



MINISTERIO DE ECONOMÍA,
INDUSTRIA Y COMERCIO

GOBIERNO
DE COSTA RICA

Informe de evaluación física y financiera de la ejecución del presupuesto 2023

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)

Programa Presupuestario N° 224

Departamento Técnico de Apoyo (COPROCOM).

Elaborado por:

Yanina Montero Bogantes, Directora ÓT

Enero, 2024

Dirección: Oficentro ASEBANACIO, Llorente de Tibás, Avenida 45
Teléfono: 2549-1400 ext. 211 / 246
Correo electrónico: despachoministro@meic.go.cr web: www.meic.go.cr
Apartado Postal: 10216-1000 San José, Costa Rica



3. APARTADO DE GESTIÓN: CENTRO GESTOR

3.1 ANÁLISIS DE LOGROS OBTENIDOS

La Comisión para Promover la Competencia, en adelante COPROCOM, es la autoridad nacional encargada de la defensa y promoción de la competencia y libre concurrencia, dentro de sus atribuciones se encuentra facilitar el desarrollo de una política de competencia efectiva, eficaz e innovadora, que promueva la eficiencia de los mercados y la eliminación de restricciones a la competencia y libre concurrencia en favor de los consumidores, lo cual impulsa el desarrollo económico del país.

A continuación, se destacan algunos logros de la gestión desarrollada por la COPROCOM en el período 2023, de conformidad con la programación definida en la Ley de Presupuesto.

Como se establece en los acápites siguientes, la COPROCOM presenta un nivel de cumplimiento alto (CA) en las Unidades de Medida, amén de cumplir al 100% con el rango de indicadores establecidos en la normativa.

La gestión institucional en el periodo 2023 estuvo caracterizada por el cumplimiento de las metas propuestas,

En materia de concentraciones se presentaron ante la Autoridad de Competencia 54 operaciones de las cuales 45 transacciones fueron concluidas (cerraron Expediente Administrativo) y el resto quedaron bajo estudio (entran en los concluidos del 2024). En este sentido se analizaron sectores estratégicos para el desarrollo del país.

Entre los mercados más relevantes que se analizaron en materia de concentraciones, se encuentran: La producción, distribución y comercialización de café torrefacto y puro para consumo final en territorio costarricense; transporte aéreo de pasajeros; transporte marítimo; plataformas digitales; dispositivos médicos; servicios de almacén fiscal y servicios de consolidación de carga; servicios de



hospedaje; operación de turismo receptivo; fabricación, comercialización, distribución y venta de fertilizantes y pesticidas sintéticos orgánicos e inorgánicos; dispositivos médicos y productos industriales; generación y venta de energía eléctrica; producción de energía eólica; alquiler de vehículos en el territorio costarricense; educación superior universitaria, venta de carne de pollo y productos relacionados; entre otros.

La COPROCOM, también fomentó e impulsó mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado, con pronunciamientos -solicitados por la Asamblea Legislativa, empresas o asociaciones, instituciones públicas, reguladores sectoriales y otras de oficio- en temas relevantes como: Concentración de concesiones de líneas de buses, que afecta directamente a los usuarios de ese servicio; Racsa y su participación en el Sistema de Inspección no Intrusiva (escáneres), por su relevancia en la actualidad nacional; Reglamento sobre medidas de ciberseguridad aplicables a los servicios de telecomunicaciones basados en la tecnología de quinta generación móvil (5g) y superiores; y, análisis sobre las empresas públicas que se encuentran en régimen de competencia, entre otros.

Interesa resaltar la opinión relacionada con el estudio técnico que se indica en la Sección 3.1.2 *ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS INDICADORES*, en el que se evidencia la concentración de concesiones de importantes rutas de transporte remunerado de personas, en modalidad autobús, en pocas empresas. Lo anterior a pesar de que la normativa restringe el número de concesiones que puede tener una empresa.

Este estudio y su opinión resultan relevantes pues muestra que resulta común en la práctica que se recurra a la constitución de diversas empresas, pero con vínculos de filiación o parentesco, lo cual se ve reflejado, por ejemplo, en la conformación de sus respectivas juntas directivas, representaciones legales o poderes de cualquier tipo. Asimismo, se manifiesta en la coincidencia de domicilios sociales, ubicación de oficinas administrativas o instalaciones físicas de operación y hasta en las direcciones de correo electrónico para atender comunicaciones.



