

# **ALCANCE N° 302**

## **INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS**

### **AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

### **SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

# INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

## AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

RIT-141-2016

San José, a las 13:30 horas del 6 de diciembre 2016

**CONOCE EL INTENDENTE DE TRANSPORTE RECURSO DE REVOCATORIA CON APELACIÓN EN SUBSIDIO, INTERPUESTO POR LA EMPRESA AUTOTRANSPORTES MIRAMAR LIMITADA, CONTRA LA RESOLUCIÓN 049-RIT-2014**

---

### EXPEDIENTE ET-21-2014

#### RESULTANDO QUE:

- I. La Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, mediante resolución RJD-120-2012 del 5 de noviembre de 2012, publicada en el diario oficial La Gaceta N°214 del 6 de noviembre de 2012, aprueba el “Modelo de Ajuste Extraordinario para el Servicio de Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús”.
- II. El Intendente de Transporte, mediante oficio 002-IT-2014/045 de fecha 6 de enero de 2014, ordena el inicio del procedimiento para la aplicación del modelo de fijación extraordinario de tarifas de autobús, correspondiente al primer semestre del año 2014 (folio 602).
- III. La Intendencia de Transporte, mediante oficio 150-IT-2014/5840 de fecha 28 de febrero de 2014, emite informe preliminar de estudio tarifario extraordinario de oficio para el transporte público remunerado de personas modalidad autobús a nivel nacional, en apego a lo establecido en la resolución RJD-120-2012 (folios 03 al 601).
- IV. La Intendencia de Transporte, el día 28 de febrero de 2014, por oficio 151-IT-2014/5841, procede con la apertura del expediente tarifario y solicita la convocatoria a audiencia pública (folios 01 al 02).
- V. La convocatoria a audiencia pública se publica en los diarios: La Nación y La Extra del 25 de marzo de 2014 (folios 613 al 614) y en el diario oficial La Gaceta N° 58 del 24 de marzo de 2014 (folio 615).
- VI. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (en adelante Aresep), advierte a los concesionarios y permisionarios que prestan servicio de transporte público remunerado de personas, modalidad autobús, en la publicación de audiencia pública, que para poder tener derecho al ajuste tarifario de oficio a nivel nacional deben cumplir con las siguientes obligaciones legales:
  - a) Tener título habilitante vigente otorgado por el CTP.
  - b) Estar al día con el pago del canon de regulación al I trimestre de 2014.
  - c) Cumplir con las obligaciones en materia tributaria, el pago de las cargas sociales, y el cumplimiento de las leyes laborales de conformidad con lo establecido en el artículo 6 inciso c) de la ley 7593 y sus reformas.
- VII. La audiencia pública se realiza el 29 de abril de 2014, por medio de video-conferencia en el Auditorio de la Aresep en Guachipelín de Escazú, en las sedes de los Tribunales de Justicia de Cartago, Ciudad Quesada, Heredia,

Liberia, Limón, Pérez Zeledón y Puntarenas; y en forma presencial en el Salón Parroquial de Bribri de Limón.

- VIII.** La Dirección Administrativa Financiera de la Aresep, mediante oficio 732-DAF-2014/11175 del 30 de abril de 2014, remite el listado de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte público remunerado de personas, modalidad autobús, que se encuentran morosos con el pago del canon de regulación al I trimestre de 2014 (folios 2729 a 2730).
- IX.** La Intendencia de Transporte verifica, por medio del Bus Integrado de Servicios (BIS) del Gobierno Digital y consultas con las instituciones competentes, el cumplimiento de las obligaciones legales y se identifica a las empresas de autobús que se encuentran al día con el pago de las obligaciones legales, para considerarlas dentro del procedimiento de ajuste extraordinario y otorgarles la tarifa correspondiente.
- X.** La Intendencia de Transporte, mediante oficio 461-IT-2014/14129 del 29 de mayo de 2014, emite el informe sobre el ajuste extraordinario (folios 2737 al 2761).
- XI.** El Ministerio de Hacienda, mediante el oficio DR O66-2014 del 29 de mayo de 2014, remite a esta Intendencia el listado de operadores con su situación fiscal, para considerarlas dentro del procedimiento de ajuste extraordinario, siendo que en el mismo se reporta a la empresa Autotransportes Miramar Limitada, en condición de morosa (folio 2861).
- XII.** El Intendente de Transporte, mediante resolución 049-RIT-2014, del 29 de mayo de 2014, publicada en la Gaceta N°24 del 09 de junio de 2014, resuelve el ajuste extraordinario de oficio para las rutas de transporte público a nivel nacional, incrementando en promedio las tarifas en un 0,50% (folios 3265 al 3285).
- XIII.** Mediante la resolución de cita, 049-RIT-2014, se realiza la siguiente prevención a los concesionarios y permisionarios:
- “(...) Conceder un plazo de 30 días hábiles a los permisionarios o concesionarios, para corregir la omisión o el atraso en el cumplimiento de alguna de las obligaciones en materia tributaria, pago de las cargas sociales y el cumplimiento de las leyes laborales, establecidas en el artículo 6 c) de la ley 7593. El plazo anteriormente citado, contará a partir del día siguiente de la comunicación de esa situación que deberá hacer la Intendencia de Transporte en cada uno de los casos detectados.  
(...)”*
- XIV.** Mediante oficio SPSCA-029-2014 del 11 de junio de 2014, el Subdirector de Programación y Seguimiento de Cobro Administrativo del Ministerio de Hacienda, comunica a la Aresep que por errores involuntarios en el oficio DR O66-2014 del 29 de mayo de 2014, se consignó información incorrecta sobre varias empresas, las cuales se encuentran al día en el pago de sus obligaciones tributarias (folios 5043).
- XV.** El 12 de junio de 2014, el señor Steven Carrillo Montero, cédula de identidad 6-289-020, en su condición de apoderado generalísimo de la empresa Autotransportes Miramar Ltda, cédula jurídica 3-102-025716, concesionaria de la

ruta 602-602 SD y 656, interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la resolución 049-RIT-2014 (folios 3405 al 3411).

- XVI.** La Intendencia de Transporte, por medio del oficio 1138-IT-2014 del 16 de diciembre de 2014, le solicitó a la Dirección General de Tributación las certificaciones de estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de prestadores de servicios público, modalidad autobús (folios 6012 al 6013).
- XVII.** El 19 de enero de 2015 fue recibido el oficio SPSCA-007-2015, mediante el cual la Dirección General de Tributación da respuesta al oficio 1138-IT-2014 (folios 6077 al 6078).
- XVIII.** El recurso de revocatoria fue analizado por la Intendencia de Transporte produciéndose el informe 1805-IT-2016/142622 del 21 de noviembre de 2016, que corre agregado al expediente.
- XIX.** Se han cumplido en el procedimiento las prescripciones de ley.

### **CONSIDERANDO QUE:**

- I.** Del oficio 1805-IT-2016/142622 del 21 de noviembre de 2016 que sirve de base para la presente resolución, conviene extraer lo siguiente:

“(…)

#### **II. ANÁLISIS DEL RECURSO POR LA FORMA:**

##### **A) NATURALEZA DEL RECURSO**

*Los recursos presentados son los ordinarios de revocatoria y apelación en subsidio, a los que se aplican los artículos 342 a 352 de la Ley General de la Administración Pública (Ley Nº 6227) y sus reformas. En cuanto a la resolución de los mismos, se indica que primero debe resolverse el de revocatoria y, en caso de ser declarado sin lugar, debe tramitarse la impugnación subsidiaria ante el superior jerárquico.*

##### **B) TEMPORALIDAD DEL RECURSO**

*Conforme con lo establecido en el artículo 256 inciso 3, de la Ley General de Administración Pública (Ley 6227), en relación con el 145 del Código Procesal Civil y el 10 de la Ley de Notificaciones Judiciales (Ley 8687), el plazo para interponer los respectivos recursos y siendo que este es común para todas las partes involucradas, inicia el día hábil siguiente en que el acto recurrible ha sido notificado a todas estas. Sobre esta disposición normativa la Procuraduría General de la República en su dictamen C-256-2012 del 26 de octubre de 2012, señaló que:*

“(…)

*Por otra parte, la tesis de que los plazos comienzan a correr a partir de la notificación a todas las partes involucradas no solamente es un principio del derecho procesal, sino que también está contemplado a nivel legal.*

*Precisamente, la Ley General de la Administración Pública, en el capítulo referente a los términos y plazos del procedimiento administrativo, dispone en el ordinal 256, inciso 3, que los plazos empezarán a partir del día siguiente a la **última comunicación de los mismos** o del acto impugnado, caso de recurso.*

*De igual modo, según lo establece el artículo 145 del Código Procesal Civil, los plazos comienzan a correr a partir del día siguiente a aquél en el que hubiera quedado notificada la resolución respectiva a todas las partes del proceso.*

*Con base en esa disposición, como normal general, el punto de partida de los plazos es común, es decir, comienza a correr a partir del día inmediato siguiente a aquél en que la resolución respectiva es notificada a la última de las partes intervinientes.*

*En tal virtud, en aplicación del artículo 145 citado, la notificación se tiene por efectuada y por ende surte sus efectos a partir del momento en que quedan notificadas todas las partes del proceso. El acto de notificación despliega su total eficacia a partir del concurso de los demás. La solución que brinda esta disposición es acorde con la concepción unitaria del proceso.*

*Congruente con la anterior disposición, el ordinal 10 de la Ley de Notificaciones Judiciales dispone que los plazos correrán a partir de la notificación a todas las partes.”*

*De esta forma tenemos que todas las partes involucradas en el proceso tarifario que aquí nos ocupa, quedaron notificadas el 17 de julio de 2014. La empresa Autotransportes Miramar Ltda., presentó sus recursos administrativos el 12 de junio de 2014. Dada la fecha de interposición de los recursos, se infiere que el recurrente interpretó que su plazo iniciaba al día siguiente en que fue publicada la resolución recurrida, es decir el 10 de junio de 2014, ya que dicho acto fue publicado el 9 de junio de 2014. Se concluye que la empresa recurrente interpuso los recursos en tiempo.*

### **C) LEGITIMACIÓN**

*La empresa Autotransportes Miramar Ltda., se apersonó al procedimiento como destinataria del acto impugnado al ser operadora de las rutas 602-602 SD y 656, por lo que se encuentra debidamente legitimada para actuar en la forma que lo ha hecho, de conformidad con el artículo 275 de la Ley 6227.*

### **D) REPRESENTACIÓN**

*El señor Steven Carrillo Montero, cédula de identidad 6-289-020, ostenta la representación judicial y extrajudicial de la empresa Autotransportes Miramar Ltda., según consta a folio 3410 del expediente.*

### **III. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE:**

*Se resumen a continuación los argumentos de inconformidad de la recurrente:*

“(…)

*Manifiesta la recurrente que mediante resolución 049-RIT-2014, no se le otorgó aumento tarifario aún y cuando había entregado la documentación que fue solicitada en la convocatoria a la audiencia pública realizada a través del periódico La Nación y La Extra, siendo esta el título habilitante vigente, estar al día con el pago del canon del primer trimestre 2014 y cumplimiento con las obligaciones tributarias, el pago de las cargas sociales y el cumplimiento de las leyes laborales conforme al artículo 6 inciso c) de la Ley 7593.*

*Argumenta que la convocatoria a audiencia para la fijación que aquí interesa, contenía requisitos extraños a los establecidos en el Modelo de Ajuste Extraordinario, lo cual implicaría una trasgresión al mismo, siendo que incluso esto podría conllevar una violación a lo prescrito por la Ley 8220 y que eventualmente se podría estar en presencia de una derogación singular de dicho Modelo, competencia que corresponde únicamente a la Junta Directiva de Aresep.*

*Por otra parte, indican que el Modelo de Ajuste Extraordinario no contempla la posibilidad de que la Intendencia de Transporte actúe en la forma que lo ha hecho, al margen de sus competencias, con evidente violación al principio de legalidad, la Ley 7593 y el Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF). Además, manifiesta que se ha desnaturalizado un procedimiento no diseñado para sancionar, por cuanto toma como una sanción el hecho de que no se le haya fijado tarifa por no estar al día con las obligaciones que establece el artículo 6 inciso c), lo cual también generó un estado de indefensión ya que le tomó por sorpresa en cuanto al resultado de la verificación realizada al final del procedimiento y una vez pasada la audiencia.*

*Finalmente señala que no es cierto que se encuentre morosa con Tributación e indica que aporta certificación de estar inscrito en dicha entidad.*

“Petitoria

- 1. Que se acepte el presente recurso de revocatoria y de no ser así que se eleve en subsidio a su correspondiente.*
- 2. Que se modifique parcialmente la resolución 049-RIT-2014 esto para que se incluya el aumento fijado para mi representada en los ramales correspondientes.*
- 3. Que no se nos tome más como MOROSOS en tributación por parte de la Aresep esto debido a que la empresa se encuentra al día con todas las obligaciones.*
- 4. Que se respuesta a cada uno de los hechos y de las peticiones.*
- 5. Que se dé respuesta del presente recurso en los plazos legales.*
- 6. Que se nos tome como realizado el cumplimiento de lo que solicita la resolución a impugnar. En la cual se nos otorga 30 días para ponerse al día con el cumplimiento de las cargas.*

#### **IV. ANÁLISIS DE FONDO**

*La empresa Autotransportes Miramar Ltda opera las rutas 602-602 SD y la 656. Posterior a la resolución recurrida (049-RIT-2014), la ruta 656 descrita como: Miramar- Bajo Caliente- Palmital- Cedral con extensión a Corazón de Jesús y Ojo de Agua, tuvo una fijación tarifaria por medio de la resolución*

129-RIT-2015, no así la ruta 602-602 SD descrita como San José- Miramar de Puntarenas, razón por la cual es necesario realizar un análisis de fondo distinto para cada una de estas.

**Análisis de fondo de la ruta 656:**

La Intendencia de Transporte, mediante la resolución 129-RIT-2015 de las 13:30 horas del 15 de octubre de 2015, resuelve la solicitud de ajuste tarifario presentada por la empresa Autotransportes Miramar Ltda, para la ruta 656, indicando en dicha resolución en el por tanto lo siguiente:

“(…)

Acoger el informe 1479-IT-2015/105191 del 13 de octubre de 2015 y proceder a ajustar las tarifas de la ruta 656 descrita como: Miramar-Bajo Caliente-Palmital-Cedral con extensiones a Corazón de Jesús y Ojo de Agua, operada por la empresa Autotransportes Miramar Limitada (...)”

En la fijación individual supra citada, se otorga el ajuste para las tarifas de la ruta 656, operada por la empresa recurrente. Por medio de esta fijación individual, a Autotransportes Miramar Ltda se le actualizan la totalidad de los costos reconocidos en el modelo tarifario vigente a la fecha de dicha resolución, para el servicio de transporte público en su modalidad autobús, incluyendo los costos que son reconocidos en los ajustes extraordinarios de tarifas para el servicio en mención.

Las tarifas ajustadas de la ruta 656 por medio de la 129-RIT-2015 fueron las que se tomaron como base, para aplicar el ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, correspondiente al primer semestre del 2016, cuyo resultado se resolvió mediante la RIT-035-2016 del 16 de marzo del 2016, publicada en el Alcance Digital N° 45, de La Gaceta N° 55 del 19 de marzo del 2016. Asimismo, sobre las tarifas fijadas mediante la RIT-035-2015 se aplicó el porcentaje de ajuste tarifario de buses del segundo semestre del 2016.

Asimismo, los costos de combustible, de salarios, de la canasta de insumos de mantenimiento y los gastos administrativos que se utilizaron en dicha fijación extraordinaria, para determinar la variación respecto a estos costos de la fijación nacional anterior (131-RIT-2015), fueron los que se consideraron en la fijación individual, razón por la cual el porcentaje de ajuste de las tarifas de la ruta 656 que arrojó el modelo de la fijación nacional de buses fue un incremento de 2,08% y no del -1,04% como se aplicó a todas las rutas que no tuvieron fijación individual posterior a la 131-RIT-2015.

Debido a lo indicado anteriormente, carece de interés actual acoger el recurso de revocatoria contra la resolución 049-RIT-2014 para el caso de la ruta 656.

Es por lo anterior que el recurso de revocatoria se debe rechazar por el fondo en el caso de la ruta 656.

## **Análisis de fondo para la ruta 602-602 SD:**

### **Sobre los requisitos exigidos a los operadores del servicio de transporte público modalidad autobús.**

*Al respecto debemos indicar que según la resolución RJD-120-2012, en el punto 1.1 del referido alcance, se establecen criterios para la aplicación del modelo, según se muestra con el siguiente extracto de la metodología de la página 59:*

#### **1.1. Alcance**

*El alcance del modelo está delimitado por los siguientes criterios:*

- a. Se aplica con periodicidad semestral (i.e. enero-junio y julio-diciembre), iniciando el proceso el primer día hábil de enero y de julio de cada año.*
- b. Se aplica de oficio a todas las rutas que operen en el territorio nacional, con título habilitante vigente para prestar el servicio.*
- c. Se aplica a un subconjunto de los costos totales de operación de las rutas de autobuses, cuyos precios los fijan agentes externos al operador, limitados en este caso a los rubros de combustible, salarios del personal técnico operativo, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. Los demás rubros están expresamente excluidos de esta modalidad de ajuste tarifario.*

*(...)"*

*Así se observa que lleva razón el recurrente al indicar que la metodología se aplica de oficio para todas las rutas con título habilitante vigente, como se establece en el inciso b anterior, ello en el tanto en los ajustes extraordinarios la Intendencia de Transporte, en fiel cumplimiento a lo dispuesto en la resolución RJD-120-2012 del 5 de noviembre de 2012, la cual es el "Modelo de Ajuste Extraordinario para el Servicio de Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús", de previo a convocar a audiencia pública, solicita al CTP el listado de concesionarios y permisionarios que cuentan con el título habilitante para prestar el servicio público, por lo que únicamente verifica junto con este requisito que estén incluidas en el pliego tarifario y que además si se trata de un concesionario cuente con el refrendo otorgado por la Aresep. Una vez corroborado lo anterior, se convoca a la audiencia pública como lo establece el modelo de cita.*

*Ahora bien, en cuanto a las obligaciones que se exigen en el artículo 6 inciso b) de la Ley 7593 cabe indicar que no se tratan de requisitos añadidos por la Intendencia al Modelo de Ajuste Extraordinario, sino que este cumplimiento es verificado una vez superada la etapa de audiencia pública y a la hora de resolver otorgar la tarifa únicamente a los prestadores de servicio público que se encuentren al día con el pago de estas obligaciones, por cuanto forman parte de la estructura de costos de las tarifas que se modifican con este modelo. Siendo por tanto que no lleva razón el recurrente al indicar que la Intendencia añade requisitos extraños a los establecidos en el Modelo de*

*Ajuste Extraordinario para la convocatoria de audiencia ya que se respeta estrictamente lo establecido en la metodología como ya ha sido explicado.*

*Respecto a las obligaciones exigidas para el otorgamiento del ajuste tarifario cabe mencionar lo siguiente:*

*Las obligaciones exigidas a cada una de las empresas prestadoras del servicio público de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, son las que a continuación se indican:*

- a) *Pago del canon de regulación: Mediante el oficio 125-IT-2012/118600 del 3 de diciembre de 2012, el Intendente de Transporte emitió criterio respecto la condición del pago del Canon de regulación de la Aresep, para la aplicación del modelo de ajuste extraordinario modalidad transporte remunerado de personas por autobús a nivel nacional y expresó lo siguiente:*

*"(...)*

- 1- Que en su reciente informe DFOE-EC-IF-13-2012, del 19 de octubre del 2012, la Contraloría General de la República, señaló que: "De conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley No. 7593 y sus reformas, ARESP cobrará un canon consistente en un cargo anual. La ARESEP tiene la potestad de determinar los montos del canon que deberá cobrar por la prestación de sus servicios de fijación y regulación en materia tarifaria, de acuerdo con el principio del servicio al costo establecido en el artículo 3 de la Ley No. 7593. De conformidad con el artículo 82 y en el artículo 84 de la Ley No. 7593, el canon es el mecanismo para dotar a la Autoridad Reguladora de los recursos financieros necesarios para cumplir con la actividad de regulación sobre cada una de las empresas o entidades que brindan los servicios públicos sujetos a su ámbito de acción." (El subrayado no es del original).*
- 2- Que en su Resolución R-DC-55-12 de las 9:00 horas del 7 de mayo del 2012, la Contraloría General de la República, define el canon de regulación como el "ingreso que percibe el órgano o ente regulador para financiar el servicio de regulación para cada actividad, por cuenta de los sujetos públicos o privados que de acuerdo con el ordenamiento jurídico están afectos a su regulación." (El subrayado no es del original).*
- 3- Que en criterio de la Procuraduría General de la República "el uso más difundido del término relaciona canon con dominio público. En ese sentido, el canon es una obligación pecuniaria establecida por la ley, con el objeto de proporcionar recursos a partir de la utilización o aprovechamiento de un bien público -el cual puede ser material o inmaterial-. Esta contraprestación se constituye en una obligación dineraria en la que un determinado sujeto se ve constreñido a honrarla por encontrarse en una posición determinada (concesionario, usuario, regulado, etc) consecuencia de una actuación administrativa: el otorgamiento de la concesión de dominio público o de servicio público, la prestación de un servicio, la sujeción a la función de regulación. El canon no es expresión de la potestad tributaria del*

