

La suscrita Paola Beckford Navarro, mayor, casada una vez, Criminóloga, portadora de la cédula de identidad número 1-1212-0668 en mi condición de Secretaria de la Comisión para Promover la Competencia, según consta en el acta de la Sesión Ordinaria número 05-2021 celebrada a las catorce horas con veinticinco minutos, del cuatro de febrero de los dos mil veintiuno, procedo a comunicar el **OPINION 010-2021**, contenido en el **Artículo 7, Acuerdo 7 del acta de la Sesión Ordinaria N.º 020-2021**, de las nueve horas, del veintisiete de mayo del dos mil veintiuno.

“(…)

### **OPINION COPROCOM- 010-2021**

**COMISIÓN PARA PROMOVER LA COMPETENCIA, a las doce horas del veintisiete de mayo de dos mil veintiuno.**

Opinión sobre proyecto de norma que reforma al Decreto Ejecutivo N° 37899-Meic del 08 de Julio de 2013, y que corresponde al Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N°7472. Reforma que se relaciona con el procedimiento de regulación de precios.

#### **I. ANTECEDENTES**

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), sometió recientemente a conocimiento de las instituciones y público en general el anteproyecto de REFORMA AL DECRETO EJECUTIVO N° 37899-MEIC DEL 08 DE JULIO DE 2013, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL LA GACETA N° 182 DEL 23 DE SETIEMBRE DE 2013. Para lo cual otorgó un plazo de 10 días hábiles, de conformidad con el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública, contados a partir del día hábil siguiente de la publicación del aviso, para presentar sus observaciones con la respectiva justificación. Se indica que las personas interesadas podrán hacer llegar sus observaciones o comentarios ante la Dirección de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, a través del Sistema de Control Previo (SICOPRE).

Resulta especialmente relevante para la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) la revisión de cualquier norma relacionada con la regulación de precios en el país, dado el seguimiento que ha brindado a lo largo de los años a tales fijaciones y el interés reiteradamente manifestado de que se promueva una mayor competencia en el mercado del arroz y se elimine la regulación de precios de ese grano.

#### **II. REGULACIÓN DE PRECIOS CONFORME LO ESTABLECE LA LEY N°7472**

La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N°7472, emitida en el año 1994 surge ante un cambio en la orientación de la política económica del país que consideró que la mejor forma de proteger al consumidor no era a través de una política de control de precios, sino mediante la liberalización de estos y la apertura de mercados para fomentar la competencia y libre concurrencia. Sin embargo, debido a que pueden presentarse situaciones de excepción y mercados con fallos estructurales que impidieren una competencia efectiva, esta norma considera la posibilidad de que, ante estas circunstancias, los precios puedan y deban ser regulados.

En ese sentido el artículo 5 de la Ley citada establece:

***“Artículo 5.- Casos en que procede la regulación de precios.***

*La Administración Pública puede regular los precios de bienes y servicios **sólo en situaciones de excepción, en forma temporal; en tal caso, debe fundar y motivar apropiadamente esa medida.** Esta facultad no puede ejercerse cuando un producto o servicio es vendido o prestado por la Administración Pública, en concurrencia con particulares, en virtud de las funciones de estabilización de precios que expresamente se señalen en la ley.*

***Para el caso específico de condiciones monopolísticas y oligopolísticas de bienes y servicios, la Administración Pública regulará la fijación de los precios mientras se mantengan esas condiciones.***

*Los bienes y servicios sujetos a la regulación mencionada en el párrafo anterior, deben fijarse por decreto ejecutivo, previo parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida. En ese decreto, se debe establecer el vencimiento de la medida cuando hayan desaparecido las causas que motivaron la respectiva regulación, según resolución fundada de esa Comisión, que debe comunicarse al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes. En todo caso, esta regulación debe revisarse dentro de períodos no superiores a seis meses o en cualquier momento, a solicitud de los interesados. Para determinar los precios por regular, deben ponderarse los efectos que la medida pueda ocasionar en el abastecimiento.*

*Asimismo, la Administración Pública podrá regular y fijar el precio mínimo de salida del banano para la exportación.*

*La regulación referida en los párrafos anteriores de este artículo, puede realizarse mediante la fijación de precios, el establecimiento de márgenes de comercialización o cualquier otra forma de control.*

*Los funcionarios del Ministerio de Economía, Industria y Comercio están facultados para verificar el cumplimiento correcto de la regulación de precios mencionada en este artículo.” (Lo resaltado no corresponde al original)*

El procedimiento para la regulación de los precios se encuentra desarrollado en el Reglamento a la ley antes citada, Decreto Ejecutivo N°37899-MEIC, norma que se pretende reformar.

