

LEGISLACIÓN DE COMPETENCIA Y BIENESTAR DEL CONSUMIDOR

Alan Thompson Chacón¹

I. Introducción y contexto

1. Regulación estatal y legislación de competencia

La competencia en los mercados lleva a resultados favorables en productividad, crecimiento, innovación y empleo y genera más opciones y mejores precios para los consumidores. Ahora bien, diversos tipos de fallas de mercado (por ejemplo: altas barreras de entrada, efectos de red u otras externalidades, asimetrías de información) pueden limitar la competencia o afectar al consumidor o el logro de ciertos objetivos sociales legítimos. Para contrarrestar esos problemas, el Estado suele intervenir mediante regulación directa, la cual puede asumir diversas formas: reglamentos técnicos; medidas sanitarias y fitosanitarias; medidas de protección del medio ambiente; medidas de supervisión prudencial del sector financiero; controles de precios (véase Thompson y Cantillo, 2021).

En relación con la competencia en los mercados, otra forma de intervención -que no es excluyente de la anterior- es la legislación de defensa o promoción de la competencia o legislación antimonopolio. Constituye una forma de regulación indirecta en tanto no impone restricciones previas, sino que las autoridades intervienen a posteriori, revisando ciertas transacciones o conductas para prevenir o suprimir efectos anticompetitivos.

En este ensayo nos concentraremos en la legislación de competencia y su relación con el bienestar y protección del consumidor. Lo que llamamos legislación de competencia típicamente incluye tres áreas:

- Un procedimiento de control previo de fusiones, adquisiciones y otras combinaciones empresariales (lo que nuestra ley llama “control de concentraciones”).
- La prohibición de ciertas conductas anticompetitivas (lo que nuestra ley llama “prácticas monopolísticas”) y la potestad de la respectiva autoridad de investigarlas, ordenar su corrección o supresión y sancionar a los responsables.
- La abogacía de la competencia, que es la función de la respectiva autoridad de promover competencia mediante estudios de mercado, guías, opiniones y otras herramientas.

¹ Abogado con una licenciatura de la Universidad de Costa Rica y una maestría en Leyes de la Universidad de Harvard. Entre otros, fue director legal del Ministerio de Comercio Exterior, miembro del consejo directivo de la Superintendencia General de Entidades Financieras y comisionado de la COPROCOM. Actualmente profesor en Lead University y abogado en la práctica privada.

2. Normativa y autoridades en Costa Rica

En Costa Rica, la Constitución Política (1949) en su artículo 46 consagra el principio de libre competencia y a nivel de ley lo desarrollan la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472, 1994); la Ley Reguladora del Mercado de Telecomunicaciones (Ley 8642, 2008) en lo relativo a ese mercado y la reciente Ley de Modernización de las Autoridades de Competencia (Ley 9736, 2019). La Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y la Comisión para promover la Competencia (COPROCOM) son las autoridades administrativas encargadas de aplicar la legislación de competencia, la primera en el mercado de telecomunicaciones y la segunda en todos los demás mercados. Sus decisiones están sujetas a revisión en la vía judicial.

La Ley 9736 se aprobó como parte del proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e introdujo cambios importantes, incluyendo:

- Fortalecimiento de la independencia técnica y administrativa de la COPROCOM.
- Reducción de los sectores exentos. Permanecen exentos de la normativa de competencia ciertos actos autorizados en leyes especiales en los mercados del arroz, azúcar, café, transporte marítimo y servicios profesionales.
- Mejoras en el procedimiento de control de concentraciones y nuevo estándar de valoración, más centrado en los efectos de la transacción en el mercado.
- Nuevos procedimientos de investigación y sanción de prácticas monopolísticas y otras infracciones a la ley, divididos en etapas y sujetos a plazos máximos.
- Mayores sanciones, que incluyen multas de hasta un 10% de los ingresos brutos anuales de las empresas infractoras y multas personales.
- Reconocimiento de los programas de cumplimiento voluntario que pueden implementar las empresas y pueden servir de atenuante en caso de una sanción.
- Introducción del programa de clemencia como herramienta para la detección de carteles.
- Fortalecimiento de las funciones de abogacía de la competencia de las autoridades.
- Equiparación de normas y procedimientos que aplican la COPROCOM y la SUTEL.