Tal y como lo indicó la COPROCOM en el comunicado de fecha 22 de mayo de 2023 la concentración de concesiones no solamente representa un problema desde el punto de vista del incumplimiento de la ley. Para el regulador, una mayor concentración, especialmente en la prestación de un servicio público, representa tener un grupo de concesionarios con un mayor poder de negociación y facilita la colusión entre éstos principalmente para enfrentar los cambios que pueda querer llevar a cabo la Administración y que les afecten sus intereses. Adicionalmente, la concentración de rutas no favorece las posibilidades de la Administración de obtener resultados adecuados de los análisis por comparación entre concesionarios a fin de evaluar los costos y calidad de los servicios que ofrecen.

Por otra parte, la problemática evidenciada de concentración de concesiones se ve incrementada por el hecho de que en el país no ha sido frecuente el otorgamiento de estas a partir de un concurso público, tal como se dispone en la Constitución Política, mediante el cual se permita que la competencia y la libre concurrencia operen para beneficio de los usuarios del servicio. De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el porcentaje de las rutas concesionadas mediante licitación respecto a la totalidad de las rutas en operación, corresponde a un 0,21%. La COPROCOM ya se había pronunciado en el pasado sobre los perjuicios para los usuarios de la renovación permanente de las concesiones.

Dados los resultados del estudio, la COPROCOM recomendó al MOPT, al CTP y a la ARESEP tomar las acciones pertinentes a fin de velar porque se atienda lo dispuesto en el numeral 11 de la Ley N°3503 y se subsane y evite de esta forma la concentración de líneas en manos de unos pocos operadores, lo que viene a vulnerar los principios de competencia y libre concurrencia, de rango constitucional.

Asimismo, recomendó que se realicen los estudios y acciones necesarias para que, en caso de una eventual suspensión, cancelación o vencimiento de las concesiones otorgadas, o de nuevas concesiones, se procedan a realizar las licitaciones públicas pertinentes que garanticen la competencia y libre concurrencia por el mercado.

Cabe destacar que durante el año 2023 se efectuaron 10 investigaciones preliminares; de las cuales 4 fueron trasladadas a instrucción, al evidenciarse indicios de la realización de conductas



anticompetitivas sancionables conforme a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N°7472 y a la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley N°9736.

Los restantes casos no prosperaron al no encontrarse indicios de la realización de una conducta sancionable.

En etapa de instrucción -cuyo propósito es ordenar todas las actuaciones necesarias para preparar el procedimiento especial para la etapa decisoria, de manera que el expediente esté listo y saneado para la comparecencia oral y privada ante el Órgano Superior-, se instruyeron las tres investigaciones remitidas, con el siguiente resultado:

Se instruyó el Expediente Administrativo N°022-2022, relacionado con el supuesto acuerdo colusorio en una Licitación realizada por la Caja Costarricense del Seguro Social, para contratar los servicios profesionales farmacéuticos para el despacho de medicamentos de medicina mixta y de empresa en el área metropolitana, el cual se encuentra aún en esta fase de instrucción, en recolección de prueba.

También se instruyó el Expediente Administrativo N°75-2020-D, relacionado con agentes involucrados en el mercado de azúcar, en el cual se había ordenado por parte del Órgano Superior la subsanación de actuaciones y reposición de plazos. Actualmente, se encuentra en esta fase de instrucción en recolección de prueba.

Por su parte, en el Expediente Administrativo N°023-2023-D, la COPROCOM resolvió una falta de interés actual en una investigación por supuestas omisiones de notificación obligatoria previa de concentraciones, archivando el Expediente Administrativo respectivo.

Cabe indicar que en la fase de instrucción, se rechazó la apertura de una investigación relacionada con licitaciones de mantenimiento vial, caso el cual sigue abierto al ser trasladado por el Órgano Superior a la fase de investigación preliminar -nuevamente- de conformidad con lo establecido en el numeral 58 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica Ley



N°9736, sin entrar a conocer el fondo, ello en aras de que, si corresponde, se proceda a sanear el procedimiento especial en lo que corresponde a esa etapa procesal.

La Unidad de Procedimientos dio seguimiento a los casos que se encuentran abiertos en sede judicial atendiendo audiencias, medidas cautelares, recursos entre otros.

Actualmente se encuentran activos seis expedientes, de los cuales algunos están en etapa de recolección de prueba; el resto corresponde a causas que están siendo objetadas en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Durante el 2023 COPROCOM declaró la comprobación de prácticas monopolísticas absolutas en el mercado de producción y venta en finca de varias clases de flores de corta para el consumo nacional, donde se tuvo como infractores del artículo 11 inciso a) de la Ley N°7472 a 23 agentes económicos.

Por otra parte, la Comisión para Promover la Competencia avanzó en las actividades establecidas en el Proyecto de Cooperación Técnica “Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia” iniciado en el año 2021, de conformidad con lo que se muestra en la tabla adjunta:

Cuadro N°1
AVANCE DE ACTIVIDADES EN EL PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA
“FORTALECIMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA”
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
FECHA DE ACTUALIZACIÓN: ENERO 2024

Acciones generales	Estado y actividades específicas realizadas	% Avance	Entregables
Componente I: Marco regulatorio para la implementación de la legislación de competencia			
Instrumentos Desarrollados			
Guía y manual para la aplicación del programa de clemencia	A partir del mes de junio de 2022, se inició con la implementación del programa de clemencia.	100%	Actividad concluida en 2022.



Acciones generales	Estado y actividades específicas realizadas	% Avance	Entregables
(Programa de Exoneración y Reducción de Sanciones Administrativas)	• Guía y materiales disponibles en la página web. • Se puso a disposición de los agentes económicos un correo electrónico para presentar solicitudes. • Se emitió comunicado de prensa. • Se publicaron infografías en conjunto con SUTEL. • Se realizaron eventos de difusión a: 1. Jueces. 2. Público en general. 3. Taller con el equipo del ÓT. 4. Despachos de abogados a través de la Cámara de Comercio de Costa Rica.		
Instrumentos en Proceso			
Reglamento técnico para cobro de concentraciones	Consultor: Juan David Gutiérrez • Aprobado plan de trabajo. • Aprobados los tres entregables. • Informe Final, revisado y aprobado • Consulta pública finalizada. • Talleres de sensibilización (mayo 2023).	100%	Publicado en Gaceta y Resolución de suspensión de cobro firmada
Guía para la realización de estudios de mercado	Consultor: Alexander Elbittar • Aprobado plan de trabajo. • Primer informe entregado con la introducción a la Guía (1/10/22) • Revisado y aprobados los entregables. • Consulta pública finalizó el 17 de abril.	90%	Sesión 25-2023. Aprobada la versión final de la Guía. Se publicó en Gaceta. Pendientes talleres capacitación y divulgación.



Acciones generales	Estado y actividades específicas realizadas	% Avance	Entregables
	- Revisión las observaciones a la consulta. - Fecha de finalización mayo 2023.		
Guía para conductas unilaterales y acuerdos verticales	Consultor: Elisa Mariscal - Aprobada versión final para consulta pública. - Consulta pública finalizó el 11 de diciembre y no se recibieron observaciones a la consulta. - Pendiente de publicación en Gaceta. - Coordinación de talleres internos y externos. - Fecha de finalización I trimestre 2024.	85%	Pendiente publicación en Gaceta y la coordinación de talleres.
Guía de concentraciones económicas (notificación y análisis)	Consultor: Esteban Greco - Aprobada versión final para consulta pública. - Se sale a consulta pública en enero 2024. - Se realizó el primer taller de capacitación al ÓT. - Fecha de finalización 1 semestre 2024.	70%	Esperar respuesta a consulta pública para continuar con capacitación y responder consulta.
Propuesta de estructura para COPROCOM	Consultor: Esteban Greco - Se elaboraron términos de referencia. - Pendiente la contratación del consultor.	5%	Pendiente de contratación. En trámite contrato con el BID.
Guía de análisis ex post de las decisiones de la autoridad	Consultor Ignacio Navarro Se elaboraron términos de referencia.	20%	Se aprobó por el ÓS el plan de trabajo.