La Procuraduría General de la República (PGR) se ha pronunciado reiteradamente en relación con los alcances del artículo 5 anteriormente citado, y ha señalado:

*“La filosofía de la Ley de Promoción de la Competencia consiste en propiciar que el mercado y la concurrencia determinen las condiciones de participación de los diferentes agentes económicos, incluyendo los precios de bienes y servicios ofrecidos en el mercado. **Así, una fijación administrativa de precios no sólo es excepcional sino que debe ser temporal: la Administración interviene para lograr la normalidad, normalidad que significa que el mercado determina los precios.** En efecto, el principio que informa el artículo 5º de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor es que los precios de los productos dentro del mercado deben ser fijados por ese mercado. **Por ende, la regla es la prohibición de fijar oficialmente los precios.**” (Dictamen C-110-1999 del 31 de mayo de 1999, lo subrayado no es del original.)*

Asimismo, en opinión jurídica OJ-17-2013 del 1º de abril de ese año, la PGR estableció lo siguiente:

*“La jurisprudencia administrativa se ha pronunciado sobre el alcance del artículo 5 en comentario y ha analizado los presupuestos bajo los cuales la Administración puede ejercer la competencia de fijación de precios.*

**Sobre el tema se ha señalado que por su carácter excepcional, la potestad de fijación de precios solamente puede ejercerse cuando no existan condiciones para la libre concurrencia y ésta no puede actuar como mecanismo de auto determinación de precios.**

*Luego, se ha apuntado que la medida que someta a regulación la fijación de un precio debe tener un carácter temporal. Esto sería válido incluso en el caso de que la fijación administrativa de precios haya respondido a la existencia comprobada de un monopolio u oligopolio, pues en esos supuestos la fijación de precios tendría validez solamente en el tanto dichas condiciones subsistan. Al respecto, conviene citar el dictamen C-110-1999 de 31 de mayo de 1999:*

*Se permite, sin embargo, a la Administración controlar los precios de manera excepcional o cuando existan condiciones monopólicas u oligopólicas, pero la facultad es temporal. De modo que sólo en situaciones excepcionales o monopolísticas y por un plazo determinado, puede proceder la Administración Pública a fijar o controlar precios de bienes y servicios, sin que para tal efecto se diferencie entre bienes finales o intermediarios.*

**Carácter excepcional: la competencia administrativa sólo puede ejercerse cuando existan motivos que lo justifiquen, lo que implica que deben existir dentro del mercado situaciones que afectan la libre competencia y que impiden que ésta actúe como reguladora de los precios. Por ello, la medida debe ser motivada.**

(...)

**Carácter temporal que refuerza el tercer párrafo del artículo. El decreto ejecutivo que fije precios debe establecer "el vencimiento de la medida cuando hayan desaparecido las causas que motivaron la respectiva regulación". La regulación de precios es temporal y tiene como efecto dar una respuesta oficial a una situación excepcional que está llamada a desaparecer, sea por la acción del mercado sea por la adopción de medidas administrativas dirigidas directamente a esa desaparición. Refuerza esa temporalidad, el hecho de que se prevea la revisión cada seis meses de la medida o cuando, en cualquier momento, lo soliciten los interesados. Es claro que si la fijación es excepcional, la revisión no va a tener como objeto directo y en todo caso exclusivo, el reajustar precios. Por el contrario, la revisión debe tener como objeto el determinar si persisten las causas que justifican una intervención excepcional en el mercado, como es la fijación de precios. Persistencia de la que depende la necesidad y conveniencia de la medida. De lo que se deriva implícitamente que la condición excepcional que justifica la medida oficial puede, entonces, desaparecer.**

*Este aspecto temporal rige no sólo para las situaciones excepcionales a que se refiere el primer párrafo sino también para la fijación de precios motivada por la existencia de condiciones de monopolio u oligopolio, prevista en el segundo párrafo. Este parte de unas condiciones monopólicas u oligopólicas producto de alteraciones del mercado; de allí que la facultad de fijar precios existe "mientras se mantengan esas condiciones". Puede, entonces, decirse que el ejercicio de la potestad excepcional tiene como límite temporal la persistencia de las condiciones monopólicas u oligopólicas. Condiciones que están llamadas a desaparecer, reiteramos, a partir de la intervención administrativa y de las correcciones de las situaciones que afecten la libre competencia. (Criterio reiterado en la Opinión Jurídica OJ-007-2007 de 5 de febrero de 2007)<sup>1</sup>*

### III. SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

La potestad reglamentaria le ha sido otorgada a la Administración por disposición Constitucional –artículo 140- y a su vez encuentra sustento legal en el artículo 6 de la Ley General de la

---

<sup>1</sup> En sentido similar es posible ver los pronunciamientos C-029-1999 del 2 de febrero de 1999, C-233-2000 del 25 de setiembre del 2000, C-345-2001 del 13 de diciembre del 2001, C-125-2002 del 21 de mayo del 2002, C-142-2002 del 6 de junio del 2002)