3. El consumidor como objetivo de la legislación de competencia

¿Cuáles son los objetivos de la legislación de competencia? ¿Cómo están ligados al bienestar o protección del consumidor? La legislación de competencia surgió en los Estados Unidos con la Ley Sherman de 1890, complementada por otras leyes posteriores, y su interpretación ha variado en ese país a lo largo del tiempo. Desde los años setenta ha dominado el enfoque de la llamada escuela de Chicago. Según Bork (2021), uno de sus principales exponentes, esta legislación no debe verse como un medio de mejorar la distribución de la riqueza o proteger a pequeñas empresas, sino que su objetivo debe centrarse en el bienestar del consumidor (*consumer welfare*), entendido como la mayor eficiencia en la asignación de los recursos en la economía.

Aunque hay debate sobre el concepto de bienestar del consumidor en este contexto, en general se interpreta como centrar el análisis de las concentraciones y conductas en sus efectos en el mercado y su impacto en los consumidores. Si, a partir de un análisis económico y de la evidencia empírica, se concluye que los consumidores se verán perjudicados por una reducción en la producción o precios más altos, tal resultado prevalece sobre las eventuales ganancias para los productores u otros y justifica la intervención de las autoridades (Wilson, 2019). Efectos sobre los consumidores en temas distintos a precios, tales como calidad, variedad, servicio e innovación, pueden considerarse, aunque son más complejos de medir.

El bienestar del consumidor como objetivo central de la legislación de competencia se generalizó bastante a nivel mundial. Así lo sintetizaba la OCDE:

La evolución de la política de competencia en las últimas décadas ha sido bien documentada. Alguna vez la política de competencia se basaba en diversos fundamentos, como la protección de los pequeños competidores frente a los grandes, o como parte de una política industrial más amplia. Ahora es ampliamente entendido que tiene un único propósito: la mejora del bienestar del consumidor (2008).

En referencia a América Latina, donde se empiezan a aprobar leyes de competencia sobre todo a partir de la década de 1990, así lo resumían los autores Miranda y Gutiérrez (2008):

Como reseñamos anteriormente, los objetivos de las políticas de competencia han sido fuente de debate en su desarrollo en EE.UU. y Europa. Las legislaciones de América Latina establecen un listado de objetivos que persigue su normativa, que generalmente incluye la eficiencia, el bienestar del consumidor, la equidad, la competencia en sí misma y el progreso técnico. Los objetivos mencionados se relacionan de tal forma que se puede afirmar que la finalidad última de las normas de libre competencia es el beneficio del consumidor

Ahora bien, en la última década, el crecimiento de la economía digital ha planteado problemas de competencia novedosos y algunos abogan por retomar una visión más amplia de los objetivos de la legislación de competencia. Khan (2017), quien hoy preside la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, considera que esta legislación debe abarcar una variedad de objetivos, incluyendo la preservación de mercados abiertos, la protección de los productores y consumidores del abuso del monopolio y la dispersión del control político y económico. Aboga por un abordaje del antimonopolio que se enfoque en la neutralidad del proceso competitivo y la apertura de las estructuras de mercado.

En la Unión Europea, donde la legislación comunitaria sobre competencia arrancó con el Tratado de Roma de 1957, las autoridades reconocen el bienestar del consumidor ligado a la eficiencia económica como un objetivo importante, pero se han inclinado por un enfoque más amplio. La Corte de Justicia y la Comisión Europea consideran cada vez más dimensiones como la transparencia, la equidad o la lealtad y como objetivos la protección de la competencia libre, no distorsionada, por sus méritos (Marty, 2021).

4. Relación entre legislación de competencia y legislación de protección al consumidor

Si la legislación de competencia tiene como objetivo central o prominente el bienestar del consumidor, ¿cómo se relaciona con la legislación de protección al consumidor?