*Estado y, por ende, no está sometido al régimen jurídico correspondiente." (C-281-2008, del 14 de agosto del 2008. El subrayado no es del original).*

- 4- *Que de conformidad con la resolución RJD-120-2012, de las 15:00 horas del 5 de noviembre del 2012, dentro de los cuatro rubros de costo que se han establecido para la aplicación del Modelo de Ajuste Extraordinario Para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Bus, están los gastos administrativos, entre el que se ubica el Canon de Regulación, según se indica expresamente en el punto 2.7: "Canon de regulación/ se tomará el monto anual correspondiente al canon de regulación, vigente para autobús, de acuerdo con la información de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos."*

*(...)*

*Consecuentemente, de la normativa, jurisprudencia y criterios de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República, se derivan las siguientes conclusiones:*

- 1- *El canon es el mecanismo que utiliza la ARESEP para resarcirse el ejercicio de la labor de regulación que se realiza sobre los prestadores de servicios públicos sujetos a las competencias de esta Autoridad Reguladora.*
- 2- *El pago del canon es una obligación del regulado para recibir dichos servicios, y su cobro es una obligación de la ARESEP, debiendo utilizar los medios y procedimientos adecuados para ello.*
- 3- *El no cumplimiento de la obligación del pago por el regulado, conlleva varias consecuencias para éste: la aplicación de multas e intereses moratorios sobre lo adeudado; la cancelación de la concesión o permiso otorgado para prestar o explotar un servicio público; y como corolario de éstos, la no prestación de algunos servicios de regulación, como la fijación tarifaria.*
- 4- *En el caso particular de la aplicación del Modelo de Ajuste Extraordinario Para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Bus, Resolución RJD-120-2012, el canon de regulación se ha incorporado como parte de los gastos administrativos, constituyendo éste uno de los criterios para delimitar el alcance de dicha Resolución, por lo que su consideración como parte del modelo de costos se debe ajustar a los lineamientos establecidos en la referida Resolución.*
- 5- *En consecuencia, la incorporación de la variación en los gastos administrativos, dentro de los cuales se incluye el canon de regulación, se debe ajustar a los criterios de cálculo definidos por la misma Resolución No. RJD-120-2012, es decir, su procedencia o no dentro del cálculo para la fijación de una tarifa para cada ruta, se determinará en el momento de definir el reajuste, según lo establecido en el apartado 2.10.b inciso c), de aquélla.*

- 6- *Lo anterior significa, que para efectos de correr los cálculos del modelo de ajuste extraordinario, que definirá la variación en las tarifas de todas las rutas habilitadas por el Consejo de Transporte Público, para prestar el servicio del transporte remunerado de personas modalidad bus, debiéndose determinar en la fecha correspondiente el estado de morosidad de las empresas reguladas, de modo que la que no estén al día en el pago del canon no recibirán el servicio de regulación, bajo la modalidad de ajuste tarifario.*
- 7- *Para todos los efectos este requerimiento no se considerará como uno de los requisitos de admisibilidad para proceder a calcular el ajuste tarifario aplicable a cada ruta, ya que es claro que al ser el canon de regulación parte del cálculo de costos del modelo de ajuste extraordinario y éstos tomarán como base el pliego tarifario vigente al momento de fijar el ajuste extraordinario, su consideración está sujeta a la fecha del cálculo.*

(...)"

*Asimismo, la Junta Directiva de la Aresep reafirma lo indicado por la Intendencia de Transporte mediante resolución RJD-150-2013 de las 15:35 horas del 14 de diciembre de 2012, en la que concluye que para acceder al ajuste extraordinario no basta solo con contar con el título habilitante vigente para prestar el servicio público, sino que es necesario estar al día con el pago del canon de regulación.*

- b) *Obligaciones en materia tributaria: Al respecto de estas, establece el artículo 11 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, ley número 4755, que estas surgen entre el Estado u otros entes públicos y los sujetos pasivos, en cuanto ocurre el hecho generador previsto en la ley; y constituye un vínculo de carácter personal, aunque su cumplimiento se asegure mediante garantía real o con privilegios especiales. De igual manera, la Ley 9024, Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas, crea en su numeral 1 el impuesto sobre todas las sociedades mercantiles, así como toda sucursal de una sociedad extranjera o su representante y empresas individuales de responsabilidad limitada que se encuentren inscritas o que en adelante se inscriban en el Registro Nacional y en su artículo 2 constituye la obligación de estas de pagar dicho impuesto. Por lo anterior al ser esta una obligación exigida por ley a cada uno de los operadores y que es verificada a la hora de realizarse el estudio tarifario, deben de ser cumplidas por cada uno de los operadores de servicios.*
- c) *Pago de las cargas sociales: Al respecto de estas obligaciones se encuentran las siguientes:*
- i. *El artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, ley número 17, establece la obligación de los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas, de estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social, conforme a la ley.*
  - ii. *Conforme al artículo 15 inciso b) de la ley número 8783, que corresponde a la "Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N° 7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N° 7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas", los patronos*

*públicos y privados deberán pagar al Fondo un cinco por ciento (5%) sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores. Se exceptúan de este recargo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como a los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley que crea el concepto de salario base para delitos especiales del código penal, ley número 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley supracitada.*

*d) Cumplimiento de las leyes laborales; estas son las siguientes:*

- i. El artículo 193 del Código de Trabajo expresa que todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4 y 18 del Código de Trabajo.*
- ii. Además, es importante verificar si la empresa cuenta con sentencias judiciales en firme por incumplimiento de las leyes laborales.*

*Analizadas cada una de las obligaciones legales que son verificadas para el presente ajuste tarifario de oficio, queda claro que son obligaciones exigidas por ley a cada uno de los operadores, que se verifican a la hora de realizarse el estudio tarifario; las mismas no se tratan de requisitos ni extraños ni adheridos para dichos estudios, sino por el contrario, son obligaciones que deben de cumplir cada uno de los operadores de servicios públicos. Al respecto de dichas obligaciones, la Autoridad Reguladora en cumplimiento del principio de legalidad se encuentra obligada a observar cada una de las normas que la rigen, entre las cuales se encuentra la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ley número 7593, que a lo que interesa en el presente asunto, el artículo 6 inciso c) dispone la obligación de la Aresep de velar por el cumplimiento, por parte de las empresas reguladas, de las obligaciones en materia tributaria, el pago de las cargas sociales y el cumplimiento de las leyes laborales. Lo anterior debe entenderse extensivo a cada una de las funciones que han sido establecidas para la Aresep, entre las que se encuentra la dispuesta en el artículo 5 inciso f) de fijar precios y tarifas en cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.*

*No es de extrañar que frente a la realización de estudios tarifarios, independientemente de la naturaleza de estos, la Autoridad Reguladora recurra a la verificación del cumplimiento de todas estas obligaciones legales por parte de los prestadores de servicios públicos, actuación con la cual no estaría recayendo en nulidad, sino que estaría actuando dentro de lo que la normativa le exige como parte de la Administración Pública.*

*Es importante indicar que en las resoluciones 140-RIT-2013 publicada el 16 de octubre de 2013, se comunica que en los procesos de ajustes tarifarios se realizará la verificación de las obligaciones legales establecidas en el artículo 6 inciso c) de la Ley 7593 y sus reformas, en estricto apego a lo dispuesto por la ley 8220 y sus reformas. Asimismo, desde el procedimiento de ajuste tarifario anterior, se comunicó que en los procesos de ajustes tarifarios se haría la verificación de las obligaciones legales establecidas en el artículo 6 inciso c) de la ley de cita, por lo que, en el procedimiento de*

*ajuste tarifario efectuado para el primer semestre de 2014, lo que se realizó fue un recordatorio a cada uno de los operadores de estas obligaciones legales. Se puede deducir, de lo anterior que no es un requisito nuevo del proceso, sino más bien es una obligación compartida, por un lado del operador de cumplir con dichas obligaciones legales y por otro de la Aresep de verificar el cumplimiento de cada una de ellas.*

*El hecho de que en estudios tarifarios anteriores no se haya verificado dichas obligaciones legales, no crea ningún derecho a los operadores de incumplirlas, ni limita la función de la Aresep de procurar su cumplimiento, tampoco se está ante un quebranto al principio de non bis in ídem, por cuanto si bien el incumplimiento de las citadas obligaciones legales puede generar sanciones al operador por la autoridad correspondiente, la Aresep no puede validar conductas vedadas por el ordenamiento jurídico, siendo la no consideración del ajuste tarifario de interés la incidencia tarifaria de una situación particular del operador que se encuentra contraria a derecho.*

### **Respecto al cumplimiento de la obligación con la Administración Tributaria.**

*La Intendencia de Transporte mediante el oficio 405-IT-2014, solicita al Ministerio de Hacienda el estado con respecto a las obligaciones tributarias de cada uno de los operadores de los servicios públicos. Siendo que el Ministerio de Hacienda remite el oficio DR-066-2014 del 29 de mayo de 2014 visible a folio 2861, en el que indica el estado de cada uno de los operadores de los servicios públicos y de lo cual se observa que la recurrente se encuentra morosa, hecho que motivó a esta Intendencia a rechazar el ajuste tarifario a la recurrente en la resolución 049-RIT-2014.*

*Mediante oficio 1138-IT-2014 del 16 de diciembre de 2014 se le solicita al Ministerio de Hacienda certificar el estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de prestadores de servicio público, modalidad autobús al 15 de mayo de 2014, siendo que ese Ministerio da respuesta por medio del oficio SPSCA-007-2015 del 19 de enero de 2015, en el cual se indica que la recurrente a la fecha delimitada se encontraba al día en el pago de las cargas tributarias, contrario a lo que se había indicado en el oficio DR-066-2014. Ante la rectificación realizada por el Ministerio de Hacienda, lo procedente es acoger el recurso de revocatoria que aquí se resuelve y otorgar la tarifa correspondiente a la empresa Autotransportes Miramar Ltda.*

*Una vez acogido el recurso de revocatoria para las rutas 602-602 SD, se procede a ajustar estas tarifas, a la empresa Autotransportes Miramar Ltda.. El ajuste a las tarifas se realiza a partir de la resolución 049-RIT-2014 hasta la fecha, para lo cual es necesario aplicar todas las modificaciones tarifarias producto de los ajustes extraordinarios de oficio para el servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, a nivel nacional, que se realizan de oficio por parte de la Aresep, a través de la Intendencia de Transporte dos veces al año.*

*Primeramente, se indican a continuación las tarifas base, sobre las cuales se va a aplicar el primer ajuste sobre las rutas indicadas, las cuales son las que se encontraban vigentes antes de que entrara a regir la 049-RIT-2014:*

**Cuadro 1. Tarifas base para aplicar el primer ajuste tarifario**

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2245	1685
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2245	1685

Mediante la resolución 049-RIT-2014 del 29 de mayo del 2014, publicada en el Alcance Digital N° 24, de La Gaceta N° 109 del 9 de junio del 2014, se fijaron las tarifas de autobuses a nivel nacional, correspondiente al primer semestre del 2014, ajustándolas en un 0,50%. Al aplicar este incremento porcentual sobre las tarifas indicadas en el cuadro anterior, se obtiene el siguiente resultado tarifario para las rutas 602-602 SD:

**Cuadro 2. Tarifas ajustadas al 0,50%, I semestre 2014**

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602 SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2255	1690
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2255	1690

La fijación tarifaria nacional de autobuses correspondiente al segundo semestre del 2014, se determinó por medio de la resolución 121-RIT-2014 del 10 de octubre del 2014, publicada en el Alcance Digital N° 55, de La Gaceta N° 199 del 16 de octubre del 2014, según la cual a las rutas 602-602 SD les correspondía un porcentaje de ajuste de 3,40%. Al aplicar este porcentaje de incremento a las tarifas de dichas rutas indicadas en el cuadro anterior se obtiene como resultado el siguiente cuadro tarifario:

**Cuadro 3. Tarifas ajustadas al 3,40%, II semestre 2014**

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602 SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2330	1750
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2330	1750

Utilizando como base las tarifas indicadas en el cuadro anterior, se ajustan las tarifas de dichas rutas, aplicando el porcentaje de incremento que arrojó la fijación nacional de autobuses del primer semestre del 2015, mediante la resolución 034-RIT-2015 del 7 de

mayo del 2015, publicada en el Alcance Digital N° 34, de La Gaceta N° 92 del 14 de mayo del 2015, correspondiente a un 1,20%. Al aplicar este porcentaje de incremento a las tarifas de dichas rutas se obtiene como resultado el siguiente cuadro tarifario:

**Cuadro 4. Tarifas ajustadas al 1,20%, I semestre 2015**

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602 SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2360	1770
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2360	1770

Conforme a la fijación tarifaria a nivel nacional de autobuses, del segundo semestre del 2015, establecida mediante la resolución 131-RIT-2015 del 21 de octubre del 2015, publicada en el Alcance Digital N° 88, de La Gaceta N° 209 del 28 de octubre del 2015, a las rutas 602-602 SD les correspondía un ajuste -3,90%. Al aplicar este porcentaje de disminución a las tarifas de las rutas indicadas en el cuadro anterior, se obtiene como resultado el siguiente cuadro tarifario:

**Cuadro 5. Tarifas ajustadas al -3,90%, II semestre 2015**

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602 SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2270	1705
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2270	1705

La fijación tarifaria a nivel nacional de autobuses del primer semestre del 2016, arrojó como resultado una disminución de 1,04% en las tarifas, mediante la resolución 035-RIT-2016 del 16 de marzo del 2016, publicada en el Alcance Digital N° 45, de La Gaceta N° 55 del 18 de marzo del 2016. Al aplicar este porcentaje de disminución a las tarifas de las rutas indicadas en el cuadro anterior, se obtiene como resultado el siguiente cuadro tarifario:

**Cuadro 6. Tarifas ajustadas al -1,04%, I semestre 2016**

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602 SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2245	1685
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2245	1685

Por último, las rutas 602-602 SD se deben de ajustar con el resultado de la fijación tarifaria a nivel nacional de autobuses del segundo semestre del 2016, el cual corresponde a una disminución de 2,96%, según lo establecido mediante la RIT-108-2016 del 4 de octubre del 2016, publicada en el Alcance Digital N° 213, de La Gaceta N° 194 del 10 de octubre del 2016. Al aplicar este porcentaje de disminución a las tarifas de dichas rutas, se obtiene como resultado el siguiente cuadro tarifario:

**Cuadro 7. Tarifas ajustadas al -2,96%, II semestre 2016**

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602 SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2180	1635
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2180	1635

Una vez realizados los ajustes tarifarios indicados anteriormente a las rutas 602-602SD de la empresa Autotransportes Miramar LTDA. se recomienda fijar las tarifas a las rutas 602-602 SD según el siguiente detalle:

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602 SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2180	1635
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2180	1635

## V. CONCLUSIONES

Sobre la base de lo arriba expuesto, se puede arribar a las conclusiones siguientes:

- 1) Desde el punto de vista formal, el recurso presentado por el recurrente, resulta admisible por la forma, ya que el mismo fue presentado en tiempo.
- 2) La Intendencia de Transporte, para la fijación extraordinaria de tarifas establecidas en la resolución 049-RIT-2014, no está solicitando requisitos que no están contemplados en el "Modelo de Ajuste Extraordinario para el Servicio de Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús", sino que lo que realizó fue una verificación del bloque de legalidad en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones legales, de conformidad con la normativa citada en este informe
- 3) La Intendencia de Transporte considera que dada la rectificación realizada por el Ministerio de Hacienda mediante oficio SPSCA-007-2015 del 19 de

*enero de 2015, lo procedente es acoger el recurso de revocatoria interpuesto por Autotransportes Miramar Ltda, el 12 de junio de 2014 y revocar parcialmente la resolución 049-RIT-2014 en cuanto a la parte en que fue rechazada la tarifa a dicha empresa y proceder con la fijación tarifaria correspondiente para la ruta 602-602 SD solamente, ya que la ruta 656 tuvo una fijación tarifaria ordinaria en octubre del 2015 .*

- 4) *Asimismo, rechazar el ajuste de tarifa a la ruta 656 operada por la empresa recurrente, ya que, con el análisis realizado al fondo del asunto, se determina que existe falta de interés actual en el tema, en el tanto que mediante la resolución 129-RIT-2015 del 15 de octubre del 2015 se ajustan las tarifas y se actualizan los costos de dicha ruta, por lo que se recomienda rechazar el recurso de revocatoria por el fondo, para el caso de la ruta 656.*

*(...)"*

- II. Conforme con los resultandos y considerandos que preceden y de acuerdo con el mérito de los autos, lo procedente es acoger el recurso de revocatoria interpuesto por Autotransportes Miramar Ltda. y revocar parcialmente la resolución 049-RIT-2014 en cuanto a las rutas 602-602 SD y rechazar el recurso de revocatoria respecto de la ruta 656, tal y como se dispone.

**POR TANTO:**

Fundamentado en las facultades conferidas en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley N° 7593 y sus reformas), en el Decreto Ejecutivo 29732-MP, Reglamento a la Ley 7593, en la Ley General de la Administración Pública, (Ley N° 6227), y el Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y sus Órganos Desconcentrados (RIOF).

**EL INTENDENTE DE TRANSPORTE  
RESUELVE:**

- I. Acoger el informe 1805-IT-2016/142622 del 21 de noviembre de 2016 y revocar parcialmente la resolución 049-RIT-2014 del 29 de mayo de 2014, en cuanto a la parte en que fue rechazada la tarifa de la ruta 602-602 SD operada por la empresa Autotransportes Miramar Ltda.
- II. Fijar las tarifas para la ruta 602-602 SD, según el siguiente detalle:

Ruta	Descripción	Tarifa Regular (colones)	Tarifa Adulto Mayor (colones)
602-602 SD	<b>SAN JOSE-MIRAMAR DE PUNTARENAS</b> SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO REGULAR)	2180	1635
	SAN JOSE-MIRAMAR (SERVICIO DIRECTO)	2180	1635

- III. Las tarifas aprobadas rigen a partir del día siguiente a su publicación en el diario La Gaceta.
- IV. Rechazar el ajuste de tarifa a la ruta 656 operada por la empresa recurrente, ya que mediante la resolución 129-RIT-2015 del 15 de octubre del 2015 se ajustaron las tarifas y se actualizaron los costos de dicha ruta.
- V. Elevar a la Junta Directiva el recurso de apelación en subsidio, en cuanto a lo dispuesto en el resultando IV de esta resolución y prevenir a las partes que cuentan con tres días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución, para hacer valer sus derechos ante dicho órgano de alzada. Por lo que una vez notificada la presente resolución, la parte recurrente en el término antes indicado, deberá presentar los alegatos que considere pertinente ante la Junta Directiva. Una vez cumplido este plazo, comenzará a correr el término para el superior jerárquico a efecto de resolver el recurso.

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 245, en concordancia con el artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública, se indica que contra lo dispuesto en el por tanto II de esta resolución, caben los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación y el extraordinario de revisión. Los recursos ordinarios podrán interponerse ante esta Intendencia de Transporte y el recurso extraordinario de revisión, podrá interponerse ante la Junta Directiva, a la que corresponde resolverlo.

El recurso de revocatoria y el de apelación deberán interponerse en el plazo de tres días contados a partir del siguiente a la notificación; el de revisión, dentro de los plazos señalados en el artículo 354 de la citada ley.

**NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y COMUNIQUESE.**

ENRIQUE MUÑOZ AGUILAR  
INTENDENTE DE TRANSPORTE

1 vez.—( IN2016095514 ).

