

Unclassified

Spanish - Or. English

1 September 2026

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Aplicación del
Derecho de la Competencia en Mercados Informales**

- Contribución de Costa Rica -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Costa Rica PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 14 y 15 de octubre de 2026, en Buenos Aires, Argentina.

Sr. Paulo Burnier (Paulo.Burnier@oecd.org).

JT03591687

Sesión I: Aplicación del Derecho de la Competencia en Mercados Informales

– Contribución de Costa Rica –

Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM)*

1. Introducción y contexto nacional

1. Costa Rica agradece a la Secretaría de la OCDE y al BID la oportunidad de contribuir a esta sesión. La presente contribución adopta expresamente la definición de economía informal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que propone el documento base de la sesión¹: todas las actividades económicas de trabajadores y unidades económicas que, en derecho o en la práctica, no están cubiertas —o lo están insuficientemente— por el marco formal, sea porque operan fuera del alcance de la ley, porque la ley no se aplica o no se ejecuta, o porque la propia ley desincentiva el cumplimiento por resultar inapropiada, gravosa o de costo excesivo. De esa definición tripartita sale una idea que guía todo el análisis nacional: *la informalidad no es lo mismo que la ilegalidad*. Y es justamente el tercer supuesto —la norma que termina expulsando por ser demasiado gravosa— el que conecta la política de competencia con la revisión de las barreras regulatorias de entrada.

2. La informalidad es un rasgo estructural de la economía costarricense. Según la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)², al primer trimestre de 2026 el empleo informal alcanzó al 38,2 % de la población ocupada (824.083 personas), frente a 37,3 % en igual trimestre de 2025 —una comparación interanual homogénea, y no frente a un trimestre distinto del año anterior—. El incremento del indicador no obedeció a un aumento del número absoluto de personas en informalidad, que se mantuvo prácticamente estable en torno a las 824.000, sino a una contracción de la población ocupada total en el mismo período. La incidencia se concentra en el trabajo independiente: la informalidad de las personas trabajadoras independientes es de 85,4 %, frente a 22,2 % entre las asalariadas (I trimestre 2026). El aumento del indicador coincidió, sin embargo, con una aceleración del crecimiento del PIB —de 4,4 % en 2024 a una proyección de 5,2 % para 2025³—, lo que ilustra una economía dual en la que el crecimiento no se traduce mecánicamente en empleo formal.

* Contribución escrita de Costa Rica, Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), Respuesta a la solicitud de contribuciones DAF/COMP/LACCF(2026)1.

¹ OCDE/BID, DAF/COMP/LACCF(2026)1, documento base de la Sesión I del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (FLACC) 2026, “Aplicación del Derecho de la Competencia en Mercados Informales”.

² INEC, Encuesta Continua de Empleo (ECE), I trimestre de 2025 y I trimestre de 2026 (comparación interanual del mismo trimestre); El Financiero, “Crecimiento económico sin mayor empleo formal: la dualidad que lastima el mercado de Costa Rica”, con datos de la ECE-INEC.

³ Banco Central de Costa Rica (BCCR), Producto Interno Bruto por Actividad Económica, tasa de variación anual del PIB a precios de mercado: 4,4 % en 2024 (cifra preliminar) y 5,2 % en 2025

3. La informalidad presenta además una marcada heterogeneidad sectorial. Con datos de la ECE-INEC (III trimestre de 2023) analizados por el Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica⁴, las tasas de empleo informal más altas se registran en hogares como empleadores (81 %), otras actividades de servicios (80 %), construcción (66 %), transporte y almacenamiento (57 %), alojamiento y servicios de comida (en torno al 52 %) y actividades agropecuarias y pesca (51 %). Estos sectores —distribución, transporte, alimentación, agro— son precisamente aquellos donde los operadores informales proveen insumos, canales de distribución y servicios minoristas, y donde su interacción con las empresas formales moldea los resultados de mercado.

4. Una precisión metodológica encabeza la posición costarricense y atraviesa toda esta contribución: las cifras anteriores miden *relaciones laborales*, no participación de mercado ni capacidad competitiva. Informalidad laboral, informalidad empresarial y presión competitiva informal son tres magnitudes distintas que no deben trasladarse mecánicamente entre sí. Una tasa alta de empleo informal en un sector no acredita, por sí sola, que la oferta informal discipline los precios formales; a la inversa, una oferta informal pequeña en empleo puede ejercer presión competitiva significativa en nichos concretos. Esta distinción explica tanto la práctica decisoria nacional como los vacíos que esta contribución identifica.

2. Cómo se identifica y mide la informalidad

5. Ni la Ley N.º 7472 (Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor) ni la Ley N.º 9736 (Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia) contienen una definición legal de “mercado informal” ni de “operador informal”. La informalidad es, para el ordenamiento costarricense, un fenómeno económico y no una categoría jurídica de competencia. Ello no genera un vacío de cobertura: como se desarrolla en la sección 4, la ley se aplica a todo “agente económico” con un criterio funcional, con independencia de su grado de formalización.

6. La medición oficial disponible es de naturaleza laboral (ECE-INEC y Observatorio del Mercado Laboral del MTSS). No existe una métrica oficial de participación de mercado de la oferta informal por sector: la cifra laboral no es trasladable a cuota de mercado, y este es el principal desafío de datos que enfrenta la autoridad. En la práctica decisoria, la existencia y el alcance de la actividad informal se han identificado caso por caso, a partir de información aportada por las partes, declaraciones de cámaras y gremios, y constataciones cualitativas del entorno competitivo, sin una metodología sistemática de cuantificación.

7. En cuanto a fuentes de información y cooperación, la Ley 9736 provee tres vías: las potestades de requerimiento de información en investigación e instrucción; los estudios de mercado en el marco de las funciones de promoción y abogacía (artículos 20 a 23); y una vía específica de acceso a datos tributarios para el cálculo de multas, pues el artículo 119 habilita a la autoridad a solicitar a la Administración Tributaria la certificación de ingresos brutos o renta bruta declarados cuando el agente no aporta estados financieros. En

(proyección del Informe de Política Monetaria de julio de 2025, aprobada por la Junta Directiva del BCCR en el Artículo 3 del acta de la sesión 6270-2025, del 28 de julio de 2025).

⁴ Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica, análisis de informalidad por rama de actividad, con datos de la ECE-INEC, III trimestre de 2023.

el plano interinstitucional interno, la COPROCOM cuenta con un convenio de cooperación con la autoridad sectorial de telecomunicaciones (SUTEL) que contempla reuniones, un protocolo de atención conjunta de casos y el intercambio de información, con remisión expresa a reglas de confidencialidad para la información clasificada como confidencial, reservada o sensible. No existe, en cambio, un régimen estable de intercambio de datos con el INEC, el Ministerio de Hacienda, la Caja Costarricense de Seguro Social o las municipalidades, que son los organismos que concentran los rastros administrativos de la actividad de baja formalización. Los estudios de mercado de la COPROCOM (arroz, azúcar, medicamentos, servicios profesionales, sector postal) han empleado datos de terceros organismos, pero no consta un canal estable y documentado referido específicamente a operadores informales.