Una forma de verlo es que ambas legislaciones comparten el objetivo común de beneficiar al consumidor, pero lo abordan desde perspectivas diferentes. La legislación de competencia aborda el mercado desde el lado de la oferta; procura asegurar que por medio de la competencia los consumidores tengan la gama más amplia posible de opciones de bienes y servicios a los mejores precios. Mientras tanto, la legislación de protección al consumidor aborda el mercado desde el lado de la demanda; busca asegurar que los consumidores puedan ejercer de forma inteligente y eficiente las opciones que el mercado competitivo ofrece. La legislación de protección al consumidor aborda, entre otras cosas, la asimetría de información entre vendedores y compradores, la publicidad engañosa y las cláusulas contractuales difíciles de comprender o abusivas (OCDE, 2008).

Lo anterior explica que la legislación y política de protección al consumidor abarca temas más puntuales y da lugar a un gran número de casos. Desde el punto de vista institucional, algunos países concentran en una misma autoridad los temas de competencia y consumidor, lo cual tiene ventajas y desventajas. Como sabemos, Costa Rica los asigna a dos órganos distintos: la COPROCOM y la Comisión Nacional del Consumidor (CNC), ambos adscritos al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Un enfoque interesante sobre la relación entre ambas normativas es el que las liga al concepto de soberanía o libre elección del consumidor (*consumer choice*) (Averitt y Lande, 1997). La legislación antimonopolio y de protección del consumidor comparten un propósito común en el sentido de que ambas tienen por objeto facilitar el ejercicio de esa libre elección del consumidor, la cual existe cuando dos condiciones fundamentales están presentes: 1) una gama de opciones de consumo que sean posibles gracias a la competencia y 2) los consumidores son capaces de elegir de forma efectiva entre esas opciones.

En esta línea, las leyes antimonopolio están destinadas a garantizar que el mercado siga siendo competitivo, de modo que se ponga a disposición de los consumidores una gama significativa de opciones, sin verse afectadas por prácticas como los carteles de fijación de precios o las concentraciones anticompetitivas. Las leyes de protección del consumidor tienen por objeto garantizar que los consumidores puedan elegir eficazmente entre esas opciones, sin que sus facultades críticas se vean afectadas por violaciones tales como el engaño o la retención de información relevante sobre los bienes o servicios que consumen. La protección a ambos niveles es necesaria para garantizar que la economía de mercado funcione eficazmente.

II. Aproximación a un diagnóstico para Costa Rica

¿Podemos decir que la legislación de competencia en Costa Rica está orientada hacia el bienestar o protección del consumidor?

1. En la Constitución

Como se indicó, nuestra Constitución consagra el principio de libre competencia en el artículo 46. El mismo artículo en su párrafo final, adicionado en 1996, consagra el principio de protección al consumidor².

En cuanto a competencia, la norma prohíbe los monopolios privados, obliga a someter los monopolios de hecho a una legislación especial y declara de interés público la acción del Estado encaminada a impedir prácticas monopolísticas. Permite crear monopolios estatales por mayoría legislativa calificada.

En cuanto a consumidor, la norma garantiza el derecho de los consumidores y usuarios a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a un trato equitativo.

El hecho de que se introdujera el principio de protección al consumidor en el mismo artículo constitucional que consagra el principio de libre competencia es indicativo de la relación entre ambos temas. Aunque la norma no hace una vinculación explícita, es interesante que cuando se dictaminó este proyecto de reforma constitucional el objetivo se planteó en términos de lograr un balance entre “la fuerza arrolladora de la competencia mercantil” y “los derechos e intereses legítimos de consumidores y usuarios, que constituyen, a no dudar, la parte débil de las relaciones públicas negociables” (Asamblea Legislativa, Expediente 12.023).

El párrafo final del artículo 46 incluye una referencia a la libertad de elección como uno de los derechos del consumidor. Como se indicó anteriormente, esa libertad de elección la hacen posible justamente los mercados competitivos, que ofrecen opciones diversas de bienes y servicios a los consumidores.

² ARTÍCULO 46.- Son prohibidos los monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria.

Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora.

Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial.