# **SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

**9083-SUTEL-SCS-2016**

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227, y el artículo 35 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, me permito comunicarle(s) que en sesión ordinaria 068-2016, celebrada el 23 de noviembre del 2016, mediante acuerdo 010-068-2016, de las 14:00 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

**RCS-256-2016**

**“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN EN UNA RED MÓVIL, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES”**

**EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-01553-2016**

---

## **RESULTANDO**

- 1) Que por resolución RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de septiembre del 2009, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) emitió la *“DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”*.
- 2) Que en el Alcance Digital N° 39 al diario oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015, denominada: “Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”.
- 3) Que el 18 de mayo de 2015 mediante acuerdo 010-024-2015 de la sesión ordinaria del Consejo de la SUTEL 024-2015 del 13 de mayo de 2015 se instruyó a la Dirección General de Mercados (DGM) para que ejecutara las acciones necesarias para continuar con el proceso de análisis del grado de competencia en los mercados de telecomunicaciones (folios 002 al 004).
- 4) Que el 22 de julio de 2016 mediante acuerdo 009-039-2016 de la sesión ordinaria 039-2016 del 20 de julio del 2016, el Consejo de la SUTEL emitió una serie de lineamientos a la DGM para cursar el procedimiento de revisión, definición y análisis de los mercados relevantes (folios 005 al 008)
- 5) Que el 12 de agosto de 2016 mediante acuerdo 021-043-2016 de la sesión ordinaria 043-2016 del 10 de agosto de 2016 el Consejo de la SUTEL instruyó a la DGM para que la propuesta de revisión, definición y análisis de mercados relevantes se agrupe de la siguiente manera: a) Servicios Fijos, b) Servicios Móviles, c) Servicios de Banda Ancha Residencial y d) Servicios Internacionales (folios 009 al 010).
- 6) Que en fecha 31 de agosto de 2016 mediante oficio 6419-SUTEL-DGM-2016 la DGM remitió la “Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios móviles, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores” (folios 011 al 175).
- 7) Que a su vez este oficio tiene una serie de informes anexos, a saber: Informe final de la contratación 2015LA-00003-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000006-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL, Informe de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones de Costa Rica 2015 y Metodología aplicada para efectos de proyección de variables de demanda (folios 549 al 1168)
- 8) Que el 04 de octubre de 2016 mediante acuerdo 005-055-2016 de la sesión extraordinaria 055-2016

del 30 de setiembre de 2016 el Consejo de la SUTEL dio por recibidos los informes 6419-SUTEL-DGM-2016, 6420-SUTEL-DGM-2016, 6421-SUTEL-DGM-2016 y 6422-SUTEL-DGM-2016, asimismo instruyó a la DGM para que llevara a cabo la consulta relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales; de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (folios 1169 al 1173).

- 9) Que por Gaceta N° 193 del 07 de octubre de 2016 se cursó invitación a participar del proceso de consulta pública dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en torno a la definición preliminar de los mercados relevantes (folio 1174).
- 10) Que adicionalmente por medio de oficios particulares se cursó invitación a las siguientes instituciones y organizaciones a participar del proceso de consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales:
  - a. Mediante oficio 07831-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latina de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1313 a 1314).
  - b. Mediante oficio 07832-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Hispanoamericana a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1315 a 1316).
  - c. Mediante oficio 07833-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1317 a 1318).
  - d. Mediante oficio 07834-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Autónoma de Centroamérica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1319 a 1320).
  - e. Mediante oficio 07835-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Internacional de las Américas a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1321 a 1322).
  - f. Mediante oficio 07836-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1323 a 1324).
  - g. Mediante oficio 07837-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1325 a 1326).
  - h. Mediante oficio 07838-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Estatal a Distancia a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1327 a 1328).
  - i. Mediante oficio 07839-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Tecnológico de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1329 a 1330).
  - j. Mediante oficio 07840-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Técnica Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1331 a 1332).
  - k. Mediante oficio 07841-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Nacional de Aprendizaje a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1333 a 1334).
  - l. Mediante oficio 07842-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a Consumidores de Costa Rica (CONCORI) a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1335 a 1336).
  - m. Mediante oficio 07843-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Asociación de Consumidores Libres a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1337 a 1338).
  - n. Mediante oficio 07844-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1339 a 1340).
  - o. Mediante oficio 07845-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Educación Pública a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1341 a 1342).
  - p. Mediante oficio 07846-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1343 a 1344).
- 11) Que por Gaceta N° 203 del 24 de octubre de 2016 se amplió por cinco días hábiles el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1357).
- 12) Que por Gaceta N° 209 del 01 de noviembre de 2016 se amplió por segunda vez por cinco días hábiles

adicionales el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1414).

**13) Que se recibieron las siguientes observaciones:**

- 1) Que el 07 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10980-2016) el señor Randall Álvarez (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1177).
- 2) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10999-2016) el señor Lizandro Antonio Pineda Chaves (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1178).
- 3) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11002-2016) la señora Nelsy Saborío (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1179).
- 4) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11003-2016) el señor José Cabezas Ramírez, portador de la cédula de identidad 1-0558-0925, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1180).
- 5) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11004-2016) la señora María Laura Rojas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1181).
- 6) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11005-2016) la señora Lisa Campabadal Jiménez, portadora de la cédula de identidad 1-1438-0770, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1182).
- 7) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11008-2016) el señor Frederik Grant Esquivel, portador de la cédula de identidad N° 9-0049-0527 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1183 a 1184).
- 8) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11009) el señor Luis Diego Madrigal Bermúdez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1185 a 1186).
- 9) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11010-2016) el señor Orlando Paniagua Rodríguez, portador de la cédula de identidad 4-0162-0216, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1187).
- 10) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11011-2016) el señor Guillermo Sánchez Aguilar, portador de la cédula de identidad 4-0200-0848, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1188).
- 11) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11015-2016) la señora Guadalupe Martínez Esquivel (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1189).
- 12) Que el 10 y 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11017-2016 y NI-11090-2016) la señora Susan Corrales Salas, portadora de la cédula de identidad 4-0203-0396 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1190 y 1202).
- 13) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11031-2016) el señor Ramón Martínez González, portador de la cédula de residencia 155809495218, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1191).
- 14) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11036-2016) el señor Freddy Barrios Acevedo, portador de la cédula de identidad 5-0236-0988, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1192).

- 15) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11041-2016) el señor Jorge Arturo Loría Zúñiga, portador de la cédula de identidad 6-0223-0495, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1193).
- 16) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11043-2016) el señor Arturo Sánchez Ulloa, portador de la cédula de identidad 7-0107-0213, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado mediante correo electrónico (NI-11079-2016) del 11 de octubre del 2016 (folios 1194 a 1195 y 1197 a 1199).
- 17) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11064-2016) el señor Mauricio Calderón Rivera, portador de la cédula de identidad 1-1104-0466, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1196).
- 18) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11081-2016) la señora Veronique Hascal Durand, portadora de la cédula de identidad 8-0066-0938, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1200).
- 19) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11082-2016) el señor Mario Zúñiga Álvarez (no indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1201).
- 20) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11092-2016) el señor Alfredo Vega (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presenta sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1203).
- 21) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11142-2016) la señora Ana Novoa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1204).
- 22) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11143-2016) el señor Alber Díaz Madrigal (no indicó número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1205).
- 23) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11144-2016) el señor David Reyes Gatjens, portador de la cédula de identidad 1-0825-0397, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1206).
- 24) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11146-2016) el señor Edgar Arguedas Medina, portador de la cédula de identidad 5-0160-0100, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1207).
- 25) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11149-2016) el señor Leiner Alberto Vargas Alfaro, portador de la cédula de identidad 2-0444-0266, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado por el señor Vargas Alfaro mediante correos electrónicos (NI-11337-2016, NI-11405-2016) del 19 y 20 de octubre del 2016. Asimismo, el 03 de noviembre del 2016 mediante correos electrónicos (NI-12113-2016 y NI-12114-2016) el señor Vargas Alfaro amplio sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1208 a 1210, 1230 a 1233, 1238 a 1241, 1623 a 1627).
- 26) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11171-2016) la señora Gioconda Cabalceta Dambrosio, portadora de la cédula de identidad 1-0496-0240, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1213).
- 27) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11172-2016) la señora Crista Pacheco Cabalceta, portadora de la cédula de identidad 1-1597-0294, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1214).
- 28) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11175-2016) la señora Alexandra Álvarez Tercero, portadora de la cédula de identidad 1-1416-0497, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1215).
- 29) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11176-2016) el señor Jim Fischer (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública

realizada (folio 1216).

- 30) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11205-2016) el señor Julio Arguello Ruíz (no indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1217).
- 31) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11206-2016) el señor Juan Antonio Rodríguez Montero (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1218).
- 32) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11208-2016) el señor Luis Diego Mesén Delgado, portador de la cédula de identidad 1-0584-0696, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1219).
- 33) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11217-2016) el señor Oren Marciano (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1220).
- 34) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11284-2016) la señora Melissa Arguedas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1221).
- 35) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11286-2016) la señora Teresa Murillo De Diego, portadora de la cédula de identidad 3-0250-0456, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1222).
- 36) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11292-2016) el señor José Molina Ulate (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1223 a 1224).
- 37) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11320-2016) el señor Ari Reyes (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1225).
- 38) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11329-2016) el señor Luis Guillermo Mesén Vindas (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227). Asimismo, el 16 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12365-2016) el señor Vindas Mesén amplió de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227 y 1875).
- 39) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11331-2016) la señora Rosa Coto Tristán, portadora de la cédula de identidad 1-0820-0088, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1228 a 1229).
- 40) Que el 20 de octubre del 2016 mediante nota sin número (NI-11432-2016) el señor Christopher David Vargas Araya, portador de la cédula de identidad 1-1276-0066, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1242 a 1296).
- 41) Que el 21 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11522-2016) el señor Roberto Jácamo Soto, portador de la cédula de identidad 6-0368-917, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1348 a 1350).
- 42) Que el 24 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11571-2016) la señora Ana Grettel Molina González (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1359).
- 43) Que el 25 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11606-2016) el señor Allan Baal (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1360 a 1361).
- 44) Que el 26 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11686-2016) la señora Krissia Peraza (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública

realizada (folio 1376).

- 45) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11714-2016) el señor Fabián Picado (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1389).
- 46) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11715-2016) la señora Josseline Gabelman (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1390).
- 47) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11716-2016) el señor José Matarrita Sánchez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1391).
- 48) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11718-2016) el señor Cristian Jackson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) manifestó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1392).
- 49) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11767-2016) la señora Lidianeth Mora Cabezas (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1393 a 1396).
- 50) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11775-2016) el señor Ariel Sánchez Calderón (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1397).
- 51) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11786-2016) el señor Luis Aguilar (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1404).
- 52) Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11830-2016) el señor Carlos Watson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1405).
- 53) Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11834-2016) el señor Pablo Gamboa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1406).
- 54) Que el 31 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11883-2016) el señor Alberto Rodríguez Corrales (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1409).
- 55) Que el 01 de noviembre del 2016 mediante escrito RI-222-2016 (NI-11996-2016) el señor Víctor Manuel García Talavera, portador de la cédula de residencia 1158-1717-6621, en su condición de apoderado general de Claro CR Telecomunicaciones S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folios 1430 a 1621).
- 56) Que el 03 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12082-2016) el señor Mario Enrique Pacheco Loaiza, no indica número de cédula de identidad, en representación de Telefónica de Costa Rica TC, S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folio 1622).
- 57) Que el 04 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12161-2016) la señora Ciska Raventos (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), portadora de la cédula de residencia 900360482, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1628).
- 58) Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12232-2016) la señora Ana Monge Fallas, portadora de la cédula de identidad 1-0523-0393, presentó algunas observaciones con relación a la consulta pública realizada. Asimismo, el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12346-2016) amplió sus observaciones con relación a la consulta pública realizada, lo cual fue reiterado mediante correos electrónicos con número de ingreso NI-12368-2016 y NI-12369-2016 (folios 1629, 1756 a 1758 y 1786 a 1809).
- 59) Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12260-2016) los señores Erick Ulate Quesada y Gilberto Campos Cruz (no indican número de cédula de identidad), en su condición de Presidente y Vicepresidente

respectivamente de la Asociación Consumidores de Costa Rica, presentaron sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1645 a 1647).

- 60) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12275-2016) el señor Rafael Rivera Zúñiga, portador de la cédula de identidad 5-0210-0167, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1648).
- 61) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12277-2016) el señor Ralph Carlson (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1649).
- 62) Que el 08 de noviembre del 2016 el señor Pablo Bello Arellano, en su condición de Director Ejecutivo de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET) mediante correo electrónico (NI-12292-2016) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1650 a 1660).
- 63) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante oficio DH-DAEC-699-2016 (NI-12335-2016) Monserrat Solano Carboni, en su condición de Defensora de los Habitantes de la República presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1667 a 1683).
- 64) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante oficio 6000-2078-2016 (NI-12342-2016) el señor Jaime Palermo Quesada en su condición de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del Instituto Costarricense de Electricidad, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1684 a 1750).
- 65) Que el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12345-2016) la señora Ana Lucía Ramírez Calderón en su condición de Directora Ejecutiva de la Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1751 a 1755).
- 66) Que el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12347-2016) el señor Edwin Estrada Hernández, en su condición de Viceministro del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1759 a 1781).
- 67) Que el 10 de noviembre del 2016 mediante oficio EVAS-JFFA-163-2016 (NI-12419-2016) algunos representantes elegidos en la Asamblea Legislativa para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018 por el Partido Frente Amplio presentaron de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1820 a 1827).
- 68) Que el 15 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12579-2016) el señor Terrillynn West (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación), presentó de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1874).
- 14) Que el 21 de noviembre de 2016 mediante oficio 8791-SUTEL-DGM-2016, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL su "Informe técnico sobre observaciones presentadas en la consulta pública relativa a los informes para la definición de mercados relevantes, análisis del grado de competencia en dichos mercados, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas a dichos operadores, en relación con los servicios de telecomunicaciones móviles, de banda ancha residencial, fijos e internacionales", el cual contempla el análisis de las distintas observaciones remitidas en el marco del proceso de consulta pública.
- 15) Que se han llevado a cabo las acciones útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

## **CONSIDERANDO**

### **A. COMPETENCIA DE LA SUTEL PARA DEFINIR LOS MERCADOS RELEVANTES, ANALIZAR EL GRADO DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES Y DEFINIR LOS OPERADORES O PROVEEDORES IMPORTANTES**

- I. Que por Ley N° 8660 del 8 de agosto del 2008, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones; se creó el sector de telecomunicaciones costarricense, y la SUTEL como órgano encargado de "regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones". (Artículos 1, 2 inciso c) y 38 de la Ley N° 8660,

59 y 60 de la Ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos).

- II. Que al tenor de los numerales 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley N° 7593 en concordancia con el 52 inciso b) de la Ley N° 8642 y el 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, Reglamento del 6 de octubre de 2008; corresponde a la SUTEL determinar la existencia de operadores y proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y analizar el grado de competencia efectiva que estos presenten.
- III. Que el numeral 73 inciso i) de la referida Ley N° 7593 establece que para declarar un mercado como relevante, determinar su nivel de competencia y la existencia de operadores y proveedores con poder sustancial de mercado deberá atenderse a los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994, *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*.
- IV. Que a su vez el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, Decreto Ejecutivo N° 37899 del 8 de julio del 2013, define mercado relevante como *“Conjunto de productos o servicios que el consumidor considera como intercambiables o sustituibles en un momento dado, en razón de sus características, precio, o su uso esperado. Lo anterior, en un área geográfica donde se ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y apreciablemente distintas de las condiciones de competencia de otras áreas vecinas”*.
- V. Que en esa misma línea, el numeral 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, establece que el Consejo de la SUTEL *“determinará el mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley No. 7593”*; y preceptúa que por resolución fundada así los declarará y definirá los operadores o proveedores importantes que existan en cada uno de esos mercados. A ese efecto, dispone que la SUTEL deberá emplear los siguientes elementos:

*“Una cuota del mercado del operador o proveedor superior al 25%, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.*

*Control de instalaciones esenciales.*

*Superioridad o ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por uno o más de los operadores o proveedores distintos del posible operador o proveedor importante.*

*Economías de escala.*

*Integración vertical del operador o proveedor.*

*Red de distribución y venta muy desarrollada.*

*Ausencia de competencia potencial.*

*Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.*

*Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica.*

*Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado. (...)*”

- VI. Que por su parte, el artículo 75 de la Ley N° 7593 preceptúa:

*“b) Obligaciones de los operadores o proveedores importantes:*

*i. Hacer pública la información que esta solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.*

*ii. Mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio, de acuerdo con los reglamentos.*

*iii. Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.*

*iv. Someterse al régimen tarifario correspondiente.*

*v. Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que o por ellas presten, en forma oportuna y en condiciones razonables y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información.*

*vi. Proporcionar, a otros operadores y proveedores, servicios e información de la misma calidad y en las mismas condiciones que la que les proporciona a sus filiales o asociados y a sus propios servicios.*

*vii. Facilitar el acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y poner, a disposición de los operadores y*

proveedores, información técnica relevante, en relación con estas instalaciones, así como cumplir las obligaciones propias del régimen de acceso e interconexión.

viii. Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.

ix. Exigirles que ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique. El cálculo de los precios y las tarifas estarán basados en los costos atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad en términos reales, no menor que la media de la industria nacional o internacional; en este último caso, con mercados comparables en la industria de las telecomunicaciones.

x. Suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), suficientemente desglosada, que contenga los puntos de acceso e interconexión y las demás condiciones técnicas, económicas y jurídicas, que sirvan como marco de referencia para el establecimiento de acuerdos de interconexión o resoluciones de la Sutel. La OIR deberá ser aprobada por la Sutel, la cual podrá efectuar modificaciones, enmiendas o aclaraciones para el cumplimiento de los principios y objetivos de esta Ley.

xi. Las demás funciones que establece esta Ley.”

VII. Que en virtud de lo anterior se concluye que es competencia del Consejo de la SUTEL:

- a. Definir y analizar los mercados relevantes del sector telecomunicaciones.
- b. Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes.
- c. Imponer a los operadores y proveedores importantes las obligaciones contenidas en el artículo 75 inciso b) de la Ley 7593.

VIII. Que asimismo se determina que en la valoración de un mercado relevante se deben determinar los niveles de competencia y la presencia de operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones con poder sustancial de mercado que deban ser declarados como importantes.

IX. Que el artículo 6 de la Ley N° 8642 define competencia efectiva como la “*circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios*” (inciso 7); y a los operadores o proveedores importantes como aquellos que ostentan “*capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado*” (inciso 17). Así la competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones se asocia con una circunstancia en la que no existe un operador o proveedor importante con poder sustancial de mercado o un grupo de estos que ejerzan dominancia conjunta.

X. Que mediante la resolución RCS-082-2015 de las 12:50 horas del 13 de mayo de 2015, publicada en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, el Consejo de la SUTEL integró los anteriores elementos en una metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.

XI. Que, en consecuencia, la revisión de mercados relevantes no sólo es una obligación del Regulador, sino que también constituye una práctica común, necesaria y continua tendente a adaptar la regulación a las circunstancias que presentan los distintos mercados de telecomunicaciones en respuesta a los cambios tecnológicos y las preferencias de los consumidores. De ahí, SUTEL ostenta la competencia legal para que en el caso de que los mercados no se encuentren en competencia efectiva, imponer las obligaciones a los operadores y proveedores importantes en los términos y forma previstas en el artículo 75 de la Ley N° 7593.

## **B. REDEFINICIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACION EN UNA RED MÓVIL A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN RCS-307-2009**

I. Que, con ocasión de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica, y en cumplimiento de la normativa aplicable, la SUTEL dictó la resolución N° RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos

del 24 de setiembre del 2009 “*Definición de los mercados relevantes y de los operadores y/o proveedores importantes*”, en la que determinó los siguientes mercados relevantes:

- Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales.
  - Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional
  - Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.
  - Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación móvil.
  - Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación móvil y destino nacional.
  - Servicios de comunicaciones de mensajería corta.
  - Servicios de transferencia de datos a través de redes móviles.
  - Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación fija y destino internacional.
  - Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación móvil y destino internacional.
  - Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.
  - Servicios de transferencia de datos de acceso permanente (dedicado).
  - Servicios de itinerancia nacional e internacional.
  - Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones.
  - Servicios de acceso e interconexión (originación de comunicaciones).
  - Servicios de acceso e interconexión (terminación de comunicaciones).
  - Servicios de acceso e interconexión (tránsito de comunicaciones).
- II. Que sin embargo resulta necesario determinar si las anteriores definiciones de mercados relevantes continúan siendo válidas.
- III. Que el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil:

### **1. Dimensión de producto**

El servicio de acceso y originación en una red móvil no estaba incluido en los mercados relevantes definidos en la resolución RCS-307-2009<sup>1</sup>. Este servicio se puede prestar por dos modalidades, a saber:

- Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas: servicio que permitiría a los OMV prestar a sus clientes finales todo el conjunto de servicios de telecomunicaciones móviles de la misma manera que lo hace un OMR.
- Servicio mayorista de itinerancia nacional: servicio que permitiría a un OMR el uso de la red de otro OMR que carece de cobertura en una determinada zona.

Ambos servicios forman parte del mismo mercado relevante porque poseen una naturaleza similar en el uso que hacen de los recursos de la red del OMR. En relación con los dos tipos de servicios incluidos en este mercado conviene entrar a detallar las características de cada uno de ellos.