8. El marco conceptual de la OCDE ofrece dos herramientas que Costa Rica considera directamente aprovechables para cerrar esta brecha de medición. Primero, la noción de *franja competitiva* (*competitive fringe*): cuando existe solapamiento en la base de clientes de empresas formales e informales, los agentes informales actúan colectivamente como restricción competitiva, de modo que una autoridad que solo observe el segmento formal sobreestimaré el poder de mercado; de ahí el deber de esforzarse por medir el segmento informal. Segundo, la *encuesta de cadena de suministro* (*supply chain survey*) como método para estimar la actividad de empresas sin registro directo, preguntando a proveedores y distribuidores formales por sus contrapartes informales. Ambos conceptos⁵ dan sustento teórico a la práctica costarricense de la estimación agregada que se describe en la sección 4.

3. La informalidad en el análisis de competencia

3.1. La oferta informal como restricción competitiva: concentraciones

9. Costa Rica cuenta con precedentes en los que la oferta informal fue incorporada expresamente al análisis competitivo. El más significativo es el Voto COPROCOM-013-2024⁶, resolución final de segunda fase del 18 de marzo de 2024 en la concentración BB Global Investing Holding/Bimbo–La Zarcereña, clasificada como conglomerado por extensión de producto. Al valorar el poder sustancial en panadería y pastelería artesanal, la Comisión reconoció la presencia de empresas informales como fuente adicional de presión competitiva, señalando que “hay presencia de varias empresas informales que no requieren mucha tecnología para empaquetar sus productos y venderlos a minoristas, como pulperías u otros establecimientos”⁷, y las ponderó junto a competidores formalmente identificados y a la baja barrera de entrada del sector (más de 1.300 panaderías en el país).

10. En igual sentido, el Voto COPROCOM-004-2023⁸ (concentración CE Rent a Car, alquiler de vehículos) computó a los “agentes informales” —operadores no agremiados a la cámara sectorial ni registrados ante el Instituto Costarricense de Turismo— como parte de una oferta amplia que contribuyó a descartar efectos unilaterales y coordinados.

⁵ OCDE (2018), *The Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy*, Global Forum on Competition, Roundtable N.º 221.

⁶ COPROCOM, Voto 013-2024, expediente N.º 065-2023-CE (BB Global Investing Holding/Bimbo–La Zarcereña).

⁷ Ibid, pág. 11.

⁸ COPROCOM, Voto 004-2023 (CE Rent a Car).

11. Ambos precedentes demuestran que la oferta informal puede incorporarse al análisis; también exhiben su límite: en ninguno de los dos casos se estimó la cuota, capacidad, permanencia o efecto disciplinante de ese segmento sobre los precios, ni se explicitó una metodología para medirlo. La incorporación fue cualitativa. De ahí la tesis central que Costa Rica somete al debate: la oferta informal no es ni irrelevante ni automáticamente un sustituto efectivo; su peso competitivo debe acreditarse funcionalmente —sustituibilidad, escala, permanencia y capacidad de expansión— y no presumirse a partir de su mera existencia.

3.2. Definición de mercado relevante

12. La definición de mercado relevante sigue el estándar de sustituibilidad del artículo 14 de la Ley 7472. La prueba SSNIP es admisible pero no está codificada, y su aplicación al segmento informal choca con la falta de datos de precios y calidades. Nada impide incorporar oferta informal al mercado relevante si se acredita sustituibilidad —así ocurrió, cualitativamente, en los precedentes citados—, pero ninguna regla lo ordena ni lo metodiza. La literatura económica recogida por la OCDE aporta un criterio útil que Costa Rica propone adoptar como estándar de decisión: los segmentos formal e informal compiten efectivamente, y procede evaluar su inclusión en el mercado, cuando concurren presencia de pequeñas y medianas empresas, baja productividad relativa, restricciones de acceso al crédito y costos fijos altos. En sentido inverso, procede excluir motivadamente la oferta informal cuando los diferenciales de calidad, seguridad, garantía, disponibilidad, confianza del consumidor o costo regulatorio evadido rompen la sustituibilidad desde la perspectiva de la demanda.

3.3. Evaluación del poder de mercado y de la interacción formal–informal

13. El poder sustancial se evalúa conforme a los artículos 14 y 15 de la Ley 7472 (cuotas, barreras a la entrada y expansión, poder de las contrapartes). La experiencia nacional muestra que la interacción formal–informal ingresa al expediente con estatus probatorio diverso: en las concentraciones citadas fue una constatación de la autoridad; en otros asuntos ha sido únicamente alegación de parte. Así, en el cartel de estacionamientos públicos de las inmediaciones del edificio Centro Colón, en San José⁹, el representante de uno de los parqueos investigados manifestó en la audiencia que en la reunión entre competidores se conversó sobre el parqueo informal en vía pública —especialmente en la Calle 40— y sobre la presencia de cuidadores informales, como un problema común de la zona. La Comisión no hizo de esa presión informal alegada un elemento del análisis de la conducta ni de la sanción: quedó como alegación de parte, no como constatación económica de la autoridad. No existe aún un análisis público que cuantifique el efecto disciplinante de la oferta informal sobre los precios formales.

14. Para ordenar esa heterogeneidad, Costa Rica propone un marco analítico de cinco funciones posibles de la informalidad en un mercado, que deben distinguirse caso por caso: (i) disciplinar precios como franja competitiva; (ii) operar como vía de entrada o de subsistencia; (iii) distorsionar la competencia mediante la evasión de costos regulatorios (riesgo para la neutralidad competitiva); (iv) ser víctima de conductas excluyentes de agentes formales; y (v) facilitar coordinación oculta al reducir la trazabilidad. El error metodológico a evitar es equiparar informalidad con presión competitiva efectiva sin verificación funcional.

⁹ COPROCOM, resolución adoptada en el Artículo Sexto de la Sesión Ordinaria N.º 24-2009, de 4 de agosto de 2009, expediente D-05-06.

3.4. Remedios

15. La Ley 9736 admite medidas correctivas y compromisos. En sectores de alta informalidad, el desafío central es la verificabilidad: el monitoreo de remedios sobre agentes sin registros ni contabilidad es costoso y frágil. La COPROCOM no registra expedientes en los que se hayan impuesto remedios en sectores de alta informalidad, de modo que este eje se plantea, para Costa Rica, en clave prospectiva y de diseño. La doctrina nacional sobre remedios subraya la exigencia de verificabilidad y proporcionalidad, y de ella se sigue la posición costarricense: preferir remedios verificables y de bajo costo de supervisión, con indicadores objetivos y cooperación sectorial para el monitoreo, antes que obligaciones conductuales de difícil fiscalización sobre agentes de baja trazabilidad.