Administración Pública. Dicha potestad comprende la posibilidad de parte de la Administración de dictar actos administrativos con carácter general que se constituyen en una norma jurídica con eficacia de rango inferior a la ley. Al respecto la Sala Constitucional mediante el voto N° 243 de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993, señaló:

*“PRIMERO: La potestad reglamentaria es la atribución constitucional otorgada a la Administración, que constituye el poder de contribuir a la formación del ordenamiento jurídico, mediante la creación de normas escritas (artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política). La particularidad del reglamento es precisamente el ser una norma secundaria y complementaria, a la vez, de la ley cuya esencia es su carácter soberano (sólo limitada por la propia Constitución), en la creación del Derecho. Como bien lo resalta la más calificada doctrina del Derecho Administrativo, **la sumisión del reglamento a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contemplado en la norma que se reglamenta.** El ordenamiento jurídico administrativo tiene un orden jerárquico, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado en función del llamado principio de legalidad o lo que es lo mismo, que a ninguno de ellos le está permitido alterar arbitrariamente esa escala jerárquica, que en nuestro caso, ha sido recogida por el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.*

*SEGUNDO: Dentro de los Reglamentos que puede dictar la Administración, se encuentra el que se denomina "Reglamento Ejecutivo", mediante el cual ese Poder en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias, el cual se utiliza para hacer posible la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador, fines que nunca pueden ser alterados por esa vía. Ejecutar una ley no es dictar otra ley, sino desarrollarla, sin alterar su espíritu por medio de excepciones, pues si así no fuere el Ejecutivo se convierte en Legislador. (...) A mayor abundamiento, esta Sala en el voto 3550-92, señaló que **"... sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"**. (Lo resaltado no corresponde al original)*

#### IV. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE DECRETO

El MEIC pretende reformar la Sección Segunda del Capítulo II del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Decreto Ejecutivo N° 37899-MEIC del 08 de julio de 2013, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 182 del 23 de setiembre de 2013, que se refiere al procedimiento para la regulación de precios en el mercado.

De acuerdo con los considerandos del anteproyecto del decreto, es interés del Estado que el ordenamiento jurídico provea el mayor grado de certeza y claridad para los administrados y para la misma Administración Pública, en aras de una adecuada aplicación de las normas jurídicas, razón por la cual, se debe procurar la máxima congruencia y adaptación de las disposiciones reglamentarias, con el propósito de que éstas correspondan con la legislación nacional vigente. Por ello consideran indispensable la reforma “... en aras de dimensionar lo dispuesto en artículo 5 de la Ley 7472 y un adecuado procedimiento para cada uno de los tipos de regulación de precios.”

Básicamente, el anteproyecto de decreto reforma el artículo que se refiere a las condiciones para la regulación de precios, reforma y clasifica el procedimiento según se trate de una situación de fuerza mayor, de condiciones monopólicas u oligopólicas o si se trata del arroz. Adicionalmente, ya sea que se trate de fuerza mayor o a causa de la estructura del mercado, desarrolla el procedimiento de acuerdo a si se realiza a instancia del jerarca del MEIC; de otro órgano de la Administración Pública o de un tercero.

De previo a realizar un análisis del proyecto resulta de interés destacar las siguientes normas que se proponen, respecto a:

- **Otras formas de control de mercado:**

*“Artículo 14.- La Administración de previo a considerar la regulación de precios, podrá valorar la aplicación de otras formas de control en el mercado, entre estas se encuentran:*

- a. El monitoreo, publicación y seguimiento periódico de los precios de dichos bienes y servicios en el mercado,*
- b. Reuniones o conversaciones con los agentes económicos involucrados en caso de que se determinen variaciones de precios anormales o comportamientos irregulares en los precios, a fin de determinar cuáles son las razones o justificaciones para ello,*
- c. Análisis y estudios de los mercados y sus estructuras de comercialización.*

*En caso de que se considere necesario regular los precios de bienes y servicios, tal regulación estará sujeta a las condiciones y procedimiento previsto en el presente Reglamento.”*

- **Condiciones para la regulación de precios:**

*“Artículo 15.- Condiciones para la regulación de precios. La regulación de precios de bienes y servicios por parte de la Administración Pública se ejercerá como mecanismo de*

última instancia, en forma temporal y únicamente en casos de excepción, entendidos éstos como:

- a) Situaciones anormales en el mercado, entendidas como fuerza mayor, desabastecimiento de bienes y servicios, así como cualquier otro comportamiento atípico de mercado que se llegue a comprobar por parte del Poder Ejecutivo.
- b) Casos específicos de condiciones monopolísticas y oligopólicas de bienes y servicios.
- c) Fijación del precio mínimo de la salida del banano para la exportación.

Las regulaciones de los incisos a) y b) se mantendrán mientras subsistan las condiciones de excepción, determinadas mediante el estudio a que se refieren los artículos siguientes. En todo caso, las regulaciones deben revisarse dentro de períodos no superiores a seis meses, o en cualquier momento a solicitud de los interesados.”