Para establecer nuevos monopolios en favor del Estado o de las Municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias.

2. En la legislación de competencia

Al dictar la Ley 7472, el legislador abarcó en el mismo cuerpo normativo tres áreas: desregulación, promoción de competencia y protección al consumidor. El artículo 1° que define el objetivo y fines se refiere a las tres áreas mencionadas:

Artículo 1°- Objetivos y fines. El objetivo de la presente Ley es proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas

Desde el punto de vista de la autoridad de competencia, si bien el objetivo en esta materia puede entenderse específicamente en términos de “la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia”, un enfoque integrador con el tema del bienestar del consumidor enriquecería el análisis y la regulación conjunta de objetivos en el artículo 1° citado da pie para hacerlo.

No hay duda de que el proceso competitivo en sí mismo tiende a favorecer al consumidor. Sin embargo, algunas conductas en principio limitantes de la competencia podrían generar eficiencias y beneficios para los consumidores (por ejemplo: en concentraciones que eliminan a un competidor, pero generan mejores precios; o en algunos casos de distribuciones exclusivas o establecimiento de precios máximos de reventa). En la descripción legal de las prácticas monopolísticas (Ley 7472, artículos 10, 11 y 12) no se hace referencia explícita al tema del consumidor, pero sí en el control de concentraciones: al valorar si una concentración puede obstaculizar de forma significativa la competencia, la autoridad correspondiente (COPROCOM o SUTEL) debe considerar, entre otros factores, si se generan resultados adversos para los consumidores (Ley 9736, artículo 101).

3. En la jurisprudencia de la COPROCOM

Sin pretender un análisis exhaustivo y concentrándonos en la COPROCOM como autoridad general en materia de competencia, podemos decir que no se observa en su jurisprudencia administrativa un análisis a fondo de cuáles son o deben ser los objetivos de la legislación de competencia, incluyendo el rol que juega el bienestar del consumidor o cómo se interpreta este concepto. En general ha dicho que se tutela la competencia o el proceso competitivo, sin profundizar mucho al respecto.

En materia de control de concentraciones, lo usual es que sea una minoría de las concentraciones revisadas las que se sujetan a condiciones o se rechazan. En Costa Rica, de 159 concentraciones notificadas a la COPROCOM hasta mediados del 2019, se impusieron condiciones en un 4,4% de los casos, incluyendo una que fue rechazada totalmente (OCDE, 2020). La rechazada fue una adquisición de un competidor en el mercado de cadenas de supermercados por parte de la subsidiaria local de Walmart. Si se revisa la resolución pública de ese caso (COPROCOM, voto 93-2018, 2018), no se observa un análisis muy elaborado del eventual impacto de la transacción en los consumidores. De hecho, los elementos determinantes para rechazar la concentración

fueron la alta participación de mercado del comprador y lo que se consideró eran efectos anticompetitivos de cara a los proveedores. En una resolución más reciente, ya vigente la Ley 9736, sobre una concentración en el mercado del cemento (COPROCOM, voto 24-2021, 2021), se impusieron algunas condiciones, aunque tampoco se observa un análisis específico de los eventuales efectos sobre los consumidores.

En materia de prácticas monopolísticas absolutas o carteles (Ley 7472, artículo 11), al año 2020 la COPROCOM había sancionado 16 casos. Estas prácticas se consideran inherentemente anticompetitivas y dañinas para los consumidores en la mayoría de los países, por lo que se sancionan de acuerdo con la llamada “regla per se”; es decir, la conducta se considera ilegal por su objeto, sin tener que entrar a valorar sus efectos concretos en el mercado. Así lo ha sostenido la COPROCOM y lo han confirmado los Tribunales de Justicia en varios casos que fueron objeto de revisión en la vía judicial (Thompson, 2020). En virtud de la aplicación de la regla per se, no es de esperar en estos casos un análisis detallado de los efectos de la conducta.