Acciones generales	Estado y actividades específicas realizadas	% Avance	Entregables
	- Se seleccionó al consultor y se realizó el contrato. - Consultor remitió el plan de trabajo. - Pendiente remisión de primer entregable.		
Guías sobre el programa de cumplimiento voluntario	Consultor: Juan David Gutiérrez - Se elaboraron términos de referencia. - Se seleccionó el consultor. - Se realizó reunión con el consultor para aclarar dudas de los términos de referencia. - Se propone Juan David Gutiérrez. - Pendiente de nueva terna.	10%	En trámite contrato con el BID
Reglamento para la metodología, criterios y cálculo para la imposición de multas	Consultor: Miguel Cantillo - Se elaboraron términos de referencia. - Se seleccionó al consultor. - Pendiente de remisión del plan de trabajo.	5%	En trámite contrato con el BID
Manual para detectar licitaciones colusorias	- Se realizaron los términos de referencia en conjunto con la SUTEL. - Se seleccionó a la consultora Elena Estavillo. - Se revisó el entregable.	40%	Pendiente reunión con consultora para retroalimentar en torno a las observaciones efectuadas al entregables, tanto por SUTEL como COPROCOM.



Acciones generales	Estado y actividades específicas realizadas	% Avance	Entregables
Componente II. Estudios de Mercado			
Estudio de Medicamentos	Consultor: Alexander Elbittar - Se elaboraron términos de referencia. - Se sugiere a Alexander Elbittar (tiene disponibilidad).	5%	En trámite contrato con el BID.
Estudio del Sector del Azúcar	Consultora Fernanda Vicens - Se elaboraron términos de referencia. - Se seleccionó a la consultora. - Pendiente de remisión del Primer Entregable.	20%	Se aprobó por el ÓS el plan de trabajo.
Componente III. Capacitación a fin de difundir temas en política de competencia a sectores estratégicos			
Capacitación de jueces	- Pendiente de planeación de actividad. - Actividad virtual (bajo costo). - A través de CONAMAJ. - Podría ser juez español o Frederick Jenny.	15%	Se han realizado contacto con México e internamente con la Escuela Judicial
Capacitación de funcionarios de las autoridades de competencia (COPROCOM y SUTEL)	Capacitación a través de los consultores contratados para las diferentes Guías y Estudios.	15%	Se va a realizar a través de talleres - Se llevó a cabo el taller de las Guías de Clemencia - La primera parte del Taller sobre la Guía de Concentraciones



Acciones generales	Estado y actividades específicas realizadas	% Avance	Entregables
Capacitación de sector privado/practicantes	• Pendiente de planeación de actividad. • Capacitación de las Guías. • Taller virtual temas: clemencia y cumplimiento voluntario.	10%	Se va a realizar a través de talleres. • Se llevó a cabo el taller de las Guías de Clemencia. • Para febrero 2024 se tiene planeado el Taller de Estudios de Mercado.
Otros	• Curso virtual para dos funcionarios de la COPROCOM: “Merger Control: Recent Developments in Digital markets”¹. • Participación de funcionarios de la COPROCOM en las reuniones del Comité de Competencia de la OECD. • Participación de un funcionario de la COPROCOM en las reuniones del Comité de Competencia y el Foro Global de Competencia.		FINALIZADO • Participaron en las reuniones de junio y diciembre 2022, 2023 y 2024. • Foro Latinoamericano y del Caribe de

¹ Florence Competition Programme (FCP) and the Florence School of Regulation, Communications and Media (FSR C&M), two programmes based at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies of the European University Institute (EUI), Florence, Italy. The course lasted six weeks (28 February – 8 April 2022).



Acciones generales	Estado y actividades específicas realizadas	% Avance	Entregables
			Competencia 2023 y 2024.

A continuación, se presenta el cuadro-resumen con el desglose de los logros alcanzados al 31 de diciembre de 2023, siendo que, tanto con la resolución de casos como con la emisión de un estudio de mercado, se alcanzaron resultados satisfactorios de frente a lo establecido en la Ley de Presupuesto y, a los compromisos asumidos ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al lograr fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados analizados.

En el siguiente cuadro se adjunta un Resumen Ejecutivo de las labores que realizó la COPROCOM durante el año dos mil veintitrés.

CUADRO 3. Resumen Ejecutivo de las labores de COPROCOM (2023).

INFORME AÑO 2023	
Nº DE ACTO ADMINISTRATIVO	Año 2023
VOTOS EMITIDOS	49 votos que finalizan Expedientes Administrativos.
OPINIONES EMITIDAS	Se emitieron 11 opiniones que finalizaron Expedientes Administrativos en relación con temas trascendentales en materia de competencia.
RECURSOS RESUELTOS POR LA DIRECCIÓN DEL ÓRGANO TÉCNICO	Se resolvieron 2 recursos de apelación que finalizan Expedientes Administrativos en Unidad de Investigaciones.



N° DE COMUNICADOS DE PRENSA	Se emitieron 6 comunicados de prensa relacionados con el Reglamento sobre Medidas de Ciberseguridad Aplicables a los Servicios de Telecomunicaciones Basados en la Tecnología de Quinta Generación Móvil (5g) y Superiores; incumplimiento en la asignación de recursos para la COPROCOM; identificación de riesgos a la competencia en un proyecto de ley para regular transporte remunerado de personas; entre otros de relevancia. *
CONCENTRACIONES	Se presentaron ante la Autoridad 54 operaciones de concentraciones, de las cuales 45** operaciones fueron concluidas y el resto quedaron para análisis del año siguiente (2024).
INVESTIGACIONES PRELIMINARES	4 investigaciones preliminares fueron trasladadas a la fase de instrucción. ***
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	Se abrieron 4 procedimientos por considerarse que existían indicios de la realización de conductas anticompetitivas, de los cuales siguen abiertos 3 en diferentes fases del procedimiento especial regulado por la Ley N°9736*** y 1 fue declarado con falta de interés actual.**
ESTUDIOS DE MERCADO	Se concluyó el “Estudio sobre el transporte público remunerado de personas en modalidad autobús.

* No son Expedientes Administrativos.



** Contenidas dentro de los 49 votos emitidos por la COPROCOM que finalizan Expedientes Administrativos.

*** No finalizan Expedientes.

3.1.1 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS UNIDADES DE MEDIDA DE LOS PRODUCTOS.

A continuación, se presenta el cuadro con el cumplimiento de las unidades de medida al 31/12/2023.

Cuadro 9. Cumplimiento de las unidades de medida

Departamento Técnico de Apoyo (COPROCOM).

Al 31 de diciembre 2023

Nombre del producto	Nombre de la unidad de medida	Programado	Alcanzado al 30/06/2023 ¹	Porcentaje alcanzado al 30/06/2023 ¹	Alcanzado al 31/12/2023	Porcentaje alcanzado al 31/12/2023
PF.01. Resoluciones en materia de competencia en sectores estratégicos para el desarrollo del país.	Caso Concluido	50,00	29,00	58,00%	62,00	124,00%

Fuente: Departamento Técnico de Apoyo (COPROCOM).

/1 Esta información se obtiene del informe semestral.

Como se desprende de la figura anterior, la COPROCOM alcanzó un cumplimiento con resultados mayores a lo programado. Ello se justifica en razón de que debido al cambio en el análisis de concentraciones basado en eficiencias, producto de lo estipulado en la nueva Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley N° 9736, ingresaron más concentraciones de las esperadas; sin embargo, por su bajo grado de complejidad al no tener como objeto o efecto previsible obstaculizar la competencia en los mercados involucrados o sustancialmente relacionados, se lograron resolver dentro de los plazos establecidos en la normativa.



3.1.2 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS INDICADORES

Cuadro 11. Cumplimiento de indicadores

Departamento Técnico de Apoyo (COPROCOM)

Al 31 de diciembre 2023

Nombre del producto	Nombre del Indicador	Programado	Alcanzado al 30/06/2023 ^{/1}	Porcentaje alcanzado al 30/06/2023 ^{/1}	Alcanzado al 31/12/2023	Porcentaje alcanzado al 31/12/2023
PF.01. Resoluciones en materia de competencia en PF.01.01	Cantidad de estudios de mercado para detectar distorsiones o barreras de entrada en el mercado.	1,00	1,00	100,00%	1,00	100,00%
sectores estratégicos para el desarrollo del país.						

Fuente: Departamento Técnico de Apoyo (COPROCOM).

/1 Esta información se obtiene del informe semestral.

Datos del(la) Director(a) del Centro Gestor	
Nombre	Vivien Yanina Montero Bogantes
Correo electrónico	ymontero@coprocom.go.cr
Número de teléfono	2549-1400 ext. 400
Firma digital	