- **Quando el procedimiento lo inicia el jerarca del MEIC en situaciones anormales de mercado**

**“Artículo 16.- Procedimiento para la regulación de precios en situaciones anormales en el mercado.** Para efectos de esta regulación se establece el procedimiento conforme las partes solicitantes:

**Quando el proceso de regulación sea parte de la rectoría del MEIC:** El (la) Ministro (a) del MEIC, en ejercicio de sus potestades legales, podrá iniciar de oficio el proceso de regulación de precios de los bienes o servicios, para lo cual solicitará a la instancia interna correspondiente el informe respectivo, el cual servirá de sustento para la elaboración del decreto de regulación de precios, decreto que de previo a su promulgación, deberá ser sometido a consulta pública, conforme al artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública.

(...)”

**“Artículo 19.- Del análisis de la información.** Valorada la información recabada, la instancia interna del MEIC emitirá un informe técnico al Ministro (a) del MEIC, en donde indique si procede o no la regulación de precios solicitada por una entidad de la Administración Pública o de un tercero. El referido Informe no tendrá carácter vinculante para el (la) Ministro (a).

(...)”

- **Análisis en condiciones monopolísticas u oligopólicas**

**“Artículo 21.- Del análisis de la información de los incisos b) y c) del artículo 20.** La instancia interna valorará la información recibida por parte del Despacho, procediendo a emitir un informe técnico al Ministro (a) del MEIC, en donde indique si procede o no la

regulación de precios solicitada por una entidad de la Administración Pública o de un tercero. El referido Informe no tendrá carácter vinculante para el (la) Ministro (a).

(...)

En el caso que la instancia correspondiente determine del informe realizado, **que se está ante posibles prácticas monopólicas u oligopólicas que deben ser reguladas por medio de la fijación de precios**, procederá a solicitar la opinión de la COPROCOM, órgano que se pronunciará en la existencia o no de las circunstancias que justifican el establecimiento de la medida.

(...)"

- **Regulación del precio del Arroz**

**“Artículo 27.- De la regulación del precio del Arroz.** Para efectos de la regulación del precio del arroz, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) valorará a través de la instancia interna correspondiente, la recomendación de precio dada por la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ), conforme al 7 de la Ley de Creación de la Corporación Arrocera, Ley N° 8285.

En el caso que, la instancia correspondiente determine del análisis de la información remitida la necesidad de contar con más información, procederá a otorgarle a CONARROZ un plazo de diez días hábiles para que incorpore la información requerida o aclare la presentada.

Una vez que la instancia correspondiente cuente con toda la información, emitirá un informe técnico al Ministro (a) del MEIC, en donde indique la procedencia de la regulación por comportamiento atípico de mercado; así como el o los precios a fijarse. El referido Informe no tendrá carácter vinculante para el (la) Ministro (a).

En el caso de que se recomiende la regulación del precio, el MEIC procederá con la elaboración del decreto de regulación de precio; decreto que, de previo a su promulgación deberá ser sometido a consulta pública, conforme al artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública”

## V. ANALISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE DECRETO

A continuación, se procederá a analizar cada uno de los artículos que se proponen y en los cuales se considera importante realizar observaciones que permitan mejorar el anteproyecto y adaptarlo a la norma a la cual se subordina.

**ARTICULO 13.** No se tienen observaciones sobre su contenido, sin embargo, para que la redacción sea consistente con el reglamento el artículo debería llevar un título, así como lo llevan los artículos 15 a 28 que se proponen.



**ARTICULO 14.** Se pretende que previo a considerar la regulación de precios, la Administración pueda valorar la aplicación de otras formas de control de mercado. En principio, se considera adecuada la pretensión por cuanto, tal como ha señalado la COPROCOM en el pasado y así lo estableced la ley, la regulación de precios debe ser la última opción, luego de considerar la aplicación de otros mecanismos que puedan ser menos restrictivos para el mercado.

Sin embargo, con excepción de lo citado en el inciso a) del artículo que se propone –el monitoreo, publicación y seguimiento periódico de precios, que podría ser útil en algunos casos ya que ayudaría a transparentar los precios en beneficio de los consumidores--, lo establecido en los incisos b) y c) no corresponden a formas de control de mercado, sino a herramientas que permiten conocer mejor el mercado y la formación de los precios, pero que no resultan en modo alguna una alternativa para controlar los precios en el mercado. Se sugiere más bien contemplar, por ejemplo, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias de entrada para nuevas empresas, en el caso de que existan.

Adicionalmente, para que la redacción de este artículo sea consistente con el reglamento, debería llevar un título, así como lo llevan los artículos 15 a 28 que se proponen.