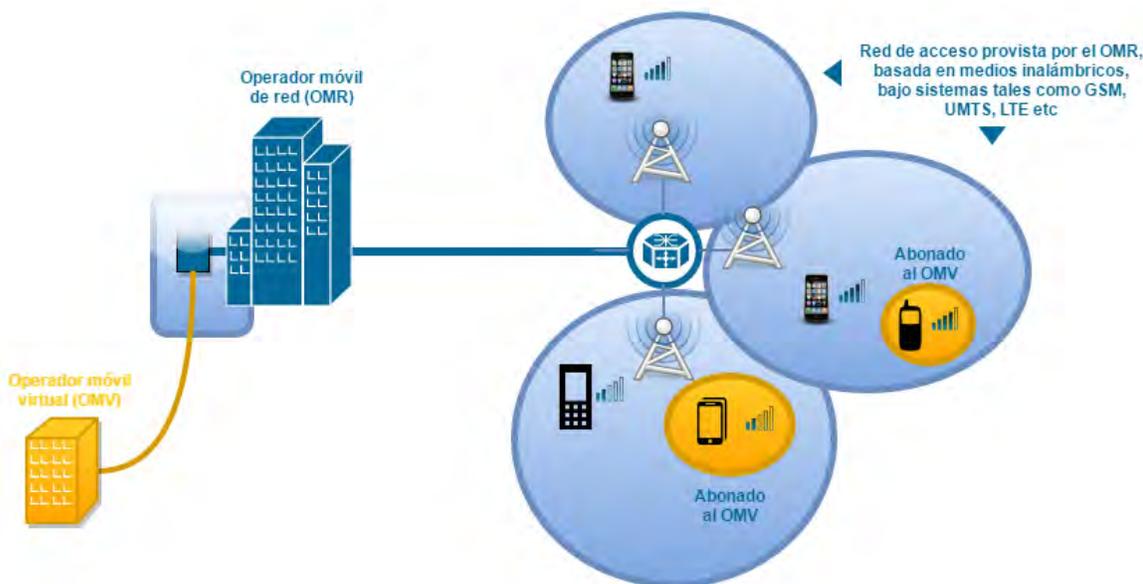
En primer lugar, en lo que respecta al servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas, este servicio es aquel mediante el cual un OMR anfitrión provee una serie de servicios que permiten a los OMV huésped, no solamente la prestación de servicios minoristas de comunicaciones vocales, sino también los servicios de mensajería y de acceso a Internet. Esto es posible, gracias a la puesta a disposición de los recursos de red del OMR con el fin de que el OMV los gestione, en mayor o menor grado<sup>2</sup>, en favor de los servicios requeridos por sus propios abonados.

<sup>1</sup> Este es un mercado de naturaleza estricta y exclusivamente móvil, de tal forma que la originación telefónica mayorista orientada a la prestación de servicios de acceso a numeración de cobro revertido y a los servicios de selección y preselección de operador no se incluyen en la definición del presente mercado, sino que se incluyen en el apartado del mercado del “*servicio mayorista de originación*”.

<sup>2</sup> El acuerdo del Consejo de la SUTEL número 002-042-2011 del 3 de junio de 2011, define cuatro tipos de OMV, en función del grado de integración entre este y su OMR anfitrión.

Por otra parte, como resultado de dicha “puesta a disposición” de sus recursos, el OMR anfitrión facilita elementos tales como espacio en sus instalaciones, acondicionamiento, medios técnicos, seguridad y vigilancia y energía a su OMV huésped, para que este pueda brindar de forma efectiva sus servicios de índole minorista, en ese sentido, estos servicios adicionales asociados no conforman un mercado de producto propio y por el contrario, se entienden como un conjunto de servicios necesarios para garantizar la correcta prestación de los servicios de un OMV.

Figura 1  
*Servicio mayorista de acceso, originación y sus facilidades asociadas*



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, con respecto al servicio de itinerancia nacional, este se refiere a un servicio que proporciona la capacidad a un OMR para establecer comunicaciones móviles en una red nacional de otro OMR, ante la ausencia de cobertura efectiva del operador que debería proveer el acceso al medio y los distintos servicios móviles. Así pues, este servicio mitiga la ausencia de cobertura que se da entre diferentes áreas geográficas de un mismo país, sin que esto implique modificaciones a la forma en que se hace uso a nivel minorista de los servicios contratados. Este servicio mayorista incluye: Itinerancia nacional de llamadas, itinerancia nacional de SMS y MMS e itinerancia nacional de datos.

Este servicio se define a nivel mayorista y no minorista ya que a nivel minorista el servicio es transparente para el usuario final, en el sentido de que se le presta en los mismos términos que los servicios que se cursan sobre la propia red del operador. Es así que las llamadas, mensajes y datos que se generen a nivel minorista empleando el servicio de itinerancia nacional pertenecen al mercado minorista de telecomunicaciones móviles, de tal manera que no existe una diferencia para el usuario si los servicios se proveen mediante la red de su propio operador o mediante la red de otro operador a través de itinerancia.

Ahora bien, durante la prestación del servicio de itinerancia nacional, las funciones de cada uno de los operadores involucrados en la prestación de este servicio son claras y fácilmente separables. Cuando un usuario de telefonía móvil se localiza en una zona en donde su operador o proveedor de servicios no posee cobertura, su terminal de acceso inicia el proceso de registro con la red móvil con cobertura en dicha zona geográfica; al detectar este intento de registro, una vez que esta red (denominada anfitriona) determina que dicho usuario no pertenece a su propia red, procede a identificar la red nativa de dicho usuario, de forma tal que se da inicio a un intercambio de datos entre ambos operadores, el cual de forma simplificada puede entenderse como un proceso de autenticación, en donde se especifican cuáles servicios pueden

proporcionarse a este usuario, si el terminal móvil ha sido reportado como extraviado o robado, etc. A partir de este intercambio de información, la red anfitriona crea un registro temporal de suscripción y a su vez la red nativa a la cual pertenece el usuario, actualiza su propio registro de suscripción con la información de localización, logrando de esta manera una trazabilidad completa.

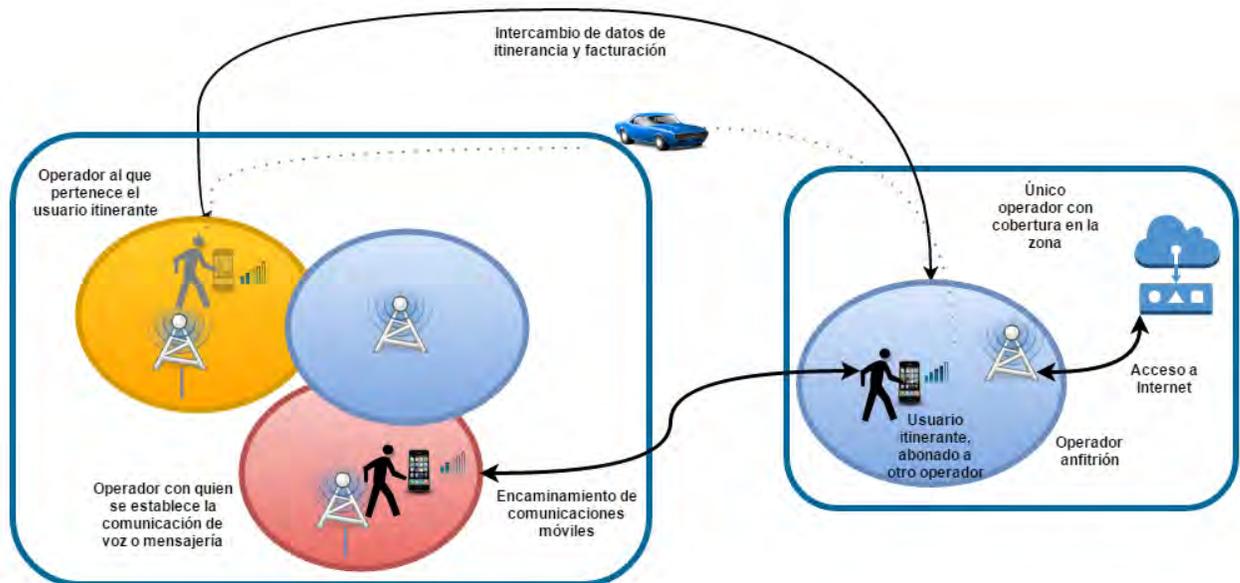
En el caso concreto de una llamada o SMS originado bajo este escenario, una vez que tanto los sistemas del operador anfitrión como del operador al cual pertenece dicho terminal, constatan que no existen impedimentos para su ejecución, el operador anfitrión encamina esta comunicación hacia su propia red con el fin de que este alcance su destino pretendido.

Por otra parte, en el escenario de terminación de llamadas o SMS (el usuario que está haciendo itinerancia recibe la llamada o el mensaje), la red a la cual se encuentra suscrito dicho usuario será la encargada del enrutamiento hacia la red del operador anfitrión con el fin de que se pueda completar dicha comunicación.

En lo referente a la itinerancia de datos, restringiendo este concepto al acceso a internet, al igual que en las dos modalidades anteriores, esta implica el mismo intercambio de información entre operadores, a nivel de autenticación, y la provisión de este servicio recae únicamente en la red del operador anfitrión.

A nivel de facturación, el operador anfitrión envía archivos de Procedimiento de Cuenta Transferida (TPA por sus siglas en inglés) al operador al cual pertenece el usuario final. Con base en el acuerdo mayorista entre este operador y el anfitrión, el primero paga al segundo, en función del uso de la red del operador anfitrión. Cabe reiterar que a nivel minorista, el usuario itinerante no paga nada al operador anfitrión.

Figura 2  
Servicio de itinerancia nacional



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el mercado mayorista de acceso y originación móvil incluye dos servicios que pueden ser prestados por una red de telefonía móvil a nivel mayorista: i) Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas y ii) Servicio de itinerancia nacional: Servicio que permite a un OMR el uso de la red de otro OMR cuando el primero carece de cobertura en una determinada zona. En razón de lo anterior, la definición de este mercado es la siguiente descripción:

*“Mercado del servicio mayorista de originación en una red móvil: Corresponde a todos los servicios mayoristas necesarios para que un operador que no cuente con espectro radioeléctrico ni la infraestructura de red requerida*

*(OMV), pueda ofrecer servicios de telecomunicaciones móviles (voz, mensajería y acceso a Internet) a los usuarios finales a través de los recursos de un operador móvil de red (OMR), este mercado incluye todos los servicios mayoristas asociados que permiten a un OMV operar efectivamente en el mercado. También se incluye el servicio mediante el cual se permite el uso de la red de un OMR, en favor de otro OMR que carece de cobertura en determinada zona dentro del territorio nacional.”*

## **2. Dimensión geográfica**

La dimensión geográfica del mercado del servicio mayorista de acceso y originación móvil es de alcance nacional. Esto porque los servicios de acceso y originación en una red móvil están directamente relacionados con la cobertura de las redes de telefonía móvil; en ese sentido, al haberse definido que el mercado minorista de telefonía móvil es de alcance nacional, se concluye que los servicios mayoristas de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas, y el de itinerancia nacional (provisto a un potencial cuarto OMR entrante) también poseen alcance nacional.

### **C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN EN UNA RED MÓVIL**

- I. Que, a partir de la redefinición del mercado relevante de este servicio, indicada en el apartado anterior, se procedió a determinar el grado de competencia que se presenta en este mercado según los parámetros e indicadores establecidos en la resolución de este Consejo N° RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015.
- II. Que el análisis del grado de competencia del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016.
- III. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de acceso y originación móvil:

#### **I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.**

Como fue desarrollado en el apartado de definición del mercado relevante, el mercado mayorista de acceso y originación móvil incluye una serie de servicios que pueden ser prestados por una red móvil a nivel mayorista, saber:

- Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas: servicio que permitiría a los OMV prestar a sus clientes finales todo el conjunto de servicios de telecomunicaciones móviles de la misma manera que lo hace un OMR.
- Itinerancia nacional: servicio que permitiría a un OMR el uso de la red de otro OMR que carece de cobertura en una determinada zona.

Los servicios ofrecidos en este mercado favorecen la dinámica competitiva del mercado minorista asociado, sea el mercado del “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles”. Por lo anterior, antes de iniciar el análisis propio del mercado mayorista de acceso y originación móvil, conviene hacer un repaso de las principales conclusiones de dicho mercado:

- Actualmente la oferta del mercado está básicamente concentrada en tres los OMR, mientras que el papel de los OMV del mercado es muy reducido.
- El ICE mantenía a 2015 el 58% de cuota de mercado, cuantificada por cantidad de suscripciones, seguido de Movistar con una cuota de 22% y CLARO con una cuota de 19%. Por su parte los dos OMV del mercado, Cabletica Móvil y Fullmóvil, sólo acumulaban de manera conjunta un 2% del mercado.
- La concentración del mercado se ha mantenido estable desde el año 2013 en alrededor de los 4.000 puntos tomando como referencia el indicador HHI. No se evidencia que dichos niveles de concentración vayan a reducirse en el corto plazo.

- La evolución de los precios muestra un estancamiento en el segmento prepago.
- Las acciones de los OMR del mercado dejan ver la existencia de paralelismo en el comportamiento y acciones comerciales. En ese sentido el modelo de negocio seguido por todos los operadores del mercado es muy similar.
- Las principales acciones innovadoras del mercado han sido definidas por el PSM.

Lo anterior, llevó a concluir que el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles no se desenvuelve en un ambiente de competencia efectiva.

### 1) Participantes del mercado.

En Costa Rica las frecuencias de servicios IMT, utilizables para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles, son atribuidas con carácter exclusivo, es decir que una vez asignadas a un operador sólo él las puede utilizar para tal fin, en ese sentido el acceso a estas frecuencias se constituye en la única alternativa para la prestación del servicio de acceso y originación móvil.

En virtud de lo anterior, la oferta del servicio está compuesta por los operadores móviles de red (OMR), con lo cual los participantes de este mercado son aquellos operadores que cuentan con la debida concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico y con una red móvil desplegada que les permite brindar servicios de telecomunicaciones móviles. A través de la red que tiene desplegada este OMR puede prestar a otro proveedor minorista, OMV u OMR, el servicio mayorista de acceso y originación móvil.

Actualmente los operadores que cumplen con esas características son los siguientes:

- **CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (CLARO):** El 18 de enero de 2011, la Presidencia de la República y el Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Poder Ejecutivo) suscribieron el Acuerdo Ejecutivo N° 001-2011-MINAET, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 15, Alcance N° 9 del 21 de enero de 2011, mediante el cual acordaron adjudicar a CLARO la concesión N° 2 para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles de la licitación pública 2010LI-000001-SUTEL, a dicha empresa.

Cuadro 1

*Empresa CLARO, rangos de frecuencias asignadas.*

Banda	Ancho de banda	Frecuencias (MHz)	
		Subida o Uplink	Bajada o Downlink
1800 MHz	2x20 MHz	1750.0 a 1770.0	1845.0 a 1865.0
2100 MHz	2x15 MHz	1955.0 a 1970.0	2145.0 a 2160.0

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Licitación pública 2010LI-000001-SUTEL.*

- **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE):** Posee una concesión otorgada mediante Decreto-Ley N° 449 del 8 de abril de 1949, reformado mediante la Ley 3226 y la Ley 8660 del 28 de octubre de 1963 y 13 de agosto de 2008 respectivamente, para generar, instalar y operar redes, prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones, así como otros productos y servicios de información y otros en convergencia, de manera directa o mediante acuerdos, convenios de cooperación, asociaciones, alianzas estratégicas o cualquier otra forma de asociación con otros entes nacionales o extranjeros, públicos o privados.

Dicha concesión o título habilitante fue adecuado mediante resoluciones del Poder Ejecutivo N° RT-24-2009 de las 11:00 horas del 18 de diciembre de 2009 y RT- 010-2010 de las 16:45 horas del 6 de abril de 2010.

Actualmente el ICE brinda servicios de telecomunicaciones móviles a través de los rangos de frecuencias indicados en el Cuadro 2.

Cuadro 2

*Empresa ICE, rangos de frecuencias asignadas.*

Banda	Ancho de banda	Frecuencias (MHz)	
		Subida o Uplink	Bajada o Downlink
850 MHz	2x19,7 MHz	824.0 a 843.7	869.0 a 888.7
1800 MHz	2x20 MHz	1710.0 a 1730.0	1805.0 a 1825.0
2100 MHz	2x20 MHz	1920.0 a 1940.0	2110.0 a 2130.0
2600 MHz	2x20 MHz	2500.0 a 2520.0	2620.0 a 2640.0

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Licitación pública 2010LI-000001-SUTEL.*

- **TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.** (Movistar): Mediante la concesión N°3 de la licitación pública N° 2010LI-000001-SUTEL, que comprende el Acuerdo Ejecutivo N° 001-2011-MINAET, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 15, Alcance N° 9 del 21 de enero de 2011, y el contrato N° C-001-2011-MINAET, de fecha 12 de mayo de 2011, refrendado por la Contraloría General de la República, mediante oficio 05519(DCA-1596) de fecha de 22 de junio de 2011, en cuanto a la adjudicación de la oferta de Azules y Platas, S.A., para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles.

Esta concesión otorgó los rangos de frecuencias a Movistar indicados en el Cuadro 1.

Cuadro 1

*Empresa Movistar, rangos de frecuencias asignadas.*

Banda	Ancho de banda	Frecuencias (MHz)	
		Subida o Uplink	Bajada o Downlink
850 MHz	2x5.3 MHz	843.7 a 849.0	888.7 a 894.0
1800 MHz	2x15 MHz	1770.0 a 1785.0	1865.0 a 1880.0
2100 MHz	2x10 MHz	1970.0 a 1980.0	2160.0 a 2170.0

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Licitación pública 2010LI-000001-SUTEL.*

Por su parte, la demanda de este servicio está compuesta por los proveedores minoristas de servicios de telecomunicaciones móviles, los cuales pueden ser OMV u OMR. Así, los servicios mayoristas de acceso y originación móvil son adquiridos por los proveedores de servicios en dos circunstancias particulares:

- En el caso de los operadores que no están verticalmente integrados, sean los OMV, adquieren el servicio de acceso y originación móvil de los OMR para poder prestar sus servicios a nivel minorista. SUTEL ha autorizado a siete empresas para prestar el servicio de operadores móviles virtuales. Actualmente los únicos OMV que cuentan con un acuerdo comercial<sup>3</sup> con un OMR y que se encuentran brindando servicios

<sup>3</sup> Es necesario señalar que la efectiva prestación de servicios de telecomunicaciones móviles, por parte de los OMV autorizados, actualmente se encuentra supeditada a un acuerdo comercial con alguno de los operadores móviles de red. Mediante acuerdo 002-042-2011 de la sesión extraordinaria 042-2011 del 03 de junio de 2011, el Consejo de la Sutel acordó lo siguiente, respecto a los operadores móviles virtuales (OMV) y los acuerdos con los operadores móviles de red (OMR):

(...)

**En cuanto al título habilitante:**

(...)

- Que este Consejo aprueba la clasificación de OMVs incorporada en el informe técnico-jurídico mediante documento 1085-SUTEL-DGM-2011, a saber:
  - OMV nivel 1: Revendedor de servicios móviles,
  - OMV nivel 2: Proveedor de Servicios móviles,
  - OMV nivel 3: Proveedor de servicios avanzados,
  - OMV nivel 4: Operador móvil virtual completo.

- Que, no obstante, este Consejo considera que el tipo de OMV deberá ser determinado por cada solicitante de título habilitante y dependerá del Acuerdo Comercial que suscriba con el OMR, razón por la cual la Superintendencia únicamente otorgará autorizaciones bajo la denominación general de "operador móvil virtual".

(...)

**En cuanto al acuerdo entre los OMVs y los OMRs y el recurso numérico:**

- Que la relación entre los OMVs y OMRs se perfecciona mediante un **Acuerdo Comercial**. No obstante, se aclara que **no** existe una obligación de los OMRs de suscribir el Acuerdo Comercial con los OMVs y permitir

de telecomunicaciones móviles a nivel minorista corresponden a las empresas Televisora de Costa Rica, S.A. bajo las marcas Tuyo Móvil y Cabletica Móvil, y Radiográfica Costarricense, S.A. (antiguo Virtualis, S.A.) bajo la marca Fullmóvil<sup>4</sup>, cabe señalar que ambos OMV suscribieron estos contratos comerciales con el ICE. En el siguiente cuadro se puede observar la lista completa de operadores autorizados para brindar este servicio.

Cuadro 2

*Servicio mayorista de acceso y originación móvil:*

*Lista de operadores móviles virtuales autorizados por la Sutel para prestar servicios móviles.*

Nombre de la empresa	Fecha de autorización	Resolución/Acuerdo
CallMyWay NY, S.A.	02/06/2010	026-028-2010
Conectados Móvil, S.A.	12/03/2010	RCS-150-2010
Intertel Worlwide, S.A.	10/02/2010	009-007-2010
Latam Alliance	08/09/2010	RCS-414-2010
Movilice, S.A.	12/04/2011	RCS-231-2011
Televisora de Costa Rica, S.A.	16/03/2011	005-019-2011
Radiográfica Costarricense, S.A. <sup>5</sup>	05/02/2014	RCS-025-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de expedientes de autorización de la SUTEL.