En materia de prácticas monopolísticas relativas (Ley 7472, artículo 12), el análisis de los efectos anticompetitivos de la conducta, incluyendo el impacto en los consumidores, es fundamental pues estas prácticas son sancionables de acuerdo con la llamada “regla de la razón”; es decir, la conducta no es ilegal per se, sino solo si el autor tiene poder sustancial en el mercado relevante y se acreditan los efectos anticompetitivos.

La legislación no especifica como debe aplicarse esa regla de la razón. La OCDE (2020) ha recomendado que la COPROCOM emita guías al respecto y que se fortalezca el análisis económico en las investigaciones de este tipo de conductas, pues existe la impresión de que se han sancionado como si se estuviera aplicando la regla per se. Al año 2019, la COPROCOM había sancionado cuatro casos de acuerdos verticales anticompetitivos (uno fue anulado en vía administrativa) y nueve casos de conducta unilateral anticompetitiva (OCDE, 2020). En términos generales, si bien en las diversas resoluciones hay referencias puntuales a los efectos en los consumidores, no se observa que el tema haya sido un elemento prominente en el análisis, o que se haya desarrollado una metodología específica sobre cómo medir el impacto en el bienestar del consumidor y cómo debe entenderse ese concepto.

Sobre esta jurisprudencia administrativa, hay dos factores importantes de tomar en cuenta. Uno es que la carga de probar las eficiencias (incluyendo posibles efectos favorables para los consumidores) corresponde en principio a las partes; si no lo hacen, es probable que el tema no se aborde en la resolución final del caso. Por otro lado, el número de casos de concentraciones en que se han impuesto condiciones y de prácticas monopolísticas relativas en que se ha sancionado es bastante limitado, lo cual reduce el impacto práctico de la falta de análisis de esos temas.

III. Retos y oportunidades de mejora

1. Regulación directa favorable a la competencia

En materia de regulación directa, las regulaciones que se dictan con fines de protección al consumidor deberían ser en todo lo posible favorables a la competencia. Costa Rica no muestra un buen desempeño en el índice Regulación del Mercado de Productos (PMR, por sus siglas en inglés) de la OCDE, que mide el grado en que el entorno regulatorio de un país es favorable a la competencia, por lo que es urgente hacer un mayor esfuerzo en el tema (OCDE, 2020). Recientemente se aprobó una nueva reforma a la ley sobre simplificación de trámites (Ley 10072, 2021), cuya implementación corresponderá principalmente al MEIC. Están por verse sus resultados.

El enfoque pro competitivo de las regulaciones debería llevar a que se enfatice la educación e información al consumidor, más que regulaciones restrictivas que limiten injustificadamente su libertad de elección o la competencia en los mercados.

En el caso particular de regulaciones de precios, la regla en los mercados es la libertad de precios (salvo en servicios públicos). Los precios regulados tienden a perjudicar al consumidor, sobre todo los precios fijos o mínimos que impiden la competencia entre agentes económicos por bajar precios. El artículo 5 de la Ley 7472 permite regular precios solo con carácter excepcional y temporal y previa consulta a la COPROCOM. No deberían regularse precios en mercados en que la competencia podría ser más beneficiosa para el consumidor. Sería recomendable revisar las fijaciones actuales de precios y tarifas autorizadas por leyes especiales, que se mantienen como excepciones a la ley de competencia.

2. El bienestar del consumidor como objetivo de la legislación de competencia

En materia de regulación indirecta, es decir, la legislación de competencia propiamente dicha, hemos visto que en Costa Rica no se ha elaborado mucho sobre los objetivos que deben guiar la aplicación de esta legislación. En general se habla de afectación a la competencia o al proceso competitivo, pero es un estándar poco preciso y no garantiza que los intereses y bienestar del consumidor sean un elemento prominente en el análisis.

El tema es particularmente importante en relación con el análisis de las prácticas monopolísticas relativas, que se sancionan según sus efectos en el mercado. La OCDE ha señalado falta de claridad sobre cómo se aplica la regla de la razón en el análisis de estas prácticas, así como falta de un análisis económico más profundo sobre los efectos anticompetitivos y eventuales eficiencias. Incluso algunas de estas conductas -como el mantenimiento de precios de reventa (sobre todo precios máximos), las distribuciones exclusivas y los precios predatorios, entre otras- han sido señaladas en otras jurisdicciones como promotoras de eficiencias que podrían ser beneficiosas para los consumidores en determinadas circunstancias. Ese tipo de análisis en general no lo

hemos visto en la jurisprudencia de las autoridades de competencia costarricenses, aunque incide -como se indicó- el limitado número de casos que han llegado a resolución final.