**ARTÍCULO 15.** Establece las condiciones para la regulación de precios y se delimitan los casos en los cuales se está en una situación de excepción que permite la regulación de precios. La simple lectura de los casos propuestos permite concluir que el inciso a), en la forma en que está desarrollado, introduce preceptos normativos no contemplados por la ley. Lo anterior, infringe los límites de la potestad reglamentaria y podría constituir una violación al artículo 9- al atribuirse una facultad del Poder Legislativo- en relación con el 140 inciso 3) y 18 todos de la Constitución Política - al extender el ámbito y adicionar por vía de Reglamento una ley - y al principio constitucional de legalidad (artículo 11 ídem) - límite de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

La norma que se pretende reglamentar y la abundante jurisprudencia desarrollada sobre ésta, establecen claramente que la regulación de precios solamente procede en situaciones de excepción, sólo puede ejercerse cuando existan motivos que lo justifiquen, lo que implica que deben existir dentro del mercado situaciones que afectan la libre concurrencia y que impiden que ésta actúe como reguladora de los precios. La propuesta de reforma establece que se entiende por casos de excepción, situaciones anormales en el mercado entendidas estas como fuerza mayor y desabastecimiento de bienes y servicios, que ya se encontraban definidas en el reglamento vigente, no obstante, agrega como una situación de excepción **“cualquier comportamiento atípico de mercado que se llegue a comprobar por parte del Poder Ejecutivo”**.

En primer lugar, llama la atención que la redacción que se sugiere violente el principio de transparencia en las normas que el propio MEIC promueve a través de la Dirección de Mejora Regulatoria y, que tal como define en la página web, corresponde a que la norma debe **estar expresa y claramente establecida**, para evitar interpretaciones discrecionales por parte de la Administración. El incumplimiento de tal principio, tal como señala dicho manual<sup>2</sup>, lleva a trámites y procedimientos no divulgados, confusos y a decisiones discrecionales, lo que tiene un alto costo económico y social, altos índices de corrupción, inseguridad jurídica, así como a una Administración carente del principio de legalidad.

La inseguridad jurídica que conlleva la propuesta contenida en el inciso a) no sólo viene dado por el término de “cualquier” sino por el significado de comportamiento “atípico”, que según la Real Academia Española significa que “por sus caracteres se aparta de los tipos conocidos”. ¿Qué significa esto?, ¿en qué circunstancia una situación atípica –desconocida- amerita la regulación del precio de un bien o servicio?, ¿todo comportamiento atípico –desconocido- impide que la competencia actúe como reguladora de precios?, probablemente no.

El inciso a) sin la reforma propuesta, ya indicaba qué tipo de situaciones podrían considerarse excepcionales, de manera que se pudiera brindar seguridad jurídica a los administrados en general. Es importante aquí retomar la importancia de que la intervención estatal en la economía, a través de la regulación, tenga objetivos definidos claros, que proporcionen la menor distorsión al mercado posible, pero que además permitan medir la eficacia de las normas implementadas.

Sobre este aspecto, diversas autoridades internacionales<sup>3</sup> han venido elaborando una serie de instrumentos sobre la calidad de la regulación y de la intervención estatal. Según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España (CNMC), “(...) *la Mejora Regulatoria se refiere tanto a la calidad de las normas como a la calidad de la intervención administrativa, que ha de racionalizarse para garantizar la protección de los intereses generales.* (...)”<sup>4</sup>

En este sentido, la mejora regulatoria busca no solo la medición y reducción de las cargas administrativas, reducción de costes innecesarios o simplificación de trámites, la mejora regulatoria también tiene un componente de análisis de impacto regulatorio, cuyo objetivo es

---

<sup>2</sup> Ver en: Manual para elaborar Regulaciones y Trámites Simples, página 10. Disponible en: <https://www.meic.go.cr/meic/documentos/7mfn8x9r1/manualregulacionessimples2.pdf>

<sup>3</sup> Véase al respecto: OCDE (2012): Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. Comité de Política Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

<sup>4</sup> CNC, (2008). Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia. Serie de documentos Trabajando por la Competencia. Disponible en: [https://www.cnmec.es/sites/default/files/1185786\\_7.pdf](https://www.cnmec.es/sites/default/files/1185786_7.pdf)

la evaluación rigurosa de las propuestas regulatorias, así como la identificación de las posibles alternativas, y la valoración de las consecuencias económicas derivadas de su aplicación.

La valoración de los efectos de cualquier medida regulatoria y sus posibles alternativas es una deficiencia que esta Comisión ha detectado en las recientes regulaciones de precios del arroz por parte del MEIC, ante lo cual se ha hecho un llamado<sup>5</sup> a revisar y aplicar los principios de regulación económica eficiente<sup>6</sup> definidos por el Comité de Política Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al cual Costa Rica, incluido el MEIC, se encuentra adherido actualmente.