- b) En el caso de los operadores verticalmente integrados, sean los OMR, si bien ellos mismos son su prestador del servicio de acceso y originación móvil<sup>6</sup>, hay circunstancias en las cuales un determinado OMR adquiere este servicio a otro u otros OMR que poseen cobertura en áreas geográficas en las cuales él carece de cobertura, de tal forma que el acceso a este servicio mayorista permite a un OMR ampliar la cobertura de sus redes en zonas que su propia red no cubre.

En el caso de Costa Rica hay una circunstancia particular que amerita ser analizada en relación con este segundo punto, dicha situación la representan los concursos promovidos por el Fondo Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FONATEL), el cual ha puesto en concurso una serie de proyectos que buscan llevar servicios de telecomunicaciones a regiones sin cobertura de servicio. Hasta la fecha todas las licitaciones que han sido adjudicadas para el desarrollo de este tipo de servicios se han adjudicado a operadores móviles. Esta circunstancia ha llevado a que actualmente existan diversas regiones en las cuales, producto de los concursos de FONATEL<sup>7</sup>, sólo existe un proveedor de servicios de telecomunicaciones<sup>8</sup>.

En el caso de los proyectos de FONATEL se tiene la particularidad de que los demandantes del mercado están constituidos por los mismos oferentes. Al existir distintos proyectos adjudicados, un determinado operador es un eventual oferente de itinerancia nacional y al mismo tiempo en otras regiones es un eventual

*que estos operadores hagan uso de sus frecuencias para la prestación de servicios. En este sentido, queda a discreción de los OMR's la elección de los OMV's con los cuales quiera establecer una relación comercial.*

(...)

3. *Que aunado a ello, se determina que esta Superintendencia no se encuentra facultada para intervenir en las negociaciones entre OMV's y OMR's y por lo tanto el régimen de acceso e interconexión previsto en el Capítulo III de la Ley 8642 y en el Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 201 del 17 de octubre del 2008, no les sería aplicable.*

(...)"

<sup>4</sup> Contratos presentados ante la Sutel los días 16 y 18 de marzo de 2011 respectivamente.

<sup>5</sup> Mediante la resolución RCS-017-2014 del 24 de enero de 2014, el Consejo de la Sutel autorizó sin ninguna condición la concentración sometida a autorización por la empresa RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE, S.A. para la adquisición de la base de clientes y activos del operador VIRTUALIS, S.A., autorizado mediante resolución RCS-250-2010 para brindar servicios de telecomunicaciones como operador móvil virtual.

<sup>6</sup> Ya que el operador dueño de la red es tanto quien despliega como quien opera la red.

<sup>7</sup> Los proyectos de FONATEL tienen por objetivo cumplir con las garantías fundamentales establecidas en la legislación correspondiente como lo son el acceso universal, servicio universal y solidaridad de las telecomunicaciones, llevando así los servicios de telefonía fija e internet a zonas y comunidades del país que todavía no cuentan con los mismos.

<sup>8</sup> De las 19 zonas y comunidades a las cuales FONATEL planea llevar servicios de telecomunicaciones, 13 ya han sido adjudicadas con la siguiente distribución: 4 se le han asignado a CLARO, 3 a MOVISTAR y 6 zonas al ICE.

demandante de dicho servicio<sup>9</sup>. En el caso de los OMV actuales estos no se constituyen ni como oferentes<sup>10</sup> ni como demandantes de este mercado, sin embargo, sí se ven beneficiados mediante el acceso de su OMR huésped al servicio mayorista de itinerancia nacional.

El servicio mayorista de itinerancia nacional podría venir a garantizar que todos los operadores móviles tengan cobertura en las regiones FONATEL, sin importar el operador al cual se le haya adjudicado un determinado proyecto<sup>11</sup>.

## **2) Participación de mercado.**

Para analizar lo referente a la participación de este mercado, es necesario tener en cuenta que a la fecha ningún OMR ofrece a nivel mayorista los servicios de itinerancia nacional, mientras que en lo referente al servicio que se le ofrece a los OMV, este sólo es ofrecido por el ICE.

Lo anterior permite concluir que actualmente el mercado mayorista de acceso y originación móvil es prácticamente un mercado de autoconsumo por las siguientes razones;

- En el caso de CLARO y MOVISTAR el 100% del tráfico originado en sus redes es tráfico propio.
- En el caso del ICE sólo un pequeño porcentaje del tráfico originado en su red es tráfico de algún OMV, cifra que no superó el 1% entre los años 2014 y 2015<sup>12</sup>.

## **3) Concentración de mercado.**

Como ya se vio en el apartado anterior prácticamente todo el tráfico de acceso y originación móvil es tráfico de autoconsumo, lo cual implica que este mercado se encuentra totalmente concentrado, ya que prácticamente un 100% del tráfico originado en una red móvil es tráfico de autoconsumo. Por lo tanto, empleando como indicador el índice HHI la concentración a nivel de mercado es prácticamente de 10.000 puntos, lo que implica que este es un mercado altamente concentrado.

## **4) Comportamiento reciente de los participantes del mercado.**

En general los OMR tienen un elevado incentivo a denegar el acceso a los servicios mayoristas de acceso y originación móvil, ya que el acceso a estos servicios bien sea a un OMV o a otro OMR les genera una mayor competencia a nivel minorista. Al negar el acceso en el mercado mayorista, los OMR privan a otros proveedores de la posibilidad de competir en el mercado minorista, de esta forma se reservan dicho mercado para ellos mismos. Por lo anterior es de esperar que el mercado mayorista de acceso y originación móvil sólo se desarrolle mediante la imposición de obligaciones de acceso por parte del regulador.

Es necesario indicar que a la fecha SUTEL no le ha impuesto a ningún OMR obligaciones específicas sobre este servicio en ninguna de sus modalidades<sup>13</sup>. Más aún mediante el acuerdo 002-042-2011 de la sesión

---

<sup>9</sup> En el caso de los OMV actuales estos no se constituyen ni como oferentes ni como demandantes de este mercado, ya que en el momento en que FONATEL presenta un nuevo proyecto para su ejecución, los OMV no pueden participar ya que carecen de red propia y la finalidad del concurso es que el proveedor de servicios de telecomunicaciones despliegue red en zonas donde por alguna razón los operadores no han querido llevar sus redes. Sin embargo, los OMV sí se ven beneficiados mediante el acceso de su OMR huésped al servicio mayorista de itinerancia nacional.

<sup>10</sup> Los OMV deben contar con un contrato con los OMR para hacer uso de su red, con el objetivo de ofrecer sus servicios a los usuarios finales. Por lo anterior, en el momento en que FONATEL presenta un nuevo proyecto para su ejecución, los OMV no pueden participar ya que carecen de red propia y la finalidad del concurso es que el proveedor de servicios de telecomunicaciones despliegue red en zonas donde por alguna razón los operadores no han querido llevar sus redes y por lo tanto, los pobladores de dichas zonas no cuentan con la disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones esenciales.

<sup>11</sup> Si bien el ICE no ofrece a nivel minorista servicios de telecomunicaciones móviles en los proyectos que le han sido adjudicados por FONATEL, dicha situación obedece a una decisión comercial propia. Sin embargo, la tecnología utilizada para el despliegue de estas redes es la misma que se utiliza a nivel de una red de telefonía móvil, por lo que en dichas áreas se estaría en la capacidad de ofrecer el servicio mayorista aquí analizado.

<sup>12</sup> Lo que se obtiene de comparar el tráfico originado por los OMV en relación con el tráfico total originado en la red móvil del ICE, sea tráfico propio del ICE y también tráfico de sus dos OMV.

<sup>13</sup> Pese a que SUTEL no ha impuesto obligaciones específicas sobre itinerancia nacional a ningún OMR, los operadores CLARO y MOVISTAR cuentan con obligaciones de itinerancia nacional en sus respectivos acuerdos de concesión.

extraordinaria 042-2011, el Consejo de la SUTEL indicó que la relación entre los OMV y OMR se perfecciona mediante un acuerdo comercial, siendo no obstante que no existe obligación para los OMR de suscribir tal acuerdo con un OMV.

Así las cosas, a la fecha SUTEL no ha recibido solicitudes de intervención para este servicio, ni para el servicio mayorista de itinerancia nacional ni tampoco para el acceso de OMV.

En relación con el servicio que se le otorga a los OMV, es destacable el hecho de que pese a no contar con obligaciones en este sentido el ICE les ha dado acceso a sus redes para la prestación del servicio de acceso y originación móvil a dos OMV. Esta situación es muy relevante porque dicho Instituto se constituía como el operador importante de los mercados minoristas asociados en el momento en el cual otorgó acceso a dos OMV a su red de radio, lo cual hizo sin necesidad de contar con una obligación que le exigiera dar acceso a su red a otros operadores.

Este comportamiento por parte del ICE ha permitido que puedan existir al día de hoy más cantidad de proveedores prestando sus servicios a nivel minorista.

En el caso de CLARO y MOVISTAR no se evidencia esta misma apertura de otorgar acceso a sus redes.

Ahora bien, en relación con el servicio de itinerancia nacional, este servicio no ha sido solicitado por ningún OMR, lo cual puede obedecer en parte al hecho de que los nuevos entrantes, sean CLARO y MOVISTAR, estaban obligados a desplegar su propia red móvil en un plazo determinado en el "roll-out" plan de conformidad con el contrato de concesión suscrito con el Estado costarricense. Mientras que el ICE a la fecha sigue poseyendo de la red móvil con mayor cobertura nacional, lo que implica que, a excepción de los proyectos FONATEL adjudicados a CLARO y MOVISTAR, no requiere de este servicio mayorista.

Ahora bien, si llegara a ingresar un cuarto OMR al mercado, este servicio de itinerancia nacional se volvería de suma relevante. No se evidencia del comportamiento actual de los competidores de este mercado que alguno voluntariamente le otorgue acceso al servicio mayorista de acceso y originación móvil en la modalidad de itinerancia nacional, ya que esto generaría una afectación directa al status quo actual de dichos operadores en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles. En ese sentido, los tres OMR tienen incentivos para denegar conjuntamente dicho servicio mayorista al nuevo OMR, retrasando así el eventual ingreso de dicho operador al mercado en beneficio propio. Esta circunstancia les permitiría a los OMR actuales mantener el esquema de competencia que han venido sosteniendo en el mercado, el cual como se vio en el apartado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles, ha llevado a un estancamiento de los indicadores de competencia del mercado desde el año 2013 y una situación de precios "pegados" al tope tarifario en el servicio prepago.

#### **5) Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos.**

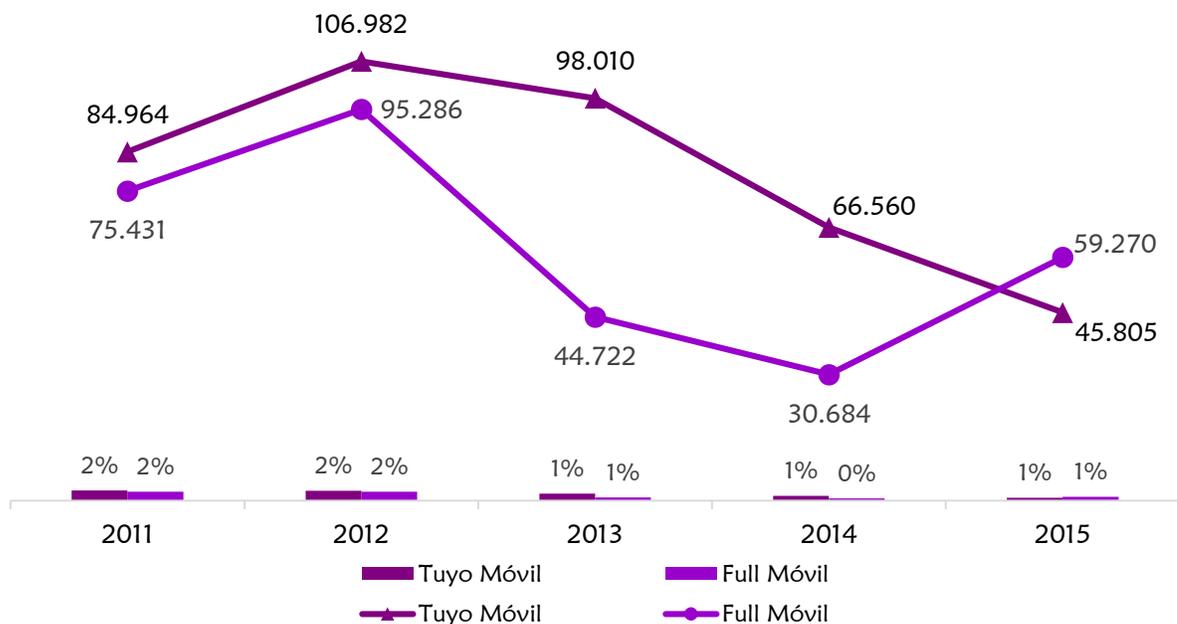
Los operadores que cuentan con una concesión de espectro radioeléctrico controlan uno de los recursos escasos más importantes para que otros operadores puedan prestar servicios en el mercado minorista asociado. Este recurso esencial que poseen los OMR carece de sustitutos, de tal forma que técnicamente no es posible desplegar una red de telecomunicaciones móviles sin hacer uso del espectro radioeléctrico. Ese control permite a los OMR condicionar la entrada de operadores competidores en el mercado minorista, así una eventual denegatoria de acceso a terceros puede impedir el desarrollo de más competencia en el mercado minorista asociado.

En ese sentido los proveedores que quieran ofrecer sus servicios de telecomunicaciones móviles haciendo uso de los servicios de acceso y originación móvil de un OMR, no tienen acceso a fuentes alternativas de insumos más que aquellas que puedan ser provistas por los actuales OMR del mercado.

En virtud de lo anterior, y considerando que a la fecha no han sido impuestas obligaciones en este sentido, se considera pertinente determinar el impacto que tendría imponer obligaciones que faciliten el acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos, y el impacto que dicha situación podría tener en el nivel de competencia del mercado minorista asociado, sea en el mercado de telecomunicaciones móviles:

a) La implementación del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas, servicio que se le ofrece a un OMV: la implementación de este servicio si bien abriría la posibilidad de que ingresara competencia adicional a nivel minorista, lo cierto es que el impacto que han tenido los OMV sobre la dinámica competitiva del mercado minorista ha sido bajo, siendo que la oferta comercial de dichos operadores no se diferencia mucho de la de los OMR, de tal forma que dichos operadores no se han caracterizado por poseer una oferta innovadora que rete a la oferta comercial de los OMR del mercado. Igualmente, como fue analizado en detalle en el apartado referente al servicio minorista de telecomunicaciones móviles, no se puede dejar de lado que para competir efectivamente en este mercado cualquier operador, OMV o OMR, debe contar con una gran cantidad de recursos económicos para: i) poder invertir en publicidad y así lograr posicionar su marca y atraer clientes de sus competidores, 2) desplegar una amplia red de distribución y ventas y de puntos de pago y recarga, 3) contar con programas de fidelización como subsidio a las terminales y ofrecimiento de promociones y descuentos. Un operador que carezca del capital para enfrentar dichas inversiones se verá en una situación de desventaja al momento de competir con los OMR del mercado, los cuales cuentan con el capital necesario para acometer las inversiones previamente indicadas. En el caso de los OMV la existencia de las barreras de entrada anteriores les dificulta significativamente no sólo su ingreso, sino también su expansión. Esto se ve reflejado en las cifras que han mostrado los OMV en el país, cuya cuota de desde el año 2011 no ha llegado a superar conjuntamente el 5% del total de usuarios del mercado, y más bien ha tendido a disminuir desde el año 2013. Lo cual se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 1  
*Servicio mayorista de acceso y originación móvil:  
 Cantidad de suscriptores y participación de mercado, de los operadores móviles virtuales,  
 en el servicio minorista de telecomunicaciones móviles. Periodo 2011-2015.*



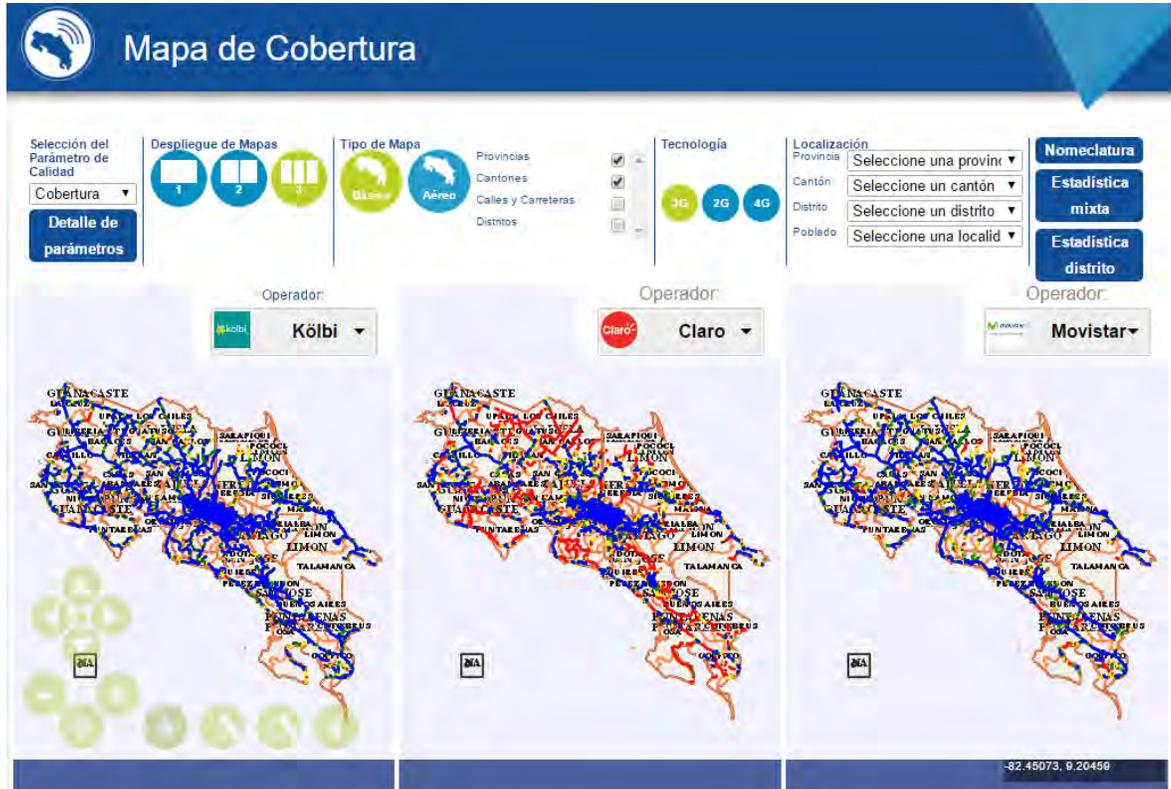
**Nota:** Datos a diciembre de cada año.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de Sutel.

Por lo anterior, se considera que en esta etapa de desarrollo del mercado el ingreso de más OMV no generaría una fuerte competencia adicional en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles, que pueda promover una mayor dinámica competitiva en dicho mercado.

- b) La implementación del servicio mayorista de itinerancia nacional entre los actuales OMR del mercado a nivel nacional: la implementación de este servicio si bien facilita el proceso de homogenización de la cobertura de las tres redes móviles existentes, lo cierto es que actualmente la cobertura nacional de dichas redes es muy similar, lo que implica que la implementación de este servicio mayorista no tendría un gran impacto en la promoción de la competencia en el mercado minorista asociado. La cobertura actual de las redes móviles del país se puede ver en la siguiente ilustración.

Figura 3  
*Servicio mayorista de itinerancia nacional:  
 Cobertura de las redes móviles del país. Año 2016.*



Fuente: Sitio Web <http://mapas.Sutel.go.cr/index.php?mtype=3> v consultado el 10 de mayo del 2016.