4. Aplicación del derecho de la competencia en mercados informales

4.1. Aplicabilidad de la ley y concepto funcional de agente económico

16. Costa Rica aplica el derecho de la competencia en mercados con componentes informales. La Ley 9736 rige para todo “agente económico” bajo un concepto funcional que alcanza a personas físicas, jurídicas y entidades de hecho que participan en la actividad económica, con independencia de su inscripción registral, su situación tributaria o su afiliación gremial. No hay excepción por informalidad: la falta de registro no inmuniza frente a la ley ni priva al agente de sus garantías. La casuística sobre productores porcinos¹⁰ —donde se investigó y sancionó por igual a agentes agremiados y no agremiados a la cámara sectorial— ilustra la operatividad de ese concepto funcional, con independencia de la afiliación gremial del agente.

4.2. Desafíos procedimentales: identificación, notificación y defensa

17. El procedimiento especial de la Ley 9736 exige identificación del investigado, notificación válida y comparecencia oral y privada. Frente a agentes sin domicilio registral, sin personería y sin representación formal, esas exigencias se traducen en desafíos prácticos de individualización y emplazamiento. La respuesta costarricense ha sido aplicar las reglas generales con flexibilidad probatoria en la identificación (declaraciones gremiales, constataciones de hecho), pero no existe un protocolo escrito de notificación e identificación adaptado a agentes no registrados. Costa Rica considera útil desarrollar protocolos que admitan domicilio real y medios digitales de emplazamiento, con salvaguardas reforzadas de debido proceso, precisamente porque la informalidad del notificado exige más —y no menos— garantía de defensa efectiva.

4.3. El desafío central: sanción y prueba en ausencia de registros — una gradación probatoria nacional

18. La contribución más específica de la experiencia costarricense se sitúa en el cálculo y la graduación de las multas. El artículo 119, inciso e), de la Ley 9736 ancla la multa por infracciones muy graves en hasta el 10 % del volumen de negocios total del agente en el ejercicio fiscal anterior, y prevé la ruta supletoria ya descrita: a falta de estados financieros,

¹⁰ COPROCOM, resolución adoptada en el Artículo Quinto de la Sesión Ordinaria N.º 36-02, de 26 de noviembre de 2002, expediente IO-06-01.

certificación tributaria de ingresos brutos o renta bruta. El artículo 120 fija ocho criterios de graduación —desarrollados por el artículo 183 del Reglamento¹¹—, entre ellos el cuarto, la participación del infractor en el mercado, y el octavo, la capacidad de pago, ambos dependientes de datos cuantitativos del agente. La sanción a personas físicas (artículo 119, inciso g: 1 a 680 salarios base) solo procede contra quien tenga participación directa acreditada y no es una base sustitutiva de la multa del agente económico. Ninguna norma prevé, sin embargo, un régimen supletorio expreso para el supuesto extremo: el agente sin contabilidad y sin declaración tributaria fiable.

19. Dos precedentes sancionatorios nacionales, en polos opuestos de formalidad de mercado, trazan una gradación probatoria que muestra cómo la informalidad opera en la práctica como un problema de prueba de la cuota de mercado, con incidencia directa en el cuarto criterio del artículo 120 (o, en su momento, en el criterio equivalente del artículo 26 de la Ley 7472):

- **(a) Polo de formalidad — caso Arroz¹².** La Comisión sancionó a nueve empresas agroindustriales del arroz por un acuerdo de no compra de la producción nacional de arroz en granza, originado en dos asambleas de agroindustriales (5 y 12 de agosto de 2019) y consolidado en la sesión ordinaria 885-12-2019 de la junta directiva de la Corporación Arrocería Nacional (CONARROZ) (acuerdo 3.2.1). La formalización del sector —agroindustrias inscritas ante CONARROZ, sector regulado— permitió individualizar plenamente la participación de cada empresa con datos oficiales de comercio exterior (contingentes arancelarios de importación, 2019-2022), de modo que el criterio de participación en el mercado se aplicó y cuantificó agente por agente. El caso aporta además un dato metodológico valioso sobre la transición de regímenes: la falta se calificó conforme a la Ley 7472, pero la sanción se graduó bajo la Ley 9736.
- **(b) Polo de informalidad — caso de corredores de bienes raíces¹³.** Veintiocho corredores de bienes raíces, miembros de la Cámara Costarricense de Corredores de Bienes Raíces (CCCBR), fueron sancionados por concertar, a través de los artículos 19, 20, 21 y 27 del Código de Ética de la Cámara, porcentajes de comisión por venta, alquiler y administración de propiedades aplicables en ausencia de pacto expreso con el cliente —una práctica monopolística absoluta bajo el artículo 11, inciso a), de la Ley 7472—. Para graduar la sanción conforme al entonces artículo 26 de la misma ley, la Comisión constató expresamente que “por la informalidad del mercado, no se pudo estimar la participación individual de cada agente investigado”, y valoró el criterio de participación “en forma global”: según la propia presidenta de la CCCBR, la Cámara agrupaba entre 200 y 300 corredores frente a un universo que ella misma estimó en más de 3.000 corredores en ejercicio, de modo que la participación conjunta de los investigados era “relativamente baja” pese al prestigio y la trayectoria institucional de la Cámara. De los precedentes revisados en esta contribución, es el único en el que la propia autoridad calificó el mercado como informal en el texto de la resolución.

¹¹ Decreto Ejecutivo N.º 43305-MEIC, Reglamento a la Ley N.º 9736.

¹² COPROCOM, Voto 022-2022, de 26 de julio de 2022 (agroindustria del arroz).

¹³ COPROCOM, resolución adoptada en el Artículo Quinto, Punto E, de la Sesión Ordinaria N.º 26-2002, del 10 de setiembre de 2002, expediente N.º 028-00.

20. Un tercer precedente, contemporáneo de Corredores¹⁴, aporta un antecedente metodológico relevante, aunque de naturaleza distinta y no propiamente de informalidad. Allí la Cámara Costarricense de Porcicultores y un grupo de productores —algunos agremiados, otros no— coordinaron el congelamiento de carne de cerdo para restringir la oferta y sostener el precio (artículo 11, inciso b, de la Ley 7472). La imposibilidad de individualizar plenamente la participación de cada agente no derivó allí de la informalidad del mercado —que ese expediente no describe en esos términos— sino de que no participó en la conducta la totalidad de los miembros de la Cámara y de que sí lo hicieron productores no agremiados: un problema de atribución de responsabilidad dentro de un mercado formalmente estructurado. La Comisión recurrió, sin embargo, a la misma herramienta que dos meses antes había empleado en Corredores: una estimación agregada (las empresas asociadas representaban en conjunto alrededor del 50 % del mercado porcino) complementada con prueba supletoria individual —“los estados financieros cuando existan y las declaraciones de ventas, ingresos u otras aportadas por los agentes denunciados”—. El valor de este precedente para la presente contribución no es ilustrar la informalidad, sino confirmar que la estimación agregada con prueba supletoria es, desde 2002, una herramienta consolidada del criterio de participación en el mercado —hoy artículo 120 de la Ley 9736—, disponible con independencia de cuál sea la causa concreta de la imposibilidad de individualizar.