En línea con lo recomendado por la OCDE, sería deseable la emisión de guías por parte de las autoridades de competencia sobre cómo se aplicará la regla de la razón y cómo se valorarán las defensas basadas en los efectos pro competitivos o eficiencias de una conducta o transacción, incluyendo el peso que se dará al impacto en los consumidores y cómo se medirá ese impacto.

3. Priorización de los intereses del consumidor

En línea con lo indicado en otro trabajo (Thompson y Cantillo, 2021), para autoridades de competencia de menor tamaño es particularmente importante la definición de prioridades y adopción de planes estratégicos para buscar la efectividad en sus acciones y el uso más eficiente de sus recursos.

La ley no establece cuáles son los criterios que debe seguir la autoridad de competencia para la definición de sus prioridades y su plan de acción. Sin embargo, internacionalmente se han identificado varios factores y uno de ellos es el impacto en la economía y bienestar del consumidor. Sería recomendable priorizar aquellos sectores en los que la intervención de la autoridad pueda generar un impacto a la mayor cantidad de consumidores, especialmente de las poblaciones más vulnerables y en bienes o servicios esenciales.

4. Independencia y presupuesto

La OCDE ha resaltado en sus informes la necesidad de que la autoridad de competencia tenga suficiente independencia técnica, administrativa, política y financiera. Eso se logró en gran medida con la aprobación de la Ley 9736. Sin embargo, el tema del presupuesto no ha sido resuelto. Si la COPROCOM no cuenta con los recursos técnicos y financieros necesarios, no podrá lograr una aplicación más efectiva de la legislación de competencia. Incluso existe el peligro de que por falta de recursos se puedan adoptar decisiones sin un análisis suficientemente profundo y que eso lleve, ya sea a impedir concentraciones o sancionar conductas sin que haya un daño demostrado a la competencia y a los consumidores (los llamados “falsos positivos”), o a no intervenir cuando sí lo hay (los llamados “falsos negativos”).

Según el artículo 17 inciso a) de la Ley 9736, la COPROCOM debería contar con un presupuesto mínimo equivalente a 5.309,05 veces el salario base de referencia, lo que equivale actualmente a ₡2.453,8 millones. El presupuesto asignado en el 2022 no llega a un tercio de esa suma. Aun comprendiendo las limitaciones fiscales existentes, lo recomendable sería que se le aseguren los recursos necesarios y se cumpla con el presupuesto mínimo necesario garantizado en la Ley 9736.³

³ Si el tema presupuestario no se resolviera, una posibilidad sería pensar en una eventual integración futura de las dos autoridades de competencia (COPROCOM y SUTEL), buscando un mejor aprovechamiento de los recursos. Incluso podría considerarse integrar el tema de competencia con el de regulación de los servicios públicos, a cargo actualmente de la ARESEP, al estilo del modelo español de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia. Todo esto requeriría, claro está, una amplia discusión y la eventual aprobación de reformas legales.

5. Aplicación efectiva y seguimiento a ruta OCDE

La OCDE (2020) ha insistido en las debilidades del país en cuanto a aplicación efectiva de la legislación de competencia. Para que esta legislación sea un instrumento efectivo de protección de los intereses de los consumidores y se realicen, en los casos en que corresponde, análisis económicos más sólidos sobre el impacto de las transacciones o conductas investigadas sobre los consumidores, se requiere darle mayor efectividad a las diversas herramientas que contempla la ley.

En esa línea, es importante para el país darle seguimiento a la ruta de implementación de la legislación y política de competencia planteada a la OCDE, que comprende tres pilares: fortalecimiento regulatorio, fortalecimiento institucional y aplicación efectiva de las reglas de competencia (OCDE, 2020). Muchas de las fechas previstas en los cronogramas de esa hoja de ruta se han sobrepasado, lo cual requiere la atención de las autoridades y la solución del tema del presupuesto.

6. Capacitación a jueces

La OCDE también ha enfatizado la importancia de la capacitación a los jueces en temas de legislación de competencia. Recordemos que a las autoridades administrativas (COPROCOM y SUTEL) les corresponde dictar en vía administrativa las decisiones sobre control previo de concentraciones e investigación y sanción de prácticas monopolísticas, pero sus decisiones finales son revisables en los Tribunales de Justicia, por lo que son estos los que tienen la última palabra sobre cómo se aplica e interpreta la legislación de competencia.

La opción de crear tribunales especializados en esta materia en el Poder Judicial luce poco probable, por limitaciones presupuestarias y porque el volumen de casos hasta el momento no es significativo. Sin embargo, podrían explorar vías para que alguna o algunas de las secciones de los tribunales existentes conozcan con prioridad o exclusividad estos temas, sin perjuicio de programas de capacitación de alcance más general. Lo cierto es que los Tribunales de Justicia tienen un rol fundamental si se quiere una aplicación efectiva de la legislación de competencia, que considere apropiadamente los intereses de los consumidores.

IV. REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente 12.023. Reformas a los artículos 24 y 46 de la Constitución Política. Dictamen unánime afirmativo.
http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx
- Averitt, N. y Lande, R. (1997). Consumer sovereignty: A unified theory of antitrust and consumer protection law. *Antitrust Law Journal*, 65.
https://scholarworks.law.ubalt.edu/all_fac/372/
- Bork, R. (2021). *The antitrust paradox: A policy at war with itself*. [Versión Kindle]. Bork Publishing. (Libro original publicado en 1978).
<https://www.amazon.com>
- Constitución Política de la República de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Khan, L. (2017). Amazon's antitrust paradox. *The Yale Law Journal*, 126(3).
<https://www.yalelawjournal.org/note/amazons-antitrust-paradox>
- Ley 7472 de 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor de 20 de diciembre de 1994.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481
- Ley 8642 de 2008. Ley General de Telecomunicaciones. 4 de junio de 2008.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63431
- Ley 9736 de 2019. Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica. 5 de setiembre de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90054&nValor3=118449&strTipM=TC
- Ley 10072 de 2021. Reforma Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. 18 de noviembre de 2021.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=95846&nValor3=128090&strTipM=TC
- Marty, F. (2021). Is consumer welfare obsolete? An European Union competition perspective. *Revista Prolegómenos*, 24(7). DOI:
<https://doi.org/10.18359/prole.4722>
- Miranda, A. y Gutiérrez, J.D. (2008). Fundamentos económicos del Derecho de la competencia: Los beneficios del monopolio vs. los beneficios de la competencia.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1126903
- OCDE. (2008). The interface between competition and consumer policies.
<https://www.oecd.org/daf/competition/40898016.pdf>

- OCDE. (2020). Costa Rica: Evaluación del Derecho y Política de la Competencia.
<http://www.oecd.org/daf/competition/costa-rica-evaluacion-del-derecho-y-politica-de-la-competencia2020.pdf>
- Thompson, A. (2020). Prácticas monopolísticas absolutas en la ley y jurisprudencia de Costa Rica. LOGOS Revista Académica, 1(2), 52-65.
https://biblioteca.ulead.ac.cr/sites/default/files/logos_vol1no2.pdf
- Thompson, A. y Cantillo, M. (2021). Promoción de la competencia en beneficio del consumidor: Avances y retos en Costa Rica. Academia de Centroamérica.
<https://www.academiaca.or.cr/download/promocion-de-la-competencia-en-beneficio-del-consumidor-avances-y-retos-en-costa-rica/>
- Wilson, C. (2019). Welfare standards underlying antitrust enforcement: What you measure is what you get.
<https://www.ftc.gov/news-events/news/speeches/welfare-standards-underlying-antitrust-enforcement-what-you-measure-what-you-get>