- c) La implementación del servicio mayorista de itinerancia nacional en las zonas FONATEL: la implementación de este servicio si bien abre la posibilidad de que el usuario final sea el que tome la decisión sobre el proveedor que desea le dé servicios, a nivel nacional dicha circunstancia no necesariamente tendría un gran impacto es materia de reducción de la concentración de mercado, esto como consecuencia del reducido tamaño de las zonas FONATEL. Así, la existencia de las zonas FONATEL no ha generado un problema significativo de desigualdad en la cobertura de las redes móviles que perjudique la competencia a nivel minorista. En igual sentido, el análisis del mercado minorista de telecomunicaciones móviles reflejó la oferta comercial de los operadores móviles es uniforme a nivel nacional, es decir, no importa la zona en que se encuentre ubicado el solicitante del servicio, si el operador tiene cobertura, le va a ofrecer los mismos precios que propone en cualquier parte del país. Esto significa que actualmente no se dan en el mercado políticas de discriminación por parte de los operadores. En ese sentido no hay evidencia de que se hayan presentado eventuales abusos por parte de los operadores en aquellas zonas en las que, por las razones antes expuestas, poseen exclusividad geográfica. Lo anterior implica que los usuarios de las zonas FONATEL, pese a tener un único proveedor de servicios, se benefician del proceso competitivo que se da a escala nacional. Adicionalmente hay que distinguir que el acceso a las fuentes de insumos necesarias para la prestación del servicio en las zonas FONATEL no es el problema en sí mismo, sino que el problema para el despliegue de redes en dichas zonas obedecen a

razones de rentabilidad. Por los elementos anteriores, se considera que no se amerita la imposición de obligaciones de acceso en relación con los proyectos FONATEL.

- d) La implementación del servicio mayorista de itinerancia nacional en relación con el ingreso de un cuarto OMR: el acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 en el cual el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, le indicó a la SUTEL proceder con el concurso público para el otorgamiento de concesiones en una serie de bandas del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT. En virtud de que la próxima licitación de espectro es abierta y existe posibilidad de que participe en la licitación un nuevo OMR se debe valorar el impacto que tendría el ingreso de dicho operador al mercado. El ingreso de un nuevo OMR al mercado podría venir a incrementar la rivalidad competitiva del mercado minorista de telecomunicaciones móviles, por una serie de circunstancias, i) el pago de la concesión representa una inversión cuantiosa para cualquier operador, lo que permite garantizar que el nuevo operador poseería el capital necesario para llevar a cabo las inversiones necesarias para competir adecuadamente al mercado, inversiones en cuanto: a publicidad, desarrollo de red de ventas, despliegue de red de pagos, subsidio a terminales, ofrecimiento de promociones y ofertas; ii) el nuevo OMR ingresaría a un mercado que ya cuenta con una penetración de servicio de alrededor del 150%, por lo cual tendría que desarrollar una política comercial muy agresiva para lograr atraer clientes de sus competidores, esta situación impactaría a su vez las acciones comerciales de sus competidores, forzando a los OMR actuales a competir de manera fuerte en el mercado, iii) el aumento en el nivel de competencia del mercado se vería reflejado en cambios en la estructura del mercado minorista de telecomunicaciones móviles, el cual ha tendido al estancamiento desde el año 2013, lo cual debería repercutir positivamente en el usuario final. En ese sentido el ingreso de un cuarto OMR al mercado podría dinamizar significativamente la competencia del mercado minorista asociado, por lo cual resulta necesario, que en caso de que dicho operador llegara a ingresar al mercado, contara con los elementos necesarios que le faciliten su rápido ingreso al mercado. El despliegue de una red móvil con una cobertura similar a la que poseen las actuales redes móviles del mercado lleva tiempo, por lo cual resultaría pertinente contar con mecanismos que le permitan al nuevo entrante contar, desde el momento mismo de su ingreso, con la misma cobertura de sus competidores, lo que le facilitaría a este nuevo competidor desplegar de manera más rápida sus acciones comerciales, impactando así de manera más rápida el nivel de rivalidad del mercado. La forma más rápida de acceder a un área geográfica no cubierta por un cuarto OMR es mediante el establecimiento de itinerancia nacional a nivel mayorista, así la implementación del servicio mayorista de itinerancia nacional exclusivamente en favor de dicho operador vendría a favorecer la ampliación de la competencia en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles al permitirle al cuarto OMR contar con cobertura inmediata en todo el país. En virtud de lo cual, se considera que el desarrollo de este servicio mayorista es un elemento fundamental en relación con el ingreso de un cuarto OMR al mercado, que vendría a profundizar la dinámica competitiva del mercado minorista de telecomunicaciones móviles.

#### **6) Poder compensatorio de la demanda.**

Como se ha venido indicando a lo largo del presente informe los operadores móviles que cuentan con red propia actualmente no se encuentran en la obligación de establecer acuerdos con los demandantes del servicio de acceso y originación móvil, y por lo tanto pueden negarse a aceptar este tipo de solicitudes o bien imponer las condiciones y los términos que estos consideren para salvaguardar sus intereses bajo el esquema de un acuerdo comercial libremente negociado.

En ese mismo sentido, se debe tener claro que, aunque económicamente un acuerdo comercial con un OMV pueda resultar atractivo para un OMR, el eventual ingreso del OMV al mercado minorista de telecomunicaciones móviles representaría el ingreso de un competidor más en el mercado, lo cual podría generar que los OMR bloqueen el acceso de los OMV al mercado minorista.

De igual manera, el servicio mayorista de itinerancia nacional, al favorecer la homogenización de la cobertura de servicios móviles, también tiende a aumentar la competencia minorista, razón por la cual los OMR tampoco tienen incentivos para ofrecer dicho servicio mayorista.

Así las cosas, siendo el OMR el concesionario del espectro y dueño de su red, posee el poder de negociación

en torno a otorgar o no acceso a terceros operadores a esta y los términos en los cuales eventualmente este acceso se brindaría.

En vista de lo anterior se puede concluir que cada OMR está en una posición ventajosa para negociar los términos en los que ofrecería este servicio a los OMV o a otros OMR, siendo que los proveedores de servicios, en particular los OMV, carecen de poder compensatorio para negociar el acceso a dicho servicio.

#### **7) Costos de cambio de operador.**

Para los OMV la sustitución de este insumo mayorista es inviable, en cuanto carecen de una concesión de espectro. En virtud de que sólo los OMR del mercado son capaces de ofrecer el servicio de acceso y originación móvil a los OMV la oferta de este servicio es muy limitada y por ende los costos de cambio de operador son muy altos. Aunado a lo anterior, las características propias de la red de cada OMR, tecnologías, cobertura, capacidad, bandas de espectro, podrían generar condiciones particulares que harían que para un determinado OMV resulte más atractivo entablar relaciones comerciales con un OMR específico, lo cual podría incrementar aún más los costos de cambio de operador.

En el caso de los OMR, que acceden al servicio de itinerancia nacional, la sustitución de este insumo mayorista, si bien lleva tiempo y recursos, sí es posible. De tal suerte que si un OMR desea brindar el servicio minorista en una zona en la que actualmente no posee cobertura, siempre existe la posibilidad de que lo haga mediante el despliegue propio de su red, de tal forma que el insumo mayorista asociado no resulta indispensable y el operador podría sustituir este insumo mayorista por la auto-prestación de dicho servicio, mediante la ampliación de su propia red.

Esta circunstancia aplica tanto para el itinerancia nacional como para el itinerancia en las zonas FONATEL, ya que es necesario tener en cuenta que la presencia de solamente un proveedor en las zonas FONATEL no se debe a cláusulas legales que impidan la entrada de otros operadores, sino que se deba a las estrategias comerciales de los mismos operadores.

### **II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.**

#### **1) Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución.**

Como se desarrolla en el apartado del análisis del “*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles*”, los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción y distribución para el servicio de telecomunicaciones móviles son altos. En ese sentido el acceso al mercado mayorista de acceso y originación móvil se constituye en una forma de disminuir las barreras de entrada al mercado. Sin embargo, como se vio previamente la imposición de obligaciones sobre este mercado debe estar encaminada a disminuir las barreras de entrada que faciliten el ingreso de aquellos operadores que tengan mayor capacidad de aumentar el nivel de competencia del mercado.

#### **2) Economías de escala y alcance.**

La presencia de altos costos fijos en el establecimiento y operación de una red móvil lleva aparejada la existencia de fuertes economías de escala y de alcance, lo que representa una ventaja significativa para los operadores ya establecidos del mercado.

Estas altas economías de escala incluso pueden desincentivar la entrada de nuevos operadores, bien sea OMV o un nuevo OMR en el marco del próximo proceso de licitación de frecuencias para la prestación de servicios IMT.

En el caso de los OMV, si bien estos tendrían acceso a la cobertura completa de la red del OMR huésped, los cierto es que siempre se ven afectados por la escala de otros elementos relevantes para la prestación del servicio, como la red de distribución y ventas y la red de pagos y recargas.

Un nuevo OMR al ofrecer su servicio en una escala inferior a los actuales operadores deja de percibir una

serie de ventajas que poseen los actuales OMR del mercado los cuales, dada la escala de su red, gozan de ventajas adicionales en la provisión del servicio. En ese sentido, un eventual nuevo OMR ingresaría al mercado en una posición desventajosa al carecer de la cobertura de red que ya poseen sus competidores. De tal forma que la imposición de obligaciones sobre este mercado, en materia específicamente de itinerancia nacional, puede disminuir la barrera de entrada asociada a la escala actual de las redes móviles y así facilitar el ingreso de un cuarto OMR.

Finalmente, en el caso de las zonas FONATEL, se encuentra que si bien la existencia de un mercado cautivo representa una ventaja para el operador adjudicatario de la red, lo cierto es que los otros OMR siempre tienen como alternativa a la contratación del servicio mayorista el despliegue de su propia red de acceso en dichas zonas.

### **3) Monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida.**

Como se desarrolla en el apartado del análisis del “*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles*”, el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión constituye una alta barrera de entrada en relación con la prestación de dichos servicios.

En el caso de los OMR el costo asociado se refiere justamente a la ampliación o bien despliegue de su propia red móvil, lo que implica el despliegue de la red de transporte, la de distribución, los equipos para ofrecer el servicio, puntos de distribución y ventas, entre otros, indudablemente este gasto representa una alta barrera de entrada para un nuevo operador de servicios de telecomunicaciones. Esta barrera de entrada que podría ser allanada en el corto plazo mediante el servicio mayorista de acceso y originación móvil para el servicio de itinerancia nacional.

Ahora bien, en lo referente a las zonas FONATEL, es necesario tener en cuenta que la razón por la cual una comunidad es seleccionada como zona FONATEL es porque ningún operador brinda servicios de telecomunicaciones en dicha área por un problema de rentabilidad. En ese sentido, pese a la posibilidad de los OMR de expandir sus redes a dichas áreas, esta situación se ve poco probable. Por lo que se considera que en el caso de las zonas FONATEL el tema de monto y recuperación de la inversión si representa una barrera alta de entrada para los operadores.

En el caso de los OMV si bien estos no requieren desplegar su propia red para operar, estos operadores también enfrentan una serie de costos asociados a la inversión necesaria para la prestación del servicio a nivel minorista, costos que, si bien son menores que los costos en los que incurren los OMR para desplegar su red, son costos que vendrían a representar una barrera de entrada al mercado. Algunos de ellos son: despliegue de red, desarrollo de red comercial y plataforma de ventas, entre otros.

### **4) Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos.**

Los OMR que son capaces de prestar el servicio mayorista de acceso y originación móvil, deben contar necesariamente con una concesión para el uso y explotación de espectro radioeléctrico. En ese sentido se entiende que hasta tanto no se publique el concurso instruido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones mediante el acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016, existe una barrera prácticamente absoluta de entrada al mercado, ya que debe esperarse hasta la adjudicación del concurso para determinar si un cuarto OMR ingresará al mercado. Sin embargo, para facilitar el ingreso de un nuevo OMR al mercado, es necesario implementar una serie de obligaciones en materia de acceso y originación móvil en particular en lo referente al servicio de itinerancia mayorista nacional.

En el caso de los OMV, para quienes su ingreso al mercado no les requiere de contar con una concesión sino meramente de una autorización y un acuerdo con un OMR, las barreras de entrada no son menos bajas ya que lo cierto del caso es que, como se expuso, la posibilidad de suscribir un acuerdo con un OMR no es una barrera de entrada baja. Prueba de ello es que actualmente existen cinco operadores autorizados por esta Superintendencia desde el año 2011 para prestar servicios de OMV, y aún no han logrado el acuerdo con algún OMR que les permita ingresar al mercado. Lo anterior lleva a concluir que en esta materia existen altas

barreras de entrada al mercado.

Ahora bien, en el caso particular de las zonas FONATEL las concesiones y autorizaciones con que cuentan los operadores móviles les permiten ofrecer una cobertura a nivel nacional tan amplia como deseen, sin que exista ningún tipo de restricción al respecto. En razón de lo cual no se requieren trámites adicionales para ampliar su cobertura a zonas en las cuales aún no se encuentra presentes, incluidas dentro de estas áreas las zonas FONATEL. Así si un operador móvil ya cuenta con un título habilitante este no tendría ninguna barrera de entrada para brindar el servicio de telecomunicaciones móviles en una zona FONATEL.

#### **5) Inversión en publicidad.**

Haciendo referencia al mercado minorista de telecomunicaciones móviles, por la relación que existe entre el mercado que se analiza y dicho mercado minorista, se tiene que la publicidad es un elemento muy importante para los operadores o proveedores de ese servicio, ya que es uno de los principales insumos de su estrategia comercial para la captación y mantenimiento de clientes.

En ese sentido, como se detalla en el análisis del “*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles*”, el gasto en publicidad que realiza una empresa de telecomunicaciones puede llegar a ser muy alto tanto en términos del monto total invertido, como en términos del porcentaje que representan dichos gastos dentro del balance total de la compañía. Así un nuevo entrante va a estar obligado a realizar fuertes inversiones en publicidad, no sólo para poder posicionar su marca y competir en el mercado, sino también para lograr erosionar la lealtad de los clientes hacia otras marcas.

En consecuencia, las fuertes inversiones en publicidad llevadas a cabo por los operadores existentes obligarán a cualquier entrante a realizar fuertes desembolsos para desarrollar su propia imagen de marca y para poder captar una masa crítica de clientes. Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad también representa una alta barrera de entrada para un nuevo operador que quiera ingresar al mercado.

Sin embargo, en relación con las zonas FONATEL, si un operador comienza a brindar servicios en una zona FONATEL la publicidad no debería ser una barrera de entrada al mercado, dado que los mismos ya publicitan a nivel nacional, es decir, el costo marginal es cero. Por lo anterior, no se considera que la inversión en publicidad no represente una barrera de entrada para el ingreso de los operadores móviles a las zonas FONATEL.

#### **6) Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.**

Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, se refieren al acceso de los proveedores locales a ciertos recursos internacionales indispensables para la prestación adecuada del servicio local. Con base en la naturaleza y dimensión geográfica del mercado mayorista de acceso y originación móvil, este elemento no es relevante ni aplicable al mismo, por lo cual no constituiría una barrera de entrada a este mercado.

#### **7) Actos de autoridades estatales o municipales que discriminen entre operadores o proveedores.**

Como se desarrolla en el apartado del análisis del “*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles*” el caso de los problemas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, en perjuicio de los nuevos OMR, ha llevado a retrasos en los planes de expansión y ampliación de la cobertura de estos operadores. De tal forma que actualmente se podrían estar presentando en el mercado actos de instituciones que tratan de manera desigual a los distintos tipos de operadores de telecomunicaciones.

Esto además de afectar a los operadores ya establecidos, podría también afectar a un nuevo OMR que quisiera ingresar al mercado. Por lo cual se concluye que este elemento también representa una alta barrera de entrada a este mercado, esta situación también podría ser resuelta a corto plazo mediante la imposición de obligaciones de itinerancia nacional a favor de un nuevo OMR entrante al mercado móvil.

Sin embargo, a nivel de zonas FONATEL no se tienen reportes de que se hayan presentado problemas de

discriminación para propósitos de despliegue de red en dichas comunidades. Lo anterior claramente se explica en el hecho de que en dichas zonas no existía oferta comercial de servicios de telecomunicaciones, dada esta situación, se esperaría que el ingreso de un operador adicional en estas zonas no se vea entorpecido con actos que afecten o retrasen el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

### **III) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.**

#### **1) Cambios tecnológicos previsible.**

Los cambios tecnológicos que puedan experimentar las redes de telecomunicaciones móviles desplegadas en nuestro país afectan directamente al mercado mayorista de acceso y originación móvil. En particular la ampliación de las redes 4G se constituye en un incentivo para que los OMR mantengan la postura que han ostentado hasta ahora en torno al servicio mayorista de acceso y originación móvil.

En particular no parece probable que los actuales OMR del mercado permitan la entrada de nuevos OMV, ya que es natural que los OMR esperen recuperar primero las inversiones que hicieron en sus redes para ofrecer servicios 4G antes de poner sus redes a disposición de otro operador.

Igualmente, tampoco se encuentra que existan en desarrollo nuevas tecnologías que representen una alternativa para los operadores carentes de una concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico.

#### **2) Tendencias del mercado.**

##### **a) *Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado.***

Actualmente no se tiene conocimiento del ingreso o salida de operadores en el mercado, por lo que no se anticipa que la dinámica competitiva de este mercado pueda variar en el corto plazo.

Sin embargo, no se puede dejar de lado que la próxima licitación de espectro es abierta y existe posibilidad de que participe en la licitación un nuevo operador móvil. De tal suerte que si un cuarto OMR ingresara al mercado, este nuevo operador podría venir a aumentar la rivalidad competitiva del mercado minorista asociado, provocando que los actuales competidores del mercado muestren un comportamiento más innovador y competitivo, lo que favorecería no sólo el proceso de competencia del mercado, sino también el beneficio de los usuarios finales.

##### **b) *Anuncio de fusiones y adquisiciones.***

Actualmente no se tiene conocimiento de que los operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio mayorista de acceso y originación móvil.

##### **c) *Tendencias esperadas del comportamiento de los consumidores.***

El aumento respecto al consumo de datos que se menciona en el análisis del servicio minorista de telecomunicaciones móviles para los próximos años por parte de los suscriptores de dicho servicio, va a repercutir en las inversiones para el despliegue de nuevas tecnologías que permitan satisfacer esta necesidad, en ese sentido si los actuales OMV del mercado no logran acuerdos con su OMR que incorporen la posibilidad de ofrecer servicios de datos 4G, esto podría afectar el desempeño futuro de estos operadores en el mercado minorista asociado.

#### **3) Asignación de concesiones adicionales de espectro**

Como los actores del mercado del servicio de acceso y originación móvil son los OMR del mercado, se debe tomar en cuenta que el acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 en el cual el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, le indicó a la Superintendencia

de Telecomunicaciones proceder con el concurso público para el otorgamiento de concesiones de las siguientes bandas del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT:

- 1730 MHz a 1750 MHz y de 1825 MHz a 1845 MHz de la banda 1800 MHz
- 1940 MHz a 1955 MHz y de 2130 MHz a 2145 MHz de la banda 1900/2100 MHz.

El otorgamiento de estas concesiones de espectro podría llevar a que la distribución actual del mercado varíe, sin embargo, el impacto que dichas concesiones podrían tener a nivel minorista no sucedería sino hasta dentro de 2 o 3 años.

Sin embargo, sí es necesario anticipar que para que un nuevo OMR pueda ingresar al mercado se debe generar un ambiente regulatorio que favorezca su ingreso, en particular tomando las previsiones necesarias que faciliten la inserción inmediata de dicho operador en el mercado minorista asociado. La forma más rápida de lograr que un nuevo OMR tenga cobertura en todo el territorio nacional es mediante el establecimiento del servicio de itinerancia nacional a nivel mayorista. Lo que le permitiría al nuevo OMR contar con cobertura inmediata en todo el país, lo que facilitaría su rápida inserción competitiva en el mercado móvil.

Asimismo, conviene indicar que la entrada de un nuevo OMR al mercado no sería suficiente para compensar y/o eliminar el control conjunto que poseen los OMR actuales sobre un recurso esencial para el despliegue de una red móvil, sea el espectro radioeléctrico.

#### **IV) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA.**

La estructura de este mercado reúne una serie de características asociadas con la existencia de un mercado que posee una dominancia conjunta, a saber:

- Alta concentración de mercado: una alta concentración del mercado, cercana al 100%, donde prácticamente la oferta del servicio se dedica a la auto-prestación.
- Madurez del mercado: mercado en el cual se vuelve más difícil crecer y atraer nuevos compradores (penetración del servicio a nivel minorista de alrededor de 150%). Por lo cual se tienen incentivos para restringir el acceso al insumo mayorista relevante.
- Existencia de productos homogéneos: dada el similar despliegue de las redes móviles, los tres OMR son capaces de ofrecer un servicio mayorista muy similar.
- Falta de competencia potencial: producto de las altas barreras de entrada al mercado, que implica que sólo existen tres operadores que cuentan con espectro asignado.
- Cuotas de mercados similares y estables: cuotas de mercado del servicio minorista asociados estables desde 2013.
- Ausencia o baja intensidad de competencia de precios: CLARO y MOVISTAR no ofrecen siquiera el servicio mayorista.
- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: el hecho de que sólo tres operadores cuenten con espectro asignado favorece que se reduzcan los incentivos de los operadores a ofrecer acceso a dicho recurso esencial, lo que favorece que las condiciones competitivas del mercado minorista asociado se mantengan inalteradas. Esto favorece que los agentes del mercado, sin necesidad de un acuerdo explícito o una conducta concertada, se abstengan de ofrecer el servicio mayorista de acceso y originación móvil, sobre todo en la figura del roaming mayorista a un eventual cuarto operador.