Por esta razón, la introducción en un inciso donde se pretenden definir y aclarar las condiciones que la Administración considera **excepcionales**, de la frase “cualquier comportamiento atípico de mercado que se llegue a comprobar por parte del Poder Ejecutivo”, transgrede los principios señalados, puesto que los mismos abogan por que las normas incluyan disposiciones precisas, que se eviten las generalizaciones o conceptos demasiado amplios, arbitrarios y subjetivos, con el objetivo de lograr una mayor seguridad jurídica para los administrados y, aunado a esto, poder evaluar de forma más precisa el efecto neto de las reformas regulatorias, en cuanto a las restricciones que éstas pudieran introducir.

Por lo antes expuesto se recomienda eliminar el texto propuesto en el inciso a) que se refiere a “cualquier comportamiento atípico de mercado que se llegue a comprobar por parte del Poder Ejecutivo”, considerando que excede la normativa a la cual está subordinado el reglamento y no cumple con el objeto de la reforma reglamentaria de proveer “...el mayor grado de certeza y claridad para los administrados y para la misma Administración Pública, en aras de una adecuada aplicación de las normas jurídicas.” (Considerando V del anteproyecto)

---

<sup>5</sup> Véase Opinión de la COPROCOM N° 016-2020 de las 18 horas con 25 minutos del 8 de setiembre del 2020.

<sup>6</sup> Éstos son: • *Adoptar a nivel político programas amplios de reforma de la regulación que establezcan objetivos claros y estructuras para su aplicación.*

• *Evaluar los impactos y revisar la regulación sistemáticamente para garantizar el cumplimiento de sus objetivos con eficiencia y eficacia en el cambiante y complejo entorno económico y social.*

• *Velar por que los reglamentos, las instituciones reguladoras encargadas de la ejecución y los procesos normativos sean transparentes y no discriminatorios.*

• *Examinar y reforzar, cuando sea necesario, el alcance, la eficacia y el cumplimiento de la política de competencia.*

• *Diseñar la regulación económica en todos los sectores para estimular la competencia y la eficiencia, y renunciar a ellas únicamente cuando una clara evidencia demuestre que esa es la mejor manera de servir los intereses públicos.*

• *Eliminar los obstáculos regulatorios innecesarios al comercio y a la inversión mediante la liberalización, y reforzar la relevancia y la mejor integración de la apertura de los mercados en todo el proceso de regulación, fortaleciendo así la eficiencia económica y la competitividad.*

• *Identificar los vínculos relevantes con objetivos de otras políticas y desarrollar políticas para alcanzar dichos objetivos de forma que apoyen la reforma.*

**ARTICULO 16.** Desarrolla el procedimiento de regulación de precios en situaciones anormales de mercado.

En relación con el inciso A) del artículo, que se refiere a cuando el proceso de regulación sea parte de la rectoría del MEIC se considera que el título no corresponde con el contenido de la norma, ya que en cualquiera de las tres situaciones desarrolladas en los incisos A) inicio a instancia del jerarca, B) solicitado por un órgano de la Administración Pública, y C) a instancia de un tercero, parecen corresponder a la rectoría del MEIC, ya que este va a realizar la investigación y tomar la decisión. El título del inciso debería referirse a **cuando el proceso de regulación corresponde a una decisión del jerarca.**

Por otra parte, preocupa la redacción del inciso A), ya que, aunque se considera que esa no es la intención, la redacción da a entender que la regulación de precios a instancias del jerarca es una decisión arbitraria, no sustentada en ningún estudio técnico y que lo que ordena es un estudio que ampare su decisión y sustente el decreto que decidió emitir. La redacción es la siguiente: *“El (la) Ministro (a) del MEIC, en ejercicio de sus potestades legales, **podrá iniciar de oficio el proceso de regulación de precios de los bienes o servicios, para lo cual solicitará a la instancia interna correspondiente el informe respectivo, el cual servirá de sustento para la elaboración del decreto** de regulación de precios, decreto que de previo a su promulgación, deberá ser sometido a consulta pública, (...)”*

Las dudas que surgen son: ¿con base a qué toma la decisión el jerarca de iniciar el proceso de regulación?, cuando decide iniciar el proceso ¿ya está tomada la decisión de regular el precio?; se dice que solicita el informe respectivo, no debería ser el informe que sustente técnicamente si procede o no tomar esa decisión.

Por todo ello debería variarse la redacción para que cuando el jerarca decida iniciar investigar si procede o no la regulación del precio de un bien o servicio, solicite el estudio técnico que permita determinar si procede o no la medida y con base en el resultado de dicho estudio, se emita el decreto, si es que procede. No debe olvidarse que se trata de un acto que debe estar motivado técnicamente.

Finalmente, en este inciso y luego a lo largo de todo el documento, se hace referencia a que el jerarca solicitará **“a la instancia interna correspondiente”** el informe. Si el objetivo de la reforma es dar certeza jurídica y claridad, debería indicarse qué dependencia es la encargada de esta labor.