21. La lección conjunta es doble. Primero, en los dos polos genuinos de informalidad de mercado —el formal en Arroz, el informal en Corredores, ambos con calificación expresa de la autoridad sobre el grado de formalidad del mercado—, a mayor informalidad, menor capacidad de individualizar la sanción: la autoridad transita de la cuantificación agente por agente, con datos oficiales, a un análisis global sin individualización cuando ella misma constata que el mercado es informal. Porcicultores, contemporáneo de Corredores, confirma en paralelo que la misma estimación agregada con prueba supletoria sirve también para problemas de atribución de responsabilidad en mercados formales con membresía parcial, lo que da cuenta de la antigüedad y solidez institucional de la herramienta. Segundo, esa práctica se ha aplicado de forma reactiva y caso a caso, a lo largo de veinte años y de dos regímenes legales sucesivos: no existe doctrina sistemática ni criterio institucional escrito sobre cómo reconstruir la participación de mercado y la capacidad de pago cuando no hay contabilidad ni declaración tributaria fiable. El precedente resuelve la graduación de la multa, pero no cubre la fase previa —detección y análisis competitivo en mercados no registrados—. Con precisión: el vacío no es absoluto, sino un vacío en sede sancionatoria; en sede de abogacía, la Guía de Estudios de Mercado de la COPROCOM¹⁵ ya contempla las herramientas aplicables a mercados informales —analizar qué tan difícil es entrar a competir en un sector y por qué, distinguir entre barreras que ya existían en el mercado y barreras que las propias empresas instaladas levantan a propósito, revisar si la normativa vigente restringe la competencia sin necesidad, y promover que todos compitan en igualdad de condiciones—, aunque no se hayan usado de forma sistemática para ese fin.

22. Sobre la distinción que plantea el cuestionario entre infracciones por objeto y por efecto, la experiencia nacional la confirma: en las prácticas monopolísticas absolutas la definición de mercado es menos crítica para la declaratoria de la infracción, pero la informalidad reaparece con toda su fuerza en la graduación de la sanción (criterios cuarto y octavo del artículo 120). En las infracciones por efecto y en el control de concentraciones,

¹⁴ COPROCOM, resolución adoptada en el Artículo Quinto de la Sesión Ordinaria N.º 36-02, del 26 de noviembre de 2002, expediente IO-06-01 (productores porcinos).

¹⁵ COPROCOM, Guía de Estudios de Mercado, Alcance N.º 215 a La Gaceta N.º 204.

en cambio, el tamaño y la estructura del segmento informal condicionan el análisis desde la definición misma del mercado, como muestran los precedentes de la sección 3.

4.4. El doble papel del agente informal: también víctima

23. Costa Rica coincide con la Secretaría en que la empresa informal cumple un doble papel: puede ser autora de conductas anticompetitivas y, simultáneamente, víctima de comportamientos excluyentes de empresas formales. El caso Arroz es el ejemplo nacional paradigmático de la segunda dimensión: los perjudicados directos del acuerdo de no compra fueron los productores nacionales de arroz en granza —el eslabón menos formalizado de la cadena—, boicoteados por la agroindustria formal e inscrita. La aplicación vigorosa del derecho de la competencia operó allí como protección de los agentes de menor formalización frente al poder de compra coordinado del segmento formal. Esta lectura aporta simetría al análisis: la política de competencia en mercados informales no es solo un problema de cómo sancionar al informal, sino también de cómo protegerlo.

4.5. Interacción con otras infracciones y riesgo de efecto expulsión

24. La COPROCOM es la autoridad nacional de competencia, sin perjuicio de las competencias sectoriales de la SUTEL (autoridad en materia de telecomunicaciones); carece de potestades para sancionar infracciones tributarias, laborales o sanitarias. La interacción entre la infracción de competencia y esas otras infracciones plantea, sin embargo, un riesgo de diseño que Costa Rica desea subrayar en el debate regional: si la intervención de la autoridad de competencia expone al agente informal a consecuencias fiscales o laborales —por el uso ulterior de la información obtenida—, se desincentivan la cooperación, la delación y el propio programa de clemencia respecto de ese segmento, y la intervención puede terminar expulsando actividad hacia una informalidad aún más profunda (el “efecto expulsión” advertido por la OCDE). La respuesta razonable no es la inmunidad, sino la coordinación interinstitucional con salvaguardas expresas sobre el uso de la información obtenida en sede de competencia.

25. El reverso de esa cautela es la neutralidad competitiva: reconocer prueba supletoria y estimaciones agregadas para no dejar impune al agente informal no debe degenerar en ventajas especiales para la pequeña empresa informal (exenciones, tratamientos diferenciados por tamaño) que distorsionen la competencia frente a los formales que sí soportan los costos de cumplimiento. La política sancionatoria debe calibrarse entre ambos extremos: ni impunidad por falta de datos, ni refugio regulatorio en la informalidad.

4.6. Cooperación interinstitucional e internacional

26. En el plano interno, además de la vía tributaria del artículo 119 y del auxilio judicial previsto en la Ley 9736 para la obtención de información cuando los investigados ocultan registros, la COPROCOM cuenta con el convenio de cooperación con la SUTEL descrito en la sección 2. Ese convenio prevé “la celebración de reuniones, la comunicación e intercambio de información en aquellos casos que deban ser resueltos por ambas Partes”, para lo cual “las Partes deberán suscribir un protocolo sobre la atención de casos”¹⁶, y remite el tratamiento de la información clasificada como confidencial, reservada o sensible a las disposiciones de su artículo V. Costa Rica identifica como precondition de una política eficaz de medición de la informalidad extender ese mismo modelo contractual —

¹⁶ COPROCOM, convenio de cooperación con la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), arts. IV y V.

protocolo de atención conjunta más cláusula de confidencialidad— a organismos que hoy no lo tienen: el INEC, el Ministerio de Hacienda, la Caja Costarricense de Seguro Social, aduanas y las municipalidades.