En virtud de lo anterior se puede concluir que la estructura del mercado hace que se presente una situación de dominancia conjunta entre los tres OMR del mercado, los cuales poseen incentivos para bloquear de

manera conjunta el acceso de los insumos mayoristas a los nuevos competidores al mercado que podrían venir a dinamizar el nivel de competencia del mercado minorista.

- V. Que en relación con el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones:

**Estructura del mercado.**

1. Los participantes de este mercado son aquellos operadores que cuentan con la debida concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, así como una red móvil desplegada que les permite brindar servicios de telecomunicaciones móviles, a saber: CLARO, ICE y Telefónica.
2. En el caso de los operadores que no están verticalmente integrados, sean los OMV, adquieren el servicio de acceso y originación móvil de los OMR para poder prestar sus servicios a nivel minorista. En el caso de los operadores verticalmente integrados, sean los OMR, si bien ellos mismos son su prestador del servicio de acceso y originación móvil, hay circunstancias en las cuales un determinado OMR adquiere este servicio a otro u otros OMR que poseen cobertura en áreas geográficas en las cuales él carece de cobertura, de tal forma que el acceso a este servicio mayorista permite a un OMR ampliar la cobertura de sus redes en zonas que su propia red no cubre. En el caso de Costa Rica hay una circunstancia particular que amerita ser analizada en relación con este segundo punto, dicha situación la representan los concursos promovidos por FONATEL.
3. A la fecha ningún OMR ofrece a nivel mayorista los servicios de itinerancia nacional, mientras que en lo referente al servicio que se le ofrece a los OMV, este sólo es ofrecido por el ICE. Lo anterior permite concluir que actualmente el mercado mayorista de acceso y originación móvil es prácticamente un mercado de autoconsumo.
4. En virtud de que prácticamente todo el tráfico de acceso y originación móvil es tráfico de autoconsumo, empleando el indicador HHI se encuentra que la concentración a nivel de mercado es prácticamente de 10.000 puntos.
5. SUTEL no le ha impuesto a ningún OMR obligaciones específicas sobre este servicio en ninguna de sus modalidades, por lo cual en relación con el servicio que se le otorga a los OMV, es destacable el hecho de que el ICE le ha dado acceso a sus redes para la prestación del servicio de acceso y originación móvil a dos OMV. En el caso de CLARO y MOVISTAR no se evidencia esta misma apertura de otorgar acceso a sus redes. En relación con el servicio de itinerancia nacional, este servicio no ha sido solicitado por ningún OMR. Sin embargo, si llegara a ingresar un cuarto OMR al mercado este servicio de itinerancia se volvería de suma relevancia, siendo que no se evidencia del comportamiento actual de los competidores de este mercado que alguno voluntariamente le otorgue acceso al servicio mayorista de acceso y originación móvil a este nuevo operador, ya que esto generaría una afectación directa al status quo actual de dichos operadores en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles. Los tres OMR tienen incentivos para denegar conjuntamente dicho servicio mayorista al nuevo OMR, retrasando así el eventual ingreso de dicho operador al mercado en beneficio propio.
6. Los operadores que cuentan con una concesión de espectro radioeléctrico controlan uno de los recursos escasos más importantes para que otros operadores puedan prestar servicios en el mercado minorista asociado. Este recurso esencial que poseen los OMR carece de sustitutos, de tal forma que técnicamente no es posible desplegar una red de telecomunicaciones móviles sin hacer uso del espectro radioeléctrico.
7. La implementación del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil y sus facilidades asociadas, servicio que se le ofrece a un OMV: se considera que en esta etapa de desarrollo del mercado el ingreso de más OMV no generaría una fuerte competencia adicional en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles que pueda promover una mayor dinámica competitiva en dicho mercado.

8. La implementación del servicio mayorista de itinerancia nacional entre los actuales OMR del mercado a nivel nacional: actualmente la cobertura nacional de las redes móviles es muy similar, lo que implica que la implementación de este servicio mayorista no tendría un gran impacto en la promoción de la competencia en el mercado minorista asociado
9. La implementación del servicio mayorista de itinerancia nacional en las zonas FONATEL: la existencia de las zonas FONATEL no ha generado un problema significativo de desigualdad en la cobertura de las redes móviles que perjudique la competencia a nivel minorista. Adicionalmente tampoco hay evidencia de que se hayan presentado eventuales abusos por parte de los operadores en aquellas zonas FONATEL en las que poseen exclusividad geográfica. Por los elementos anteriores, se considera que no se amerita la imposición de obligaciones de acceso en relación con los proyectos FONATEL.
10. La implementación del servicio mayorista de itinerancia nacional en relación con el ingreso de un cuarto OMR: el ingreso de un cuarto OMR al mercado podría dinamizar significativamente la competencia del mercado minorista asociado, por lo cual resulta necesario, que en caso de que dicho operador llegara a ingresar al mercado, contara con los elementos necesarios que le faciliten su rápido ingreso al mercado. La forma más rápida de acceder a un área geográfica no cubierta por un cuarto OMR es mediante el establecimiento de itinerancia nacional a nivel mayorista, así la implementación del servicio mayorista de itinerancia nacional exclusivamente en favor de dicho operador vendría a favorecer la ampliación de la competencia en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles al permitirle al cuarto OMR contar con cobertura inmediata en todo el país.
11. Siendo el OMR el concesionario del espectro y dueño de su red, es quien posee todo el poder de negociación ya que recae sobre sí la decisión de otorgar o no acceso a su propia red a un tercer operador, de tal forma que los operadores que negocian con el OMR no poseen ningún tipo de poder para negociar el acceso mismo a la red del OMR ni tampoco los términos en los cuales el OMR les podría ofrecer el acceso a su red.
12. Para los OMV la sustitución de este insumo mayorista es inviable, en cuanto carecen de una concesión de espectro. En el caso de los OMR, que acceden al servicio de itinerancia nacional, la sustitución de este insumo mayorista, si bien lleva tiempo y recursos, sí es posible. De tal suerte que si un OMR desea brindar el servicio minorista en una zona en la que actualmente no posee cobertura, siempre existe la posibilidad de que lo haga mediante el despliegue propio de su red. Esta circunstancia aplica tanto para el itinerancia nacional como para el itinerancia en las zonas FONATEL.

#### ***Barreras de entrada al mercado.***

13. Los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción y distribución para el servicio de telecomunicaciones móviles son altos. En ese sentido el acceso al mercado mayorista de acceso y originación móvil se constituye en una forma de disminuir las barreras de entrada al mercado. Sin embargo, como se vio previamente la imposición de obligaciones sobre este mercado debe estar encaminada a disminuir las barreras de entrada que faciliten el ingreso de aquellos operadores que tengan mayor capacidad de aumentar el nivel de competencia del mercado minorista asociado.
14. La presencia de altos costos fijos en el establecimiento y operación de una red móvil lleva aparejada la existencia de fuertes economías de escala y de alcance, lo que representa una ventaja significativa para los operadores ya establecidos del mercado. Estas altas economías de escala incluso pueden desincentivar la entrada de nuevos operadores, bien sea OMV o un nuevo OMR en el marco del próximo proceso de licitación de frecuencias para la prestación de servicios IMT.
15. El monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión constituye una alta barrera de entrada en relación con la prestación del servicio minorista asociado. En el caso de los OMR el costo asociado se refiere justamente a la ampliación o bien despliegue de su propia red móvil. En el caso de los OMV si bien estos no requieren desplegar su propia red para operar, estos operadores también enfrentan una serie de costos asociados a la inversión necesaria para la prestación del servicio a nivel minorista,

costos que, si bien son menores que los costos en los que incurren los OMR para desplegar su red, son costos que vendrían a representar una barrera de entrada al mercado.

16. Las fuertes inversiones en publicidad llevadas a cabo por los operadores existentes obligarán a cualquier entrante a fuertes desembolsos para desarrollar su propia imagen de marca y para poder captar una masa crítica de clientes. Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad también representa una alta barrera de entrada a este mercado.
17. Con base en la naturaleza y dimensión geográfica del mercado mayorista de acceso y originación móvil, este elemento no es relevante ni aplicable al mismo, por lo cual no constituiría una barrera de entrada a este mercado.
18. Los problemas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, en perjuicio de los nuevos OMR, ha llevado a retrasos en los planes de expansión y ampliación de la cobertura de estos operadores. Esto además de afectar a los operadores ya establecidos, podría también afectar a un nuevo OMR que quisiera ingresar al mercado. Por lo cual se concluye que este elemento también representa una alta barrera de entrada a este mercado. A nivel de zonas FONATEL no se tienen reportes de que se hayan presentado problemas de discriminación para propósitos de despliegue de red en dichas comunidades.

#### ***Análisis prospectivo del mercado.***

19. La ampliación de las redes 4G se constituye en un incentivo para que los OMR mantengan la postura que han sostenido hasta ahora en torno al servicio mayorista de acceso y originación móvil. Esto porque los OMR esperan primero recuperar las inversiones que hicieron en sus redes antes de poner estas a disposición de otro operador. Igualmente, tampoco se encuentra que existan en desarrollo nuevas tecnologías que representen una alternativa para los operadores carentes de una concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico.
20. No se tiene conocimiento del ingreso o salida de operadores en el mercado, por lo que no se anticipa que la dinámica competitiva de este mercado pueda variar en el corto plazo. Sin embargo, no se puede dejar de lado que la próxima licitación de espectro es abierta y existe posibilidad de que participe en la licitación un nuevo operador móvil.
21. No se tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio mayorista de acceso y originación móvil.
22. Si los actuales OMV del mercado no logran acuerdos con su OMR que incorporen la posibilidad de ofrecer servicios de datos 4G, esto podría afectar el desempeño futuro de estos operadores en el mercado minorista asociado.
23. El otorgamiento de las nuevas concesiones de espectro podría llevar a que la distribución actual del mercado varíe, sin embargo, el impacto que dichas concesiones podrían tener a nivel minorista no sucedería sino hasta dentro de 2 o 3 años. Sin embargo, sí es necesario anticipar que para que un nuevo OMR pueda ingresar al mercado se debe generar un ambiente regulatorio que favorezca su ingreso, en particular tomando las previsiones necesarias que faciliten la inserción inmediata de dicho operador en el mercado minorista asociado.

#### ***Dominancia conjunta.***

24. La estructura de este mercado reúne una serie de características asociadas con la existencia de un mercado que posee una dominancia conjunta, de tal forma que se puede concluir que dicha estructura facilita la existencia de dominancia conjunta entre los tres OMR del mercado, los cuales poseen incentivos para bloquear de manera conjunta el acceso de los insumos mayoristas a los nuevos competidores al mercado que podrían venir a dinamizar el nivel de competencia del mercado

minorista.

#### **D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN EN UNA RED MÓVIL**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil permite concluir que de manera conjunta el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., y de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, son operadores importantes en dicho mercado, por las siguientes razones:
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen prácticamente un 100% de la cuota del mercado de acceso y originación móvil, servicio que emplean prácticamente sólo para la auto-prestación.
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. controlan uno de los recursos escasos más importantes para que otros operadores puedan prestar servicios en el mercado minorista asociado, sea el espectro radioeléctrico. Este recurso esencial que poseen los OMR carece de sustitutos, de tal forma que técnicamente no es posible desplegar una red de telecomunicaciones móviles sin hacer uso del espectro radioeléctrico.
  - No se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado OMR, de tal forma que cualquiera de ellos está en la posibilidad de ofrecer el servicio de acceso y originación móvil en condiciones muy similares.
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen altas economías de escala como consecuencia de la existencia de altos costos fijos en el establecimiento y operación de una red móvil, lo que representa una ventaja significativa para estos operadores.
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. son operadores integrados verticalmente y al ser los concesionarios del espectro y dueños de su red son quienes poseen todo el poder sobre la decisión de otorgar o no acceso a su propia red a un otro operador.
  - El mercado mayorista de acceso y originación móvil presenta una ausencia de competencia potencial, ya que no se vislumbra que en el corto plazo pueda variar la postura que han sostenido hasta ahora los OMR sobre este servicio.
  - El servicio mayorista de acceso y originación móvil es indispensable para la prestación del servicio minorista asociado, de tal forma que la negatoria en el suministro del mismo representa alto obstáculo a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular ante el ingreso de un nuevo OMR al mercado.
  - Hay operadores que poseen a nivel mayorista exclusividad en algunas zonas geográficas del país, sean las zonas FONATEL, sin embargo, dicha situación no resulta de particular relevancia para el mercado relevante analizado.
  - No existe la posibilidad de desarrollar canales alternativos para el ofrecimiento de este servicio, ya que no se vislumbra que en el corto plazo se desarrollen tecnologías que representen una alternativa para los operadores carentes de una concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico.
- II. Que el servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil es un mercado que posee tres operadores con poder significativo de mercado, sean INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., lo que implica, conforme a la normativa vigente, que este mercado no se encuentra en competencia efectiva.
- III. Que por lo tanto es pertinente y necesario imponerle al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado relevante del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil:
  - a. ***Hacer pública la información que SUTEL solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.***

Se debe imponer la presente obligación en virtud de que ésta tiene como objetivo agilizar la detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa costarricense, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas específicamente por la SUTEL en el presente mercado y de esta manera incentivar la competencia en los mercados minoristas, siendo el principal beneficiado el usuario final, fin que encuentra su fundamento en los principios de transparencia y no discriminación establecidos en la normativa.

En particular se deberán remitir a SUTEL las partes y anexos de los acuerdos alcanzados con los OMV cuya naturaleza se refiera a condiciones propias de un acuerdo de acceso e interconexión. Dicha información constará en el Registro Nacional de Telecomunicaciones de conformidad con el artículo 80 de la Ley 7593.

**b. *Mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio, de acuerdo con los reglamentos.***

La obligación de mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio se concibe como un mecanismo de control por parte de la SUTEL para prevenir el desarrollo de subsidios cruzados y otras prácticas contrarias a la competencia, tales como el favorecimiento a determinados operadores o proveedores específicos, entre otros. Esta obligación se establece en apoyo a la necesidad de información que requiere el regulador para poder dar un seguimiento adecuado al comportamiento del operador importante del mercado.

La presente obligación responde a la necesidad de información suficiente sobre los ingresos y costos totales de los distintos servicios de telecomunicaciones, ya que a partir de ellos la SUTEL podrá supervisar y verificar el cumplimiento de la legislación aplicable, ya que permite conocer de forma desagregada los costos de los servicios de los operadores de telecomunicaciones que se encuentren sujetos a regulación, así como verificar el cumplimiento de otras de las obligaciones impuestas, en vista de que los operadores importantes de este mercado son operadores integrados verticalmente y participan en mercados relacionados.

El cumplimiento de esta obligación se deberá ejecutar en los términos de lo establecido en la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-187-2014 de las 10:00 horas del 06 de agosto de 2014.

Los operadores sujetos de dar cumplimiento a esta obligación deberán iniciar con los cronogramas de implementación de la contabilidad regulatoria definidos en la citada RCS-187-2014 a partir de la publicación de la resolución final que defina los mercados relevantes.

**c. *Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.***

Esta obligación es de aplicación general, y no exclusiva de los operadores importantes, e inmediata a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, se impone en este acto a los operadores importantes, en consideración de lo establecido en el artículo 75 inciso 2 subinciso iii) de la Ley 7593, buscando reafirmar la obligación que tienen todos los operadores y proveedores del mercado de telecomunicaciones de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia o en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472.

**d. *Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.***

Si bien en la presente revisión de mercados relevantes no se están imponiendo obligaciones de acceso a los operadores importantes del mercado en relación con el acceso a los OMV, los OMR mantienen la posibilidad de negociar libre y voluntariamente acuerdos con los OMV que consideren pertinentes, en los términos de lo establecido en los acuerdos 002-042-2011 de la sesión extraordinaria 042-2011 del 03 de junio de 2011 y 029-013-2013 de la sesión 013-2013 del 06 de marzo de 2013.

En ese sentido se impone esta obligación ya que como parte de dichas negociaciones se tendrá acceso a

información privilegiada de otros proveedores, por lo que se busca evitar que un determinado operador importante pudiese utilizar para su propio beneficio la información obtenida de los otros proveedores, quienes, son sus competidores en los mercados minoristas asociados. Esta obligación asimismo responde al principio de confidencialidad presente en la normativa nacional y en protección a la libertad de empresa, protegido en la Constitución Política. Esta obligación también aplica en el caso de que se llegue a ofrecer el servicio mayorista de itinerancia nacional.

1. Imponer al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. las siguientes obligaciones en relación con el servicio mayorista de itinerancia nacional y exclusivamente en favor de nuevos OMR en el caso de que, producto del acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 o de otro proceso de licitación de espectro posterior, llegara a ingresar otro u otros operadores móviles de red al mercado, como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado relevante del “Servicio mayorista de acceso y originación móvil”. Las obligaciones impuestas a los operadores importantes del mercado de acceso y originación móvil se mantendrán vigentes en favor del nuevo OMR por un período de cinco años a partir del ingreso efectivo, sea de la puesta a disposición de servicios a los usuarios finales de telecomunicaciones, del nuevo OMR en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles.

a. ***Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas preste, en forma oportuna y en condiciones razonables y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información.***

Los operadores importantes tienen incentivos para dificultar al nuevo OMR el acceso al servicio de itinerancia nacional, de esta forma, impedir su entrada en el mercado minorista asociado. Los beneficios de esta estrategia y la capacidad de implementarla son en ambos casos altos, dado la condición que ostentan los OMR de ser dueños de su red. Entre las prácticas que podría llevar a cabo un operador importante se encuentran el empleo de tácticas dilatorias, el retraso en las negociaciones, la aplicación de condiciones diferenciadas y desventajosas en relación con la auto-prestación, entre otras. Este tipo de comportamientos obstaculizan la competencia en el mercado minorista asociado y son fácilmente ejecutables por parte del operador importante, empleando muchas veces como justificante la existencia de problemas técnicos irreales. Por lo anterior se impone la presente obligación en vista de que cada operador importante es quien posee el control de las instalaciones esenciales necesarias para la prestación de este servicio, de tal manera que una negativa de acceso del operador importante al servicio mayorista de itinerancia nacional afectaría de manera significativa al nuevo OMR. Esta obligación no sólo evitaría eventuales abusos de un operador importante, sino que también favorecería la competencia a nivel minorista.

b. ***Proporcionar, a otros operadores y proveedores, servicios e información de la misma calidad y en las mismas condiciones que la que les proporciona a sus filiales o asociados y a sus propios servicios.***

Cualquiera de los operadores importantes podría tener el incentivo para excluir a la competencia en el mercado minorista mediante estrategias como discriminación de la calidad de los servicios ofrecidos a nivel mayorista en relación con los servicios que se ofrece a sí mismo. Una desmejora en la calidad de los servicios mayoristas llevaría a su vez a una afectación de los servicios minoristas. En razón de lo anterior se impone esta obligación con el objetivo de evitar tácticas de discriminación por parte del operador importante y en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la normativa. Así se busca que un operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a sí mismo o a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe proporcionar el servicio mayorista de itinerancia nacional en las mismas condiciones en que lo haría para sí mismo o cualquier asociado.

c. ***Facilitar el acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y poner, a disposición de los operadores y proveedores, información técnica relevante, en relación con estas instalaciones, así como cumplir las obligaciones propias del régimen de acceso e interconexión.***

Se impone esta obligación por cuanto es imprescindible para el desarrollo de las telecomunicaciones un acceso oportuno a las instalaciones que los otros operadores requieran. Por lo que cada operador importante debe velar porque las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización sean atendidas en un período de tiempo razonable evitando demoras injustificadas que repercutan en el desarrollo de las actividades del operador solicitante y por ende en los servicios brindados al usuario.

Asimismo, cada operador importante deberá proporcionar la información necesaria a los otros operadores sobre las especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro, utilización y precios a fin de asegurar la interoperabilidad de las redes y el desarrollo de la competencia en los mercados minoristas asociados. El cumplimiento de la presente obligación se debe dar atendiendo las disposiciones establecidas en el Reglamento de Régimen de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones (RAIRT).