En relación con los incisos B) y C) se denota claramente la diferenciación que se hace entre la información que tiene que aportar otro órgano de la Administración Pública para solicitar la

regulación de precios y cuando lo solicita un tercero. En el caso del Órgano de la Administración Pública la información que tiene que remitir es mucho menor y ni siquiera tiene que indicar cuál es la situación de excepción que respalda su petición. La sugerencia es que debería exigirse la misma información en los dos casos, ya que no existen razones para diferenciarla.

**ARTICULO 17 y 18.** No se tiene ninguna observación sobre el fondo de las normas, sin embargo, parece necesario realizar una revisión del anteproyecto para darle consistencia y claridad respecto al responsable de cada etapa del proceso. Por ejemplo, en el artículo 17 se señala que el Ministro o Ministra tiene un plazo para revisar la solicitud, y en el siguiente artículo se dice que el MEIC es el que determina el cumplimiento. Se considera importante esa consistencia para que la norma resulta clara en cuanto al responsable y además resulte comprensible a los usuarios.

**ARTÍCULO 19.** Se refiere al análisis de la información, no obstante, llama la atención que dicho análisis y la indicación de si procede o no la regulación sólo está establecida si es solicitada por otro órgano de la Administración o un tercero. Lo que puede reforzar la idea de que cuando es a solicitud del jerarca tal análisis no resulta procedente.

También crean confusión los dos párrafos finales en relación con el Ministerio Rector del bien o servicio que se trate. ¿Aunque el MEIC no sea el rector investiga y realiza la consulta pública?, ¿También le corresponde elaborar el decreto de fijación?, ¿quiénes lo suscriben?

**ARTICULO 20.** Define el procedimiento en casos de condiciones monopólicas u oligopólicas. La redacción del inciso a) cuando se hace a solicitud del jerarca del MEIC, resulta similar a lo señalado en el artículo 16, en cuanto a que parece desprenderse que el informe es hecho a la medida para de la decisión tomada, por lo que se sugiere mejorar su redacción, evidenciando que se trata de estudios técnicos que permiten sustentar los actos administrativos que se adopten.

Resulta además necesario mejorar la redacción del párrafo segundo del punto ii del inciso a, por cuanto no resulta adecuada: *“En el caso que se determine la regulación de precio, se procederá con la elaboración del mismo; decreto que previo ....”*

En relación con los incisos b) y c) igualmente se hace una diferenciación en la información que tiene que aportar otro órgano de la Administración Pública y la que debe suministrar un tercero, imponiéndosele la mayor carga a este último, lo cual no resulta razonable.

**ARTICULO 21.** Hace referencia al análisis de la información proporcionada por otro órgano de la Administración o terceros. Al igual que en el caso del artículo 19, el informe que realice la instancia que corresponda solamente debe indicar si procede o no la regulación en los casos en

que no sea el jerarca quien haga la solicitud, lo que vuelve a poner en duda, la justificación técnica de la decisión adoptada por éste último. Se sugiere mejorar la redacción del párrafo primero.

Además, debe variarse la redacción del párrafo tercero por cuanto indica que se puede regular ante la existencia de prácticas monopólicas u oligopólicas, lo cual no es ajustado a lo establecido en la Ley N°7472. La regulación procede cuando en el mercado del bien o servicio que se trate existe un monopolio o un oligopolio, no cuando las empresas incurren en conductas sancionables. Se sugiere la siguiente redacción: *“En el caso que la instancia correspondiente determine del informe realizado, **que se está ante condiciones monopólicas u oligopólicas** que deben ser reguladas por medio de la fijación de precios, procederá a solicitar la opinión de la COPROCOM, órgano que se pronunciará **respecto a** la existencia o no de las circunstancias que justifican el establecimiento de la medida.”*

**ARTICULO 22.** Se refiere a los alcances de la opinión de la COPROCOM y señala que esta no podrá pronunciarse respecto a los parámetros o tipo de regulación que pueda aplicarse en el caso de emitir opinión favorable al proceso de regulación. Se considera que este artículo **debe eliminarse** por cuanto mediante un reglamento estaría limitando la facultad de la Comisión de Promover la Competencia de opinar y realizar recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de las leyes, los reglamentos, los acuerdos, las circulares y los demás actos administrativos. Potestad establecida en el inciso h) artículo 3 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N°9736. Por lo que estaría estableciendo una limitación que la normativa no establece excediéndose la Administración en sus potestades reglamentarias

**ARTICULO 27.** Establece un procedimiento específico para la regulación del precio del arroz. Llama la atención la presunción que contiene el párrafo tercero del artículo, ya que determina de manera adelantada, sin la existencia de ningún estudio técnico que la delimite y la sustente, que la regulación del precio del arroz se realiza por un comportamiento atípico del mercado.

**Al igual que lo señalado respecto al artículo 15 antes analizado, esta norma introduce preceptos normativos no contemplados por la ley, ya que por un lado violentaría el principio de temporalidad establecido en esta, y por otro lado se contradice aceptando que algo atípico en un momento, que con el paso del tiempo deja de serlo, sea una situación de excepción que justifique la regulación permanente de un producto.**

Si bien la regulación de precios del arroz, ha sido una constante en nuestro país desde hace décadas, no se encuentra explícitamente estipulada en la Ley N°7472, a diferencia de lo que sería, por ejemplo, la regulación del precio de salida del banano.