27. En el plano internacional, la COPROCOM ha construido en los últimos años una red propia de convenios bilaterales de cooperación técnica con autoridades homólogas de la región, vigentes al momento de esta contribución: el Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil (CADE, 11 de octubre de 2018); la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (SIC, 20 de octubre de 2021); la Comisión Nacional de la Competencia de Paraguay (CONACOM, 8 de abril de 2021); la Comisión Federal de Competencia Económica de México (COFECE), convenio suscrito conjuntamente con la SUTEL (3 de setiembre de 2020); la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina (CNDC, memorándum de entendimiento, 13 de octubre de 2025); la Superintendencia de Competencia de Guatemala (convenio de cooperación técnica, 4 de diciembre de 2025); la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PROCOMPETENCIA) de la República Dominicana (convenio de cooperación técnica, 29 de octubre de 2025); y la Superintendencia de Competencia Económica de Ecuador (memorando de entendimiento, 4 de diciembre de 2025). Esta red, más que un modelo comparado externo, es infraestructura contractual propia de la COPROCOM.¹⁷

28. Las cláusulas de confidencialidad de estos instrumentos comparten una misma arquitectura: compatibilidad con el derecho interno de cada Parte y consentimiento previo para cualquier divulgación ulterior de la información compartida. El memorándum con la CNDC de Argentina dispone que “siempre que se intercambie información, el receptor deberá, en la medida en que sea compatible con su legislación: a. mantener la confidencialidad de la información compartida; b. adherirse a cualquier condición que imponga la Signataria que proporciona la información y; c. solicitar el consentimiento por escrito de la Signataria que proporciona la información para cualquier divulgación de la misma”¹⁸. El convenio con el CADE de Brasil remite la confidencialidad al ordenamiento interno de cada Parte: “el intercambio de información deberá ajustarse a las disposiciones relativas a la confidencialidad de los datos contenidos en la legislación nacional vigente de cada una de las Partes”¹⁹. El convenio con la SIC de Colombia añade una cláusula de reserva expresa: “las Partes se comprometen, de manera compatible con su legislación nacional pertinente, a mantener plena confidencialidad respecto de la información que se proporcione con motivo de las actividades que se desarrollen en torno al presente Convenio y que revista el carácter de confidencial”, y precisa que “nada de lo dispuesto en el presente Convenio obligará a las Partes a proporcionar información confidencial, reservada o considerada sensible por las autoridades competentes de sus respectivas jurisdicciones”²⁰.

¹⁷ COPROCOM, Convenios internacionales de cooperación técnica vigentes (2018-2025): CADE, Brasil, 11 de octubre de 2018; SIC, Colombia, 20 de octubre de 2021; CONACOM, Paraguay, 8 de abril de 2021; COFECE, México (con la SUTEL), 3 de setiembre de 2020; CNDC, Argentina, memorándum de entendimiento, 13 de octubre de 2025; Superintendencia de Competencia, Guatemala, convenio de cooperación técnica, 4 de diciembre de 2025; PROCOMPETENCIA, República Dominicana, convenio de cooperación técnica, 29 de octubre de 2025; Superintendencia de Competencia Económica, Ecuador, memorando de entendimiento, 4 de diciembre de 2025.

¹⁸ COPROCOM–CNDC (Argentina), memorándum de entendimiento, 13 de octubre de 2025, cláusula de confidencialidad.

¹⁹ COPROCOM–CADE (Brasil), convenio de cooperación técnica, 11 de octubre de 2018, cláusula de confidencialidad.

²⁰ COPROCOM–SIC (Colombia), convenio de cooperación técnica, 20 de octubre de 2021, cláusula de confidencialidad.

Los convenios restantes de la red (Paraguay, México, Guatemala, República Dominicana, Ecuador) siguen la misma estructura de compatibilidad con la legislación nacional y consentimiento previo para la divulgación ulterior.

29. Esta arquitectura —ya probada en la cooperación internacional de la COPROCOM y en su convenio doméstico con la SUTEL— es, para Costa Rica, la plantilla natural para extender la cooperación institucional hacia la medición de la informalidad: no exige diseñar un instrumento jurídico nuevo, sino replicar internamente, con el INEC, Hacienda, la CCSS, aduanas y las municipalidades, el mismo modelo de protocolo de atención conjunta y cláusula de confidencialidad compatible con la legislación nacional que la COPROCOM ya emplea con sus contrapartes internacionales.

5. Herramientas y reformas útiles: propuestas de Costa Rica

30. A partir de la experiencia descrita, Costa Rica somete al Foro un paquete de herramientas, distinguiendo expresamente entre capacidades existentes y propuestas de diseño aún no implementadas:

31. **Guía interpretativa sobre estándar probatorio en mercados informales (propuesta normativa prioritaria).** Una guía que (i) reconozca la prueba indirecta y las estimaciones agregadas como base admisible del criterio de participación en el mercado cuando falte registro, codificando la gradación probatoria que la práctica ya aplica (individualización plena → estimación agregada con prueba supletoria → análisis global); (ii) articule el uso de información de terceros organismos con las salvaguardas frente al efecto expulsión; y (iii) precise la determinación de la capacidad de pago en ausencia de estados financieros, incluyendo un estándar de reconstrucción de ingresos por prueba indirecta para el supuesto extremo de ausencia simultánea de contabilidad y declaración tributaria fiable, preservando proporcionalidad y motivación. Queda por sopesar si basta la vía de guía o si el supuesto extremo exige reforma legal.

32. **Protocolo de triangulación para medir la presión informal (propuesta metodológica).** Un protocolo de estimación sectorial que combine encuestas de cadena de suministro, técnicas de comprador incógnito, evidencia digital y de plataformas, y cruces con registros administrativos, para dotar de base cuantitativa a la incorporación (o exclusión motivada) de la oferta informal en la definición de mercado y en la evaluación del poder sustancial. Se trata de propuestas, no de experiencia comprobada de la COPROCOM.

33. **Trazabilidad de pagos digitales como rastro probatorio (propuesta prospectiva).** La alta penetración en Costa Rica de los pagos electrónicos inmediatos (SINPE Móvil) en comercios de baja formalización sugiere una vía de reconstrucción transaccional de ingresos en la fase probatoria, con las debidas garantías legales de acceso. Se presenta como línea de exploración, no como práctica consolidada.

34. **Adaptación de los canales de clemencia para pequeños agentes (propuesta de diseño).** Explorar ajustes de accesibilidad del programa de clemencia para pequeñas y medianas empresas involucradas en coordinaciones locales o gremiales de baja escala, cuya capacidad de asesoría legal es limitada, como vía de detección en mercados poco documentados.