**d. Exigirles que ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique. El cálculo de los precios y las tarifas estarán basados en los costos atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad en términos reales, no menor que la media de la industria nacional o internacional; en este último caso, con mercados comparables en la industria de las telecomunicaciones.**

Los operadores importantes tienen un elevado incentivo a denegar el acceso al servicio mayorista de itinerancia nacional al nuevo OMR del mercado, el cual empleará el mismo para la prestación de servicios minoristas en competencia con el mismo operador importante que le otorga acceso. Al negar el acceso en el mercado mayorista se priva al nuevo OMR de la posibilidad de competir en el mercado minorista asociado. El objetivo de este tipo de conductas sería reservarse para sí el mercado minorista asociado. Igualmente, un operador importante estaría en la posibilidad de imponer a su competidor en el mercado minorista asociado un precio por el servicio superior al que se ofrece a sí mismo o a una filial. Lo anterior implica que un operador importante podría tener incentivos suficientes para aumentar los precios de tal manera que sean limitativos, negando de esta manera el acceso al servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que cada operador importante de este mercado ofrezca acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes. Estos cargos o tarifas deberán ser calculados a partir de la metodología definida en la resolución RCS-137-2010 de las 10:50 horas del 05 de marzo de 2010. Para verificar lo anterior el operador importante deberá remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

Si los cálculos presentados por un operador importante no llegan a ajustarse a la metodología previamente definida, la SUTEL podrá utilizar sus propios modelos de costos para determinar unos cargos de roaming mayorista y demás cargos asociados que favorezcan la competencia a nivel minorista.

**e. Suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), suficientemente desglosada, que contenga los puntos de acceso e interconexión y las demás condiciones técnicas, económicas y jurídicas, que sirvan como marco de referencia para el establecimiento de acuerdos de interconexión o resoluciones de la SUTEL. La OIR deberá ser aprobada por la SUTEL, la cual podrá efectuar modificaciones, enmiendas o aclaraciones para el cumplimiento de los principios y objetivos de esta Ley.**

La Oferta de Interconexión por Referencia es un instrumento que busca facilitar las negociaciones de interconexión entre los restantes operadores del mercado y los operadores importantes del mercado de acceso y originación móvil. Esta obligación permite acelerar las negociaciones entre operadores y proveedores, lo que lleva a generar transparencia en cuanto a las condiciones que se ofrecen para el servicio mayorista de itinerancia nacional tanto para llamadas, como para SMS y datos. En ese sentido la OIR que presenta cada operador importante debe contener los servicios mayoristas de:

- Itinerancia nacional de llamadas.
- Itinerancia nacional de SMS y MMS.
- Itinerancia nacional de datos.

Esta obligación debe cumplirse en los términos de lo establecido en los artículos 58 y 59 del Reglamento de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones. A su vez dicha Oferta estará sujeta a las observaciones y modificaciones que sean señaladas por la SUTEL durante el proceso de revisión, así como la que se determine vía resolución. La OIR debe estar lo suficientemente desglosada y ser clara en los aspectos, técnicos, económicos, jurídicos y de procedimiento. Es deber de cada operador importante mantener actualizada la OIR. Una vez que la OIR haya sido aprobada por la SUTEL esta se deberá publicar en el diario oficial La Gaceta y el operador deberá ponerla a disposición en su página web.

Se otorga un plazo de nueve meses a partir de la publicación en La Gaceta de la resolución que defina los nuevos mercados relevantes de telecomunicaciones para que los operadores importantes sujetos a la obligación de presentar una OIR puedan dar cumplimiento a la misma.

**E. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN EN UNA RED MÓVIL, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES**

- I. Que en el proceso de consulta pública que se llevó a cabo entre el 07 de octubre de 2016 y el 08 de noviembre de 2016, se recibieron una serie de observaciones sobre la propuesta consultada.
- II. Que el día 21 de noviembre de 2016 mediante el informe 8791-SUTEL-DGM-2016, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, la DGM analizó las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública.
- III. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones que corresponden a consultas generales:
  - *Observación presentada por Ari Reyes.*

El escrito presentado por el señor Ari Reyes se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 07868-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1351 a 1352.

- *Observación presentada por Ana Grettel Molina González*

El escrito presentado por la señora Ana Grettel Molina González se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 07980-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1407 a 1408.

- *Observación presentada por Krissia Peraza.*

El escrito presentado por la señora Krissia Peraza se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08038-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1398 a 1399.

- *Observación presentada por Lidianeth Mora Cabezas.*

El escrito presentado por la señora Lidianeth Mora Cabezas se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08040-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1400 a 1401.

- *Observación presentada por Luis Aguilar.*

El escrito presentado por el señor Luis Aguilar se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08046-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1402 a 1403.

- *Observación presentada por Ana Monge Fallas.*

El escrito presentado por la señora Ana Monge Fallas se refiere a una mera consulta (NI-12232-2016), la cual fue respondida mediante el oficio 08342-SUTEL-DGM-2016, visible a folios 1784 a 1785.

IV. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones generales sobre el proceso:

- *Observaciones presentadas por los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácomo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales*

El argumento contenido en el escrito de los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácomo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales, se refiere al papel y la obligación legal de la SUTEL como regulador del sector telecomunicaciones de fijar las tarifas de los servicios.

En relación con dichas observaciones es necesario indicar que la SUTEL es el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del Sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, las disposiciones establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

Con la apertura del mercado de las telecomunicaciones en nuestro país, el Legislador quiso dejar establecido que la SUTEL mantuviera el control sobre los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones hasta tanto el mercado no estuviera listo para autorregularse. Lo anterior se desprende de lo establecido en el artículo 73 inciso s) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el cual indica que es función del Consejo de la SUTEL “*fijar las tarifas de telecomunicaciones, de conformidad con lo que dicta la ley*” y de lo establecido en el artículo 50 de la Ley General de Telecomunicaciones.

En este sentido, el citado artículo 50 de la Ley N° 8642, define que “*cuando la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que existen las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serán determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones*”.

Así si bien la competencia de SUTEL para fijar precios es de naturaleza ordinaria, de regla siempre que el mercado de telecomunicaciones no se encuentre en competencia, no se puede dejar de lado que el Legislador quiso dejar establecido que la SUTEL mantuviera el control sobre los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones hasta tanto el mercado como un todo no estuviera listo para autorregularse, pero que una vez que se determinara que el mercado estaba en competencia, era necesario proceder a desregularlo

De tal forma se establece la desregulación tarifaria como un deber de la SUTEL en el tanto y cuando habiéndose analizado técnicamente un determinado mercado de telecomunicaciones se determine que este se encuentre en competencia.

En suma, la desregulación tarifaria es establecida por ley, siendo imposible la inobservancia de la misma en aplicación del Principio de Legalidad que rige el accionar de esta Superintendencia. Así es obligación de la SUTEL asegurar condiciones regulatorias que favorezcan la competencia, en ese sentido el regulador debe emitir la regulación pertinente para cada etapa del mercado. Debido a lo anterior, no son de recibo las oposiciones presentadas.

- *Observación presentada por José Cabezas Ramírez*

El escrito presentado por el señor José Cabezas Ramírez se refiere a una oposición a la propuesta en consulta, sin embargo, no se indican las razones y motivos por los cuales se opone a la misma, ya que se

limita a indicar “Yo jose cabezas Ramirez ced 1558925 ME OPONGO ante tal solicitud”. Por lo anterior, la SUTEL considera que a falta de argumentos que fundamenten la oposición presentada no es posible realizar un análisis técnico de la misma y como consecuencia debe ser descartada.

- *Observación presentada por Leiner Vargas Alfaro*

El escrito presentado por el señor Leiner Vargas Alfaro aborda diversos elementos, algunos de los cuales son analizados en otras secciones, sin embargo, en lo que interesa a este punto la SUTEL valora lo siguiente:

- Sobre el hecho de que la documentación sometida a consulta no demuestra la existencia de competencia efectiva.

Es necesario indicar que el estudio sometido a consulta pública por la SUTEL se encuentra debidamente apegado a la práctica internacional en materia de revisión de mercados relevantes, apegándose a la metodología publicada para tales efectos. En ese sentido, cada uno de los resultados obtenidos por SUTEL cuenta con el adecuado sustento técnico y económico.

Así si bien se realizan algunas afirmaciones sobre las conclusiones obtenidas por la SUTEL, estas afirmaciones no vienen acompañadas de la prueba pertinente que las logre acreditar y/o tener por ciertas, en razón de lo cual lo pertinente es rechazar las mismas por no estar sustentadas en elementos probatorios suficientes.

- Sobre el hecho de que la SUTEL debe contratar a un consultor para que realice el estudio que sustente la definición de mercados relevantes.

El señor Vargas Alfaro señala en cuanto a este punto que:

*Tercero. (...) les sugiero corregir y contratar una firma independiente o un consorcio de economistas de las Universidades Públicas, para que revisen los argumentos y puedan dar un veredicto firme en el caso. Las competencias técnicas de los actuales miembros de la Junta Directiva no les permiten atender a cabalidad las distintas dimensiones económicas y las implicaciones a largo plazo del cambio propuesto, por lo que me parece que corresponde una asesoría país al respecto. Dicha asesoría puede contar también con el apoyo del CPCE”.*

Al respecto, considera la SUTEL que más allá del hecho que el señor Vargas Alfaro no concuerde con los resultados obtenidos en el mercado de telefonía móvil, ello de modo alguno se traduce en una obligación para esta Superintendencia de contratar a consultores externos para realizar el estudio que sustente la definición de mercados relevantes, ni el análisis de los mismos.

Los artículos 73 inciso i) de la Ley 7593, en relación con el 12 del Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones disponen como una función del Consejo de la SUTEL el determinar los mercados relevantes en los servicios de telecomunicaciones, así como los operadores y proveedores importantes en cada uno de ellos; asimismo de conformidad con el Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, la Dirección General de Mercados es responsable de proponer al Consejo de la SUTEL la definición de los mercados relevante, función que de ninguna manera con base en lo expuesto por el señor Vargas Alfaro puede ser delegada en un tercero, razón por lo que se debe rechazar su oposición en cuanto a este punto.

- Sobre el sustento de estudios tarifarios previos.

Al respecto, el señor Vargas Alfaro indico:

*“Quinto. Como queda claro en el contenido de la ley general de telecomunicaciones y en los fundamentos que dan cabida al nacimiento de la SUTEL, el interés de la entidad regulatoria en el marco de mercados abiertos es la protección de los intereses del consumidor. De mi audiencia con la Unidad de Mercados dónde quedo en evidencia las falencias de los estudios previos que sustentaron las propuestas tarifarias anteriores no he recibido de SUTEL ningún comentario alguno”.*

La SUTEL considera que tal oposición no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea a la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes; siendo que el señor Vargas Alfaro aduce supuestas falencias de propuestas tarifarias previas que ha tramitado esta Superintendencia, sin especificar siquiera en qué consisten esas falencias o al menos cómo ello afecta al proceso bajo análisis. Así las cosas, no es de recibo la observación presentada en cuanto a este punto.

- Sobre el hecho de que SUTEL debe bajar los precios de los servicios.

Al respecto, indicó el señor Vargas Alfaro que:

*“Quinto. (...)*

*en paralelo y para no seguir lesionando los intereses del consumidor se debe con urgencia, atender el clamor de los consumidores de recibir precios justos por los servicios de prepago y pospago, debiendo rebajarse a la mayor brevedad las tarifas al menos en un cincuenta por ciento, incluyendo las tarifas de interconexión y terminación de los servicios. Esto aún dejaría las tarifas cerca de un doscientos por ciento por encima de los costos, pero será una señal clara para los operadores que deben invertir e innovar para avanzar cuanto antes a 4 G y reducir sus costos”.*

La SUTEL con relación a esta observación considera que no está justificada ni sustentada, razón por la cual no puede ser tenida en cuenta siendo que no explica el señor Vargas Alfaro los elementos facticos y/o jurídicos en los que se basó para arribar a la conclusión de que las tarifas de los servicios de telefonía móvil, interconexión y terminación deben ser disminuidas al menos en un cincuenta por ciento, lo cual a su criterio aun así *“dejaría las tarifas cerca de un doscientos por ciento por encima de los costos”.*

Asimismo, tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea con la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes.

Por lo anterior, lo procedente es rechazar la observación presentada por el señor Leiner Vargas Alfaro en cuanto a este extremo.

- *Observación presentada por Allan Baal*

El escrito presentado por el señor Allan Baal aborda diversos elementos, algunos de los cuales son desarrollados en otras secciones, sin embargo, en lo que interesa a este punto la SUTEL valora lo siguiente:

- Sobre la cobertura de las redes, el desperdicio de recursos y la calidad del servicio.

Señala el señor Allan Baal al respecto que:

*Lo segundo: La cobertura.*

*Es cierto algunas operadoras tiene cobertura en casi todo el país.*

*(...)*

*Pero la cobertura no siempre es buena. En los centros de población la cobertura es full. Pero en los lugares alejados tenemos una rayita cuando mucho 2 de señal.*

*Y esto no mejora.*

*Uno pensaría que estas empresas se esfuerzan por ir mejorando su señal en todo el país conforme el tiempo pasa, pero no.*

*Tercero: El desperdicio de los recursos.*

*Sabemos que la red 3g (hspa) puede transmitir datos hasta una velocidad de 20mb/s o más.*

*Pero cuál era la situación que se daba. La velocidad máxima que ofrecían las operadoras era de 3mb/s. no más de eso.*

*Actualmente con 4g(LTE) red que puede transmitir datos hasta a una velocidad de 100mb o por lo menos 50mb/s la usan para ofrecer paquetes de 6mb/s y uno se queda, así como “es en serio o me están vacilando?” (...)*

*Así que cualquiera que sepa un poquito donde está parado se da cuenta que la red 4g la usan más*

*como estrategia de mercadeo que para dar un buen servicio.*

*(...)*

*Además, esa velocidad disque “4g” que dan (la de 6 a 10 o 20 mb cuando mucho) solo la mantienen en las primeras 2 o 3gb que consumes y una vez superas esa cantidad te bajan la red a velocidad 3g a 1mb/s. (...)*

Con relación a la observación presentada por el señor Allan Baal, considera la SUTEL que la misma no está justificada ni sustentada, siendo que no se expone los elementos en los que se basó para afirmar que la cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones que se brindan en nuestro país son malos, ello según afirma, debido a un supuesto desperdicio de los recursos por parte de los operadores y/o proveedores de tales servicios.

Asimismo, tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea con la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes.

Así las cosas, no es de recibo la observación presentada por el señor Allan Baal en cuanto a este punto.

**V.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones sobre el procedimiento seguido:

○ *Observaciones presentadas por los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro*

Los escritos presentados por los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro se refieren a que, en su criterio, en este proceso la SUTEL debió haber celebrado una audiencia pública, pero en su lugar realizó de manera ilegal una consulta pública. Al respecto, la SUTEL valora que el procedimiento seguido es el adecuado en virtud de que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley 7593) establece en el artículo 25 un listado taxativo de los asuntos que deben ser sometidos a audiencia pública, dentro de los cuales no figura la definición de mercados relevantes y determinación de los operadores y proveedores importantes. En su lugar, el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones establece expresamente que la SUTEL cuando se encuentre realizando tal definición deberá realizar una consulta pública; por lo que no son de recibo las oposiciones presentadas.

Al respecto, el señor Vargas Alfaro mediante correos electrónicos (NI-12113-2016 y NI-12114-2016) reiteró sus argumentos en relación con esta observación, solicitando ante la presunta ilegalidad que alega, la intervención de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos como ente superior de esta Superintendencia. Con base en lo anterior, mediante oficio 08367-SUTEL-DGM-2016 del 08 de noviembre del 2016 (visible de folios 1661 a 1666) se procedió a trasladar en alzada las acotaciones dadas por el señor Vargas Alfaro ante la citada Autoridad, gestión que actualmente se encuentra en trámite.

**VI.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones que no tienen relación con la propuesta sometida a consulta pública:

○ *Observación presentada por Lizandro Antonio Pineda Chaves.*

El escrito presentado por el señor Lizandro Antonio Pineda Chaves a criterio de la SUTEL no guarda relación con el proceso en consulta pública, siendo que se refiere a las medidas legales que podría tomar ante un eventual incumplimiento de las condiciones contractuales que mantiene con la empresa que le brinda el servicio de telecomunicaciones y no sobre la definición de los mercados relevantes ni sobre la determinación de operadores y proveedores importantes. Por lo que no es de recibo la observación presentada.

○ *Observación presentada por Guadalupe Martínez Esquivel.*

El escrito presentado por la señora Guadalupe Martínez Esquivel a criterio de la SUTEL no guarda relación con el proceso en consulta por cuanto se refiere a la regulación del servicio de telefonía móvil prepago, principalmente en cuanto a las tarifas del mismo y no sobre la definición de los mercados relevantes ni operadores y proveedores importantes. Por lo anterior, tal observación no debe ser atendida.

- *Observaciones presentadas por María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Alvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Fabián Picado, Cristian Jackson, Josseline Gabelman, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, Terrillynn West*

Los escritos presentados por los señores María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Alvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Fabián Picado, Josseline Gabelman, Cristian Jackson, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, Terrillynn West (la cual se presentó de manera extemporánea, pero se atiende por efectos de transparencia en el proceso) se refieren a una oposición a una supuesta propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga, principalmente para el servicio de telefonía móvil en la modalidad post pago. Al respecto, la SUTEL valora que tales oposiciones no guardan relación con el proceso en consulta pública, sea a la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes (de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento del Régimen de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones). Así, las observaciones presentadas no se ajustan al fondo de lo consultado, en virtud de que no se trata de un proceso de fijación tarifaria por parte de la SUTEL.

Aunado a lo anterior, el artículo 50 de la Ley 8642 establece la desregulación tarifaria como un deber de la SUTEL en el tanto y cuando, habiéndose analizado técnicamente los mercados de telecomunicaciones, se determine que estos se encuentren en competencia, por lo que la desregulación tarifaria es establecida por ley, siendo imposible la inobservancia de la misma. Debido a lo anterior, no son de recibo las oposiciones presentadas.

Finalmente, cabe señalar que la señora Ana Monge Fallas junto con su observación en cuanto a este punto, adjunto un listado de nombres de presuntas personas que apoyaban su posición oponiéndose a una propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga. Al respecto, tal y como se señaló tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública y en todo caso, el listado de presuntos coadyuvantes de la observación presentada por la señora Monge Fallas no cumple con lo establecido en el numeral 285 de la Ley General de la Administración Pública, por cuanto no consta el número de identificación de esas personas ni su firma. Por lo anterior, lo procedente es rechazar tal documentación aportada por la señora Monge Fallas.

- *Observación presentada por Ralph Carlson.*

El señor Ralph Carlson presentó sus observaciones con relación al objeto de la consulta pública realizada en idioma distinto al español.

Al respecto, la Constitución Política establece que el idioma español es la lengua oficial de la Nación, lo que implica el deber de su uso en las actuaciones oficiales de los poderes públicos<sup>14</sup>.

En el mismo sentido, la Ley General de la Administración Pública dispone en su artículo 294 que todo documento presentado si estuviere redactado en un idioma extranjero, deberá acompañarse de su traducción, la cual podrá ser hecha por el propio interesado.

---

<sup>14</sup> Ver en tal sentido, las resoluciones de la Sala Constitucional 17744-06 de las 14:34 horas del 11 de diciembre de 2006 y 2014-013120 de las 16:45 horas del 08 de agosto del 2014.

Con base en lo anterior, lo procedente es no atender la observación presentada por el señor Carlson al no haberse interpuesto en idioma español.

VII. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones particulares sobre el mercado del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil:

- **Observación presentada por TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.**

- *Sobre la imposición de obligaciones en el mercado mayorista de acceso y originación móvil*

En virtud de la información adicional aportada en el proceso de consulta pública en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones móviles, el cual guarda una estrecha relación con el presente mercado, y la pertinencia de entrar a analizar esa información en mayor detalle, en este momento no se resolverá sobre el resultado final de este mercado.

Sin embargo, sí se considera pertinente valorar una serie de elementos enunciados, que no guardan una relación directa con la información adicional que se propone valorar en una etapa posterior, estos elementos se detallan a continuación.

En primer lugar, en relación con el argumento de Telefónica de que si bien el no haber firmado a la fecha contratos de itinerancia a nivel nacional ni en lo que respecta a los OMV, no implica que no esté dispuesta a hacerlo, es importante aclarar que en la propuesta se dice que *“Para analizar lo referente a la participación de este mercado, es necesario tener en cuenta que a la fecha ningún OMR ofrece a nivel mayorista los servicios de itinerancia nacional, mientras que en lo referente al servicio que se le ofrece a los OMV, este sólo es ofrecido por el ICE”* (lo destacado es intencional). Lo anterior permite concluir que actualmente este mercado es de autoconsumo, dado que solamente el ICE ofrece sus servicios a dos OMV y el tráfico de los mismos hasta el 2015 no superó ni siquiera el 1% del tráfico generado en sus redes. No se cuestiona si TELEFÓNICA estaría o no, dispuesta a firmar acuerdos de esta índole, simplemente la propuesta sometida a consulta valora que TELEFÓNICA no tiene incentivos para ofrecer este servicio, dado que el mismo implicaría otorgