manera frecuente. No tenemos los recursos para darle seguimiento a otros medios, sin embargo, en relación con notas de prensa, el quehacer de la COPROCOM estuvo presente en relación con los siguientes temas:

- 1-Sobre la inconveniencia de que el monopolio de FANAL se mantuviera al venderse o concesionarse.
- 2-Sobre la investigación de FUTV y el supuesto acuerdo de TETLETICA y REPRETEL.
- 3-Sobre la denuncia de diversas cableras por FUTV
- 4-Sobre la medida cautelar solicitada por las cableras para el acceso a FUTV.
- 5-Sobre la medida cautelar solicitada por TIGO para el acceso a FUTV.
- 6-Sobre el presupuesto de la autoridad.
- 7-Sobre la terminación anticipada entre LAICA y Maquila Lama.
- 8-Instancia al Gobierno a aceptar coberturas de seguros para proteger del COVID a los turistas que fueran emitidas por otras empresas nacionales aparte del INS o por aseguradoras de otros países.
- 9-Sobre el nombramiento de los nuevos comisionados.
- 10-Rechazo al acuerdo del Gobierno con representantes del sector arrocero para mantener regulación del arroz

Además, se realizó de manera virtual, en conjunto con SUTEL y COMEX, una actividad de difusión dirigida al público en general, a fin de presentar los resultados del examen de acceso realizado por el Comité de Competencia de la OCDE. La actividad "Presentación del informe OCDE: "Evaluación del Derecho y de la Política de Competencia de Costa Rica", se llevó a cabo el día 29 de julio del 2020.

Asimismo, en el período se emitieron dos boletines sobre las actividades de la COPROCOM que fueron remitidos a cientos de usuarios tanto nacionales como extranjeros. Dichos boletines se encuentran disponibles también en la página web.

Finalmente, en aras de la transparencia se ha hecho un esfuerzo por estar al día con la publicación en la página web de los votos y las opiniones que emite la COPROCOM. Al momento de realizar este informe se encuentran publicados los votos emitidos hasta el mes de octubre 2020, lo cual resulta razonable, considerando la firmeza del acto, la comunicación a las partes y la preparación y revisión del documento previo a ponerlo a disposición del público. Adicionalmente se ha estado trabajando en la preparación de la jurisprudencia relevante de los años 2005 a 2009, a fin de que se encuentren disponibles al público y sean de fácil acceso.

D. Estado de los proyectos relevantes.

El estado de los proyectos relevantes y otros temas a los que considero es preciso dar seguimiento son los siguientes:

1. Compromisos asumidos con la OCDE

Debido a los recursos limitados y al énfasis que las autoridades de competencia concedieron a conseguir la reforma a la normativa de competencia en los años 2016 al 2019, no se habían implementado la mayoría de las recomendaciones realizadas por la OCDE en el documento “Derecho y Política de Competencia. Examen Inter Pares” del año 2014.

De allí que, próxima la aprobación de la normativa, las autoridades de competencia trabajaron en una hoja de ruta estratégica que guiara los siguientes pasos. Esta hoja de ruta procura implementar el nuevo marco jurídico de la manera más eficiente e implementar las recomendaciones que quedaron fuera del alcance de la reforma legal adoptada por la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de 2019. Dicha hoja de ruta o plan de implementación se encuentra contenido en el documento “Costa Rica: Evaluación del Derecho y la Política de Competencia. 2020” elaborado por la OCDE.

Se trata de una hoja de ruta que iniciaba con la aprobación de la Ley N°9736 en el año 2019 y establecía un horizonte de varios años -al 2023-, para alcanzar la adecuada implementación de los cambios necesarios para el fortalecimiento de las autoridades de competencia del país. Un análisis de las metas alcanzadas permite determinar que, en términos generales, el plan de implementación ha avanzado de manera adecuada, a pesar de algunos retrasos no atribuibles a la COPROCOM y a las limitaciones presupuestarias que aún no han podido solventarse.

No obstante, es importante destacar que además de los compromisos antes expuestos asumidos ante el comité de competencia de la OCDE, cuyo avance será revisado por dicho comité en el año 2021, es necesario contemplar las recomendaciones realizadas por esa organización en el “Estudio Económico sobre Costa Rica de la OCDE 2020”, cuyos resultados permitieron concretar el ingreso de Costa Rica como el miembro número 38 de esa prestigiosa organización.

El citado estudio es realizado por el Comité de Análisis Económico y del Desarrollo de la OCDE (EDRC, por sus siglas en inglés), un órgano clave dentro de la organización al punto de haber sido el último de los 22 comités cuya aprobación el país debió contar para obtener la invitación a formar parte de la OCDE. Más importante aún, el EDRC es el único comité ante el cual los países miembros deben seguir siendo examinados periódicamente cada dos años, lo cual reafirma su relevancia. El siguiente ejercicio de evaluación de Costa Rica ante el EDRC será en 2022 (ya como país miembro).

Dada su importancia, el país ha conformado un grupo de trabajo (*task force*) que se encarga de la coordinación interinstitucional en la elaboración y seguimiento de planes de acción para atender todas las recomendaciones derivadas de las evaluaciones ante el EDRC. Dicho grupo se reunió en la primera quincena de diciembre de 2020, para conocer los cronogramas de trabajo y actividades a realizar por parte de cada una de las instituciones que debieran atender recomendaciones.

Las recomendaciones que deben atender las autoridades de competencia son las siguientes:

N°	RECOMENDACIÓN
33	Asegurar la implementación completa y oportuna de la hoja de ruta de la reforma de la competencia.
34	Implementar capacitación sobre temas de competencia para jueces y personal de tribunales.
35	Eliminar gradualmente las exenciones restantes a la competencia en arroz, azúcar, servicios marítimos y servicios profesionales.
36	Promover la competencia en la profesión legal desregulando los honorarios de los abogados.

El cronograma de trabajo se elaboró en conjunto con la SUTEL para los temas que se comparten, y fue presentado el 10 de diciembre en la reunión del grupo de trabajo. Adjunto copia digital de lo presentado en la reunión.

2. Sobre la regulación del precio del arroz

Si bien en la evaluación del EDRC realizada en el mes de marzo del 2020, el Gobierno había indicado su decisión de desregular en algún plazo el precio del arroz, noticias acaecidas meses después daban cuenta del acuerdo con el sector arrocero por mantener la regulación del precio del grano.

Ante esta circunstancia la COPROCOM solicitó al Órgano Técnico preparar un criterio sobre la regulación del precio del arroz, que fue conocida y analizada por el órgano colegiado para finalmente emitir la Opinión N°16-2020, que fue comunicada al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, indicando que conforme al artículo 21 de la Ley N° 9736 en caso de apartarse de las recomendaciones emitidas, tenía la obligación de justificar esa decisión.

La jerarca del MEIC, así como el del MAG y CONARROZ remitieron documentos a la COPROCOM, sin embargo, además de analizarlos resulta pertinente a su vez analizar si procede una impugnación de los decretos de regulación del precio del arroz, solicitud que ya planteó hace unos meses la Cámara de Comercio, pero sobre la cual no se tomó una decisión a la espera de la respuesta del Poder Ejecutivo.

3. Pago a empresas por decisiones judiciales

Están pendientes pagos por costas y devolución de una multa pagada por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) que se encuentran en proceso de cobro judicial. Si bien se había solicitado en el presupuesto del año 2021 lo necesario para el pago a ESPH, dicho monto no fue incorporado por el Ministerio de Hacienda en el proyecto de presupuesto. Por lo que en el mes de diciembre y por acuerdo de la COPROCOM se solicitó un presupuesto extraordinario para el año 2021, para hacer frente a dichos pagos.

La jerarca del MEIC remitió la solicitud al Ministerio de Hacienda por lo que se espera sea incorporado en el primer presupuesto extraordinario, sin embargo, según me indica la Procuradora encargada del caso, le otorgaron a la COPROCOM un plazo de 2 meses para realizar ese pago. Se espera que en los próximos días llegue la comunicación formal de esa decisión.

4. Procesos judiciales pendientes.

Se encuentra siendo revisados en sede judicial los siguientes casos:

- Resolución que sanciona a varias empresas por una licitación colusoria en relación con la Administración del Redondel de Zapote: fue confirmada en primera instancia, se está a la espera de lo que resuelva la segunda instancia.
- Resolución que sanciona a varias empresas por supuestas prácticas relativas en la venta de repuestos originales al INS: anulada en primera instancia se está a la espera de lo que resuelva la segunda instancia.
- Resolución que autorizó la concentración de CUESTAMORAS y La Bomba: en trámite y con la resolución pendiente de un recurso de amparo.
- Resolución por la cual se sanciona a varias empresas por prácticas monopolísticas relativas en el mercado de medicamentos: en trámite.
- Resolución por la cual se rechaza la concentración de Walmart y Perimercados: en trámite.

5. Red Centroamericana de Autoridades de Competencia (RECAC)

Debe indicarse que a la COPROCOM le corresponde en este primer semestre del año 2021 la Presidencia pro tmpore de la RECAC, lo anterior por cuanto se sigue el mismo ciclo que en el Sistema de la Integracin Centroamericana (SICA)

En general, esto supone la preparación de un plan de trabajo para el periodo, la confección de las agendas y actas, así como la realización de las convocatorias.

E. Administración de los recursos financieros

El programa 224-Apoyo a la Competencia contaba con un presupuesto para el año 2020 de ¢538 millones de colones, de los cuales ¢505 millones corresponden a la partida de Remuneraciones y ¢17 millones a Transferencias Corrientes, lo que evidentemente deja muy poco margen para administrar recursos que permitan un mejor desarrollo de la COPROCOM.

Según información aportada por el Departamento Financiero Contable del MEIC, al 30 de noviembre de 2020 la ejecución presupuestaria era de un 71%, explicada principalmente por los remanentes en la partida de Remuneraciones causados por la existencia de plazas vacantes que no pudieron ser llenadas por disposiciones gubernamentales. Adicionalmente, esa proporción es explicada por la subejecución que, a causa de la pandemia, ordenó el Ministerio de Hacienda en subpartidas como viáticos y gastos de viaje al exterior, entre otras.

Respecto al presupuesto extraordinario por ¢43 millones de colones –aprobado hasta en noviembre de 2020-, la partida de Remuneraciones contemplada para el pago de salarios a los nuevos comisionados permanentes, sólo fue utilizada para el pago de la segunda quincena de diciembre, mientras que las subpartidas para la compra de equipo (teléfonos fijos y computadoras) fueron ejecutadas casi en su totalidad, a pesar del poco tiempo que se contó para realizar las adquisiciones.

F. Autoevaluación del sistema de control interno institucional

Los resultados de la autoevaluación del sistema de control interno de años anteriores en general han resultado satisfactorios, sin embargo, los importantes cambios en el entorno antes mencionados, relacionados principalmente con los cambios que establece la Ley N°9736, obligan a una revisión del sistema de control interno previamente establecido.

No obstante, dado que el plazo que cubre este informe corresponde a un período de transición a una autoridad con total independencia técnica, administrativa y funcional del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, y a la implementación de una serie de cambios de procedimientos y personal, corresponde a las nuevas autoridades recientemente nombradas, quienes tomarán tales decisiones, la revisión del sistema de control interno y la determinación de las acciones que deberán emprenderse para establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno de la COPROCOM.

La COPROCOM de transición, que concluyó sus funciones el 15 de diciembre, no encontró oportuno tomar decisiones en ese último período que afectaran el trabajo del siguiente Órgano Superior.

G. Cumplimiento de disposiciones de la Auditoría Interna o la Contraloría General de la República.

Debe destacarse que durante la gestión realizada, del 1° de marzo al 16 de diciembre de 2020, no se recibieron informes de la Auditoría Interna, de la Contraloría General de la República o de otro órgano de control externo que incluyera disposiciones que correspondiera atender como Encargada del Órgano Técnico.

No obstante, es importante destacar que en el año 2020 la Contraloría General de la República (CGR) inició un proceso de reformulación del Índice de Gestión Institucional (IGI) y del Índice de Gestión Municipal (IGM) hacia un Índice de Capacidad de Gestión (ICG) aplicable a todas las entidades del sector público. Para ello remitió un formulario inicial a todas las entidades, bastante amplio sobre: Estrategia y estructura, Procesos e Información, Liderazgo y cultura, Competencias y Equipos. Si bien la CGR concluyó que, dada la etapa de transición en que se encontraba la COPROCOM no estaba obligada en ese momento a completarlo, sugirieron que resultaba oportuno que las nuevas autoridades, en esta etapa de desarrollo institucional, valoraran considerar los elementos contemplados en el indicador.

Es posible acceder a la información en relación con el Índice de Capacidad de Gestión mediante la dirección electrónica: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/icg/formulario>