**Introducir en un reglamento, criterios específicos para la regulación del precio de un bien que no se contempla en la Ley N°7472, preocupa a esta Comisión, en tanto que la fijación del precio**

**del arroz la ha venido justificando la Administración, por situaciones de excepción y anormalidad en el mercado, aunado a un compromiso explícito de desregular dicho producto.**

El establecimiento de criterios específicos para la regulación de este grano, que sugiere la reforma propuesta, resulta contradictorio con lo indicado por la Administración en los decretos anteriores sobre las condiciones para fijación de precios del mismo y el compromiso de proceder a una desregulación en algún momento.

Asimismo, esta Comisión sugiere que, en caso de que la Administración lo que busque sea introducir la posibilidad de regular el precio de un bien específico, “indefinidamente” y por “condiciones típicas de la actividad”, lo pertinente es plantear dicha reforma en el artículo 5 de la Ley N°7472, con los debidos estudios técnicos y análisis de impacto regulatorio que permitan justificar por qué un bien determinado requiere una intervención en las condiciones señaladas, a diferencia de otros bienes o sectores.

**De manera que, la reforma propuesta excede a todas luces lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N°7472 respecto a la temporalidad de la medida y a su motivación irrespetando abiertamente el "contenido esencial" de la norma que regula, lo que infringe los límites de la potestad reglamentaria y podría constituir una violación al artículo 9- al atribuirse una facultad del Poder Legislativo- en relación con el 140 inciso 3) y 18 todos de la Constitución Política - al extender el ámbito y adicionar por vía de Reglamento una ley - y al principio constitucional de legalidad (artículo 11 ídem) - límite de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Por lo que se recomienda la eliminación de este artículo.**

ARTICULO 28. Se refiere a la vigencia de la regulación. Se recomienda tomar en consideración lo establecido por la PGR, en los dictámenes citados en relación con que el decreto ejecutivo que fije precios debe establecer "el vencimiento de la medida cuando hayan desaparecido las causas que motivaron la respectiva regulación".

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN**

- A.** El artículo 5 de la Ley N°7472 establece la regulación de precios como un instrumento **excepcional** que tiene la Administración Pública para intervenir en ciertos mercados cuando existan distorsiones en la eficiente asignación de bienes. Dichas distorsiones son: i) Condiciones monopólicas u oligopólicas y/o ii) Condiciones de excepción. Con respecto a la segunda cuestión, el Reglamento a la Ley N°7472, Decreto Ejecutivo N°37899, establece actualmente las situaciones que la Administración considerará como excepcionales o anormales, de manera que ampliar estas condiciones, añadiendo "*cualquier comportamiento atípico*", contraviene la intención de la propuesta de proporcionar (por la vía reglamentaria) claridad y transparencia en su accionar normativo,

además el término resulta subjetivo, arbitrario y bastante amplio como para brindar seguridad jurídica a los administrados.

- B. Además, la propuesta debe ser revisada para dar mayor seguridad jurídica a los administrados en relación con el procedimiento a instancia del despacho ministerial y los informes que solicite así como la instancia administrativa a la que le corresponde llevar a cabo la investigación y emitir la resolución sin obviar el procedimiento de aquellos bienes y servicios que no son rectoría del MEIC junto con la información que deben presentar los órganos de la Administración Pública y terceros.
- C. Debe variarse la redacción del artículo 21 propuesto ya que por un error conceptual se estaría excediendo el contenido esencial de la ley, al establecer la regulación de precios cuando existen **prácticas** monopólicas u oligopólicas y no cuando existen **condiciones** de ese tipo, que es lo establecido en la norma que se regula.
- D. La regulación del precio del arroz tal como se propone, excede claramente lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N°7472 respecto a la temporalidad de la medida y a su motivación irrespetando abiertamente el "contenido esencial" de la norma que regula. Adicionalmente, tal norma no solo atenta contra compromisos previos asumidos por esta Administración en torno al proceso de desregulación de precios sino que también violenta de forma abierta las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Finalmente, esta Comisión en aras de cumplir fielmente con los postulados normativos que el legislador le encomendó, mantendrá vigilancia en torno a la versión final de esta iniciativa a fin de que la misma se ajuste al régimen de competencia nacional, al principio de legalidad y a los tratados internacionales vigentes en esta materia sin detrimento de accionar como en derecho corresponda en caso de detectar una infracción a los límites de la potestad reglamentaria.  
**Notifíquese. Expediente N°32-2021-C. Acuerdo en Firme. Aprobado por unanimidad.**

(...)"

**Paola Beckford Navarro**  
**Secretaria Coprocom**