35. **Abogacía de formalización pro-competitiva (capacidad existente en expansión).** La COPROCOM ha ejercido abogacía sobre barreras regulatorias de entrada que inciden directamente en la formalización de los mercados. En el Estudio en Materia de

Competencia y Libre Concurrencia de los Servicios Profesionales en Costa Rica²¹, la Comisión recomendó al Poder Ejecutivo eliminar las tarifas mínimas que fijan los colegios profesionales para sus servicios —una restricción que limita la autonomía del profesional, favorece la colusión y encarece los servicios que la usan como insumo— y restringir la colegiación obligatoria, en tanto barrera de acceso significativa, a los casos en que esté debidamente justificada y no existan alternativas menos restrictivas de la competencia. En la Opinión N.º 27-2022, sobre el proyecto de Ley del Servicio de Transporte Privado Colaborativo²², la COPROCOM recomendó no imponer a las plataformas requisitos más específicos de lo necesario para no inhibir la entrada de nuevas empresas ni provocar la salida de las existentes, y respaldó que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos fijara tarifas máximas —no fijas— para el servicio de taxi, permitiendo la negociación a la baja como paso hacia una eventual liberalización tarifaria si se acredita competencia efectiva. El propio proyecto de ley, según los datos que recoge en su exposición de motivos con base en información de una de las empresas de plataformas, identificaba a cerca de 28.000 personas que en enero de 2020 obtenían sustento económico como conductores de plataformas de transporte, y preveía que la Caja Costarricense de Seguro Social estableciera un mecanismo diferenciado de formalización y recaudación de cargas sociales para esos prestadores independientes: el vínculo más directo, en la experiencia costarricense, entre la abogacía de la competencia y el diseño de instrumentos de formalización para trabajadores de plataformas. La COPROCOM ha ejercido, además, abogacía sobre neutralidad tecnológica en la contratación pública²³, recomendando extender el principio de no discriminación entre tecnologías a todos los mercados y no solo a los sectores que cubre la ley. Ese tercer caso —cuando la norma existe pero es tan cara o pesada de cumplir que la gente prefiere quedarse informal— muestra que formalizar y promover la competencia son, en el fondo, la misma tarea. Si el Estado simplifica los trámites y las cargas administrativas, especialmente las patentes municipales, logra dos cosas a la vez: más negocios se formalizan, y más negocios nuevos pueden entrar a competir, porque ya no chocan con esa barrera pesada que antes los frenaba.

6. Conclusiones

36. La experiencia costarricense sugiere cuatro mensajes para el debate regional. Primero, la informalidad debe tratarse como lo que es en el expediente: un problema de prueba y de medición, no una categoría jurídica ni una eximente; el concepto funcional de agente económico garantiza la cobertura de la ley, y la definición OIT recuerda que informalidad no es ilegalidad. Segundo, la oferta informal ni se ignora ni se presume: su peso competitivo debe acreditarse funcionalmente, y los precedentes nacionales en concentraciones muestran tanto la viabilidad de incorporarla como el costo de hacerlo sin metodología. Tercero, en sede sancionatoria la práctica nacional ya contiene, en germen, una doctrina de gradación probatoria proporcional al nivel de formalidad del mercado; codificarla en una guía interpretativa daría seguridad jurídica a agentes y autoridad, y constituye la reforma de mayor rendimiento inmediato. Cuarto, la política sancionatoria debe calibrarse entre dos riesgos simétricos —la impunidad por falta de datos y el efecto

²¹ COPROCOM, Opinión N.º 002-2022, Estudio en Materia de Competencia y Libre Concurrencia de los Servicios Profesionales en Costa Rica.

²² COPROCOM, Opinión N.º 27-2022, de 2 de noviembre de 2022, expediente legislativo N.º 23110.

²³ COPROCOM, Opinión N.º 017-2024, de 12 de diciembre de 2024, expediente administrativo N.º 82-2024-C.

expulsión— sin olvidar que el agente informal es también, como enseña el caso Arroz, un sujeto a proteger frente al poder coordinado del segmento formal.

Referencias

Ley N.º 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, arts. 11, 13-15, 25, 26, 28 y 29 (redacción vigente al momento de cada resolución citada).

Ley N.º 9736, Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, arts. 20-23, 119 y 120.

Decreto Ejecutivo N.º 43305-MEIC, Reglamento a la Ley 9736, art. 183.

COPROCOM, Voto 022-2022, de 26 de julio de 2022 (agroindustria del arroz).

COPROCOM, Voto 013-2024, expediente N.º 065-2023-CE (BB Global Investing Holding/Bimbo–La Zarcereña), resolución final de segunda fase, 18 de marzo de 2024.

COPROCOM, Voto 004-2023 (CE Rent a Car).

COPROCOM, resolución adoptada en el Artículo Sexto de la Sesión Ordinaria N.º 24-2009, de 4 de agosto de 2009, expediente D-05-06 (estacionamientos públicos, intermediaciones del Centro Colón).

COPROCOM, resolución adoptada en el Artículo Quinto de la Sesión Ordinaria N.º 36-02, de 26 de noviembre de 2002, expediente IO-06-01 (Cámara Costarricense de Porcicultores y otros).

COPROCOM, resolución adoptada en el Artículo Quinto, Punto E, de la Sesión Ordinaria N.º 26-2002, del 10 de setiembre de 2002, expediente N.º 028-00 (Agentes corredores de bienes raíces; Cámara Costarricense de Corredores de Bienes Raíces).

COPROCOM, Guía de Estudios de Mercado (Alcance N.º 215 a La Gaceta N.º 204).

COPROCOM, opiniones OP-002-2022 (servicios profesionales), OP-27-2022 (plataformas de transporte colaborativo) y OP-17-2024 (neutralidad tecnológica).

INEC, Encuesta Continua de Empleo, I trimestre 2025 y I trimestre 2026; CCECR, análisis de informalidad por ramas de actividad (ECE-INEC, III trimestre 2023); Banco Central de Costa Rica, Producto Interno Bruto por Actividad Económica (tasa de variación anual, cifras 2024 y proyección 2025).

OCDE (2010), Competition Policy and the Informal Economy, Roundtables N.º 100; OCDE (2018), The Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy, Roundtables N.º 221; OCDE, Foro Global de Competencia (2025), Competition Law Enforcement in Informal Markets; OCDE/BID, DAF/COMP/LACCF(2026).

COPROCOM, convenio de cooperación con la SUTEL (cooperación interinstitucional doméstica, protocolo de atención de casos y confidencialidad, art. V).

COPROCOM, Convenios internacionales de cooperación técnica vigentes (2018-2025): CADE, Brasil (2018); SIC, Colombia (2021); CONACOM, Paraguay (2021); COFECE, México, con la SUTEL (2020); CNDC, Argentina (2025); Superintendencia de Competencia, Guatemala (2025); PROCOMPETENCIA, República Dominicana (2025); Superintendencia de Competencia Económica, Ecuador (2025).

Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)

1. Introducción

1. La Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) es tanto el órgano regulador como la autoridad de competencia del sector de telecomunicaciones en Costa Rica¹. Tiene a su cargo regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, lo que incluye, entre otros, la gestión y control del espectro radioeléctrico, así como la aplicación del régimen sectorial de competencia.
2. El marco normativo local habilita a la SUTEL a investigar y sancionar prácticas anticompetitivas en que participen operadores y proveedores “actuales o potenciales”, lo que abarca a agentes económicos que no cuenten con un título habilitante².

2. Antecedentes del caso

3. En el 2015, el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) solicitó a la SUTEL un análisis integral sobre el mercado de radiocomunicación de banda angosta³, que incluía analizar las condiciones del mercado; determinar la necesidad de incorporar nuevos proveedores de servicios de telecomunicaciones; dimensionar la demanda; efectuar análisis económicos para determinar el valor del espectro asociado; e identificar las bandas o canales específicos disponibles para un eventual concurso público o licitación como mecanismo de asignación.
4. A partir de esta solicitud y, tras una serie de análisis técnicos, la SUTEL concluyó que, tras la entrada en vigor de la Ley General de Telecomunicaciones⁴ en el 2008, la explotación comercial del espectro exige un título de concesión obtenido mediante concurso público y que las reservas históricas debían someterse al nuevo régimen. En la práctica, esto implicaba la existencia de un mercado en el cual existían agentes económicos que habían contado con un derecho que se había extinguido de cara al nuevo ordenamiento jurídico y que de querer contar con espectro para la provisión de servicios de banda angosta debían participar de un proceso de concurso público abierto. Ahora bien, como fase previa al proceso concursal, con el propósito de conocer la cantidad de recurso disponible, la SUTEL llevó a cabo una revisión de bases de datos históricas, verificó vigencia de permisos y contactó a empresas solicitándoles declarar si continuaban utilizando el recurso.
5. Además, se realizó un estudio de uso y disponibilidad de las bandas basado en mediciones de campo con el Sistema Nacional de Gestión y Monitoreo de Espectro (SNGME). En ese estudio, la SUTEL identificó las frecuencias que se consideraron disponibles para asignación, pero hizo la advertencia de que los futuros concesionarios podrían enfrentar procesos de eliminación de interferencias perjudiciales debido a reservas históricas y usos extendidos, incluyendo posibles usos no regulares, lo que evidenciaba la existencia de posibles usos irregulares del espectro.

¹ Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593 y Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736.

² Artículos 11, 19, 23, 26, 52, 53, 54 y 56 Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642.

³ Canal de comunicación que usa un rango reducido de frecuencias del espectro radioeléctrico para transmitir datos y voz.

⁴ Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642.

6. Como resultado del estudio, la SUTEL concluyó que existía la necesidad y factibilidad de un concurso para incorporar proveedores que brindaran servicios de telecomunicaciones en banda angosta; identificó las bandas registralmente disponibles, recomendó un formato de subasta a sobre cerrado, con regla de segundo precio, por su transparencia y simplicidad, especialmente en mercados con oferentes de distinta escala; y propuso esquemas de asignación nacional y regional, para permitir la reutilización regional de frecuencias y atender la cantidad de usuarios proyectada, reconociendo la existencia de múltiples interesados distribuidos geográficamente.

7. A lo interno de la SUTEL, se organizaron estructuras para la preparación del concurso. El Consejo de la SUTEL designó a un grupo interdepartamental como la Comisión de Licitación que estaría encargada de ejecutar los procedimientos del concurso público de banda angosta. Esta Comisión elaboró un precartel, con base en los estudios técnicos, los lineamientos de política pública del MICITT y la instrucción formal del inicio del concurso del Poder Ejecutivo⁵. De esta forma, el concurso se configuró como el mecanismo principal para regularizar el uso comercial de las frecuencias de radiodifusión de banda angosta, incorporar a los operadores informales al régimen formal de concesiones y promover el uso eficiente y competitivo del espectro.

8. El procedimiento concursal de las frecuencias de banda angosta se concibió como un concurso público⁶, tramitado bajo las reglas generales de licitación pública en Costa Rica, con el objetivo de regularizar y asignar eficientemente el espectro de banda angosta a operadores formales, como resultado de una eventual adjudicación de concesiones. Así, se declararon elegibles a tres empresas oferentes, emitiendo posteriormente el criterio técnico que concluía la instrucción y que fue remitido al MICITT tal cual establece el procedimiento vigente.

9. Sin embargo, con posterioridad a la conclusión de esta etapa, la SUTEL tuvo conocimiento de hechos que podrían constituir indicios de una posible coordinación entre potenciales oferentes del concurso. En particular, una publicación del periódico de circulación nacional, Diario Extra, divulgada en octubre de 2021, en la que se indicó que las únicas tres ofertas recibidas en la licitación eran propiedad de tres sociedades en las cuales sus apoderados generalísimos eran hermanos y además compartían miembros en sus Juntas directivas.

10. Adicionalmente, la SUTEL recibió un documento mediante el cual se puso en conocimiento de la Autoridad información relacionada con esos mismos hechos. La información aportada, analizada de manera conjunta con la publicación periodística, permitió advertir la posible existencia de conductas que ameritaban un análisis desde la perspectiva del derecho de la competencia.

11. Estos antecedentes constituyeron elementos para el inicio de la etapa de investigación preliminar por parte de la Dirección General de Competencia, con el propósito de determinar si los hechos conocidos podían configurar prácticas monopolísticas absolutas en el marco del procedimiento concursal para la asignación de frecuencias de banda angosta.

⁵ Decreto Ejecutivo 283- 2020- TEL-MICITT del 8 de diciembre del 2020.

⁶ Procedimiento concursal 2021LN-000001-SUTEL.

3. Aplicación del derecho de competencia en mercados informales

12. En el 2021 la Dirección General de Competencia de la SUTEL inició una investigación preliminar para determinar la posible existencia de prácticas monopolísticas absolutas en la licitación pública del mercado de radiocomunicación de banda angosta⁷.

13. Durante esta etapa la SUTEL enfrentó dificultades para obtener información relevante de una de las partes investigadas. Mediante diversos requerimientos se solicitó la entrega de información necesaria para el análisis de los hechos investigados; sin embargo, la parte se negó a aportarla, circunstancia que obligó a la Autoridad a adoptar actuaciones adicionales para obtener la información requerida. Ante esta situación, y al estimar que la información requerida era indispensable para el ejercicio de sus competencias legales en materia de competencia, la SUTEL acudió a la vía del auxilio judicial prevista en el ordenamiento jurídico costarricense⁸.

14. La gestión de auxilio judicial permitió a la SUTEL obtener elementos relevantes para el desarrollo de la investigación y evidenció la importancia de contar con mecanismos efectivos para asegurar la colaboración de los agentes investigados cuando la información requerida resulta necesaria para el ejercicio de las competencias de la Autoridad. Este episodio puso de manifiesto uno de los desafíos que pueden enfrentar las autoridades de competencia para acceder oportunamente a información indispensable para el esclarecimiento de los hechos investigados, particularmente cuando intervienen agentes que muestran resistencia a colaborar con el procedimiento.

15. Tras la recopilación y análisis de la evidencia, se concluyó la investigación preliminar y se emitió el informe⁹ con sus resultados, recomendando el inicio de la etapa de instrucción del procedimiento especial. Posteriormente, en el 2024, se inició la etapa de instrucción y traslado de cargos, donde se le imputó en grado de probabilidad a los presuntos responsables de haber cometido una serie de presuntas infracciones según se detalla.

16. Primero, un acuerdo entre competidores potenciales para abstenerse de participar en la licitación e intercambiar información con ese propósito, debido a que potenciales oferentes acordaron, a través de distintas sesiones celebradas en una cámara o agrupación empresarial, no participar en la Licitación 2021LN-000001-SUTEL, en las cuales se hicieron referencias para que el concurso fallara mediante una abstención conjunta con frases como “*Que nadie llegue y punto*” y referencias a la “*lealtad*” al acuerdo, de manera que acordaron comunicar y alinear posiciones entre ellos.

17. Segundo, la participación de personas físicas en dichas conductas, actuando en representación de las personas jurídicas involucradas, la conducta de abstenerse coordinadamente y de intercambiar información se atribuyó materialmente a ciertas personas físicas que actuaron por cuenta de las empresas a quienes se imputa haber diseñado y ejecutado el acuerdo.

18. Tercero, la coadyuvancia, facilitación o promoción del acuerdo para abstenerse de participar en la licitación y del intercambio de información asociado a esa conducta, esta conducta se le imputó a una cámara empresarial, ya que la SUTEL consideró que, aunque

⁷ Expediente GCO-OTC-PM-01538-2021.

⁸ Artículo 111 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736.

⁹ Resolución ROTC-00066-SUTEL-2024 del 5 de abril de 2024 - Se resuelve investigación por posible comisión de prácticas Monopolísticas.

la cámara no compite en el mercado, sí coadyuvó, facilitó y/o propició las prácticas monopolísticas absolutas de los potenciales oferentes al organizar las reuniones.

19. Por último, el acuerdo entre competidores potenciales para coordinar ofertas e intercambiar información con ese fin, ya que, aunque existía un acuerdo de no participación, se dio que tres de los potenciales oferentes presentaron ofertas al concurso aparentemente independientes, a pesar de que formaban parte de un grupo económico, compartiendo además miembros en sus juntas directivas y otros recursos, como instalaciones y equipo de cómputo para su operación comercial.

20. Concluida la etapa de instrucción, el expediente fue remitido al Consejo de la SUTEL como Órgano superior de competencia, para la correspondiente fase decisoria. Durante esta etapa se celebró una audiencia oral y privada en la que participaron los sujetos investigados, entre ellos cuatro personas físicas, seis personas jurídicas y una organización gremial. En dicha audiencia, las partes ejercieron plenamente su derecho de defensa mediante la presentación de alegatos de defensa, evacuación de prueba documental, prueba testimonial y conclusiones, quedando todas las actuaciones debidamente registradas e incorporadas al expediente administrativo.

21. Asimismo, previo al dictado de la resolución final, la SUTEL solicitó el criterio no vinculante de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), conforme a lo establecido en la normativa aplicable; la autoridad avaló el análisis técnico realizado por la SUTEL y la acreditación de las prácticas anticompetitivas investigadas.

22. Tras el análisis integral del expediente y de la prueba recabada, el Consejo determinó que se tuvo por acreditada la comisión de las cuatro conductas investigadas, entre ellas, la existencia de una coordinación entre competidores potenciales orientada a afectar el proceso licitatorio objeto de la investigación. Adicionalmente, durante la fase decisoria el Consejo de la SUTEL examinó la existencia de grupos de interés económico entre algunos investigados, identificando vínculos económicos y de control que resultaban relevantes para valorar la relación existente entre determinadas partes investigadas y su posible incidencia en la coordinación analizada. La determinación de las sanciones se fundamentó en la normativa legal y reglamentaria vigente¹⁰, la cual establece los criterios aplicables para su imposición, así como la metodología¹¹ de cálculo de multas correspondientes.

23. Esta metodología considera factores como la gravedad de la infracción, el daño ocasionado, la intencionalidad, la duración de la conducta, la reincidencia, la participación en el mercado y la capacidad económica del infractor, con el fin de garantizar sanciones proporcionales y consistentes.

24. Durante la fase sancionatoria surgieron desafíos relevantes tanto desde la perspectiva jurídica como económica. Por una parte, varios de los involucrados no ostentaban la condición de operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones, es decir, no contaban con título habilitante vigente, lo que evidenció algunas de las limitaciones que enfrenta una autoridad al ejercer sus potestades sancionatorias, por

¹⁰ Ley General de Telecomunicaciones, la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, el Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones de la SUTEL.

¹¹ Reglamento al Régimen de Competencia en Telecomunicaciones - https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/normaticascompetencia/reglamento_regimen_sectorial_de_competencia_en_telecomunicaciones_alcance_93_la_gaceta_90_23-05-2023.pdf.

ejemplo, la ausencia de un registro de ingresos de dichos agentes dificultó la determinación de su capacidad económica para efectos sancionatorios.

25. Por otra parte, para la determinación de las multas aplicables a las personas jurídicas fue necesario realizar un análisis individual de la capacidad económica de cada agente, utilizando la información financiera disponible y ajustando los montos conforme a las circunstancias agravantes y atenuantes identificadas en cada caso. En uno de los casos, la ausencia de información financiera aportada por una de las partes investigadas obligó a la SUTEL a recurrir a fuentes externas oficiales, incluyendo información de la Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda, con el fin de obtener la información necesaria para aplicar adecuadamente la metodología sancionatoria¹².

26. El Consejo de la SUTEL concluyó que la conducta investigada provocó la suspensión del concurso público, retrasó la asignación del espectro radioeléctrico, generó costos adicionales para la Administración, afectó la confianza y la credibilidad del proceso competitivo.

4. Conclusiones

27. El caso de licitación colusoria en el proceso para el otorgamiento de concesiones para la provisión del servicio de banda angosta constituye una experiencia relevante para analizar la aplicación del derecho de la competencia en mercados en proceso de formalización.

28. La investigación permitió acreditar conductas colusorias dirigidas a afectar un procedimiento de asignación de espectro radioeléctrico, evidenciando que las conductas anticompetitivas pueden materializarse no solo mediante la coordinación de ofertas, sino también a través de abstenciones concertadas de participación destinadas a alterar el resultado de procesos competitivos.

29. Este caso también evidenció la importancia de contar con herramientas probatorias robustas para la detección y acreditación de este tipo de conductas, ya que la valoración conjunta de prueba directa e indirecta (por ejemplo, audios, minutas de reuniones e intercambios de información estratégica) permitió reconstruir los hechos y demostrar la coordinación entre los involucrados.

30. La tramitación del caso también puso de manifiesto diversos desafíos regulatorios y procedimentales. Entre ellos destacan las limitaciones derivadas de la participación de agentes económicos que no ostentaban la condición de operadores o proveedores de telecomunicaciones, así como las dificultades para obtener información financiera necesaria para la determinación de las multas.

31. La experiencia obtenida a partir de este caso demuestra que los procesos de formalización de mercados pueden generar retos particulares desde la perspectiva de competencia. Asimismo, confirma la importancia de contar con herramientas jurídicas, institucionales y metodológicas adecuadas para investigar y sancionar conductas anticompetitivas en sectores donde convergen objetivos regulatorios y de competencia.

¹² Artículo 119, Ley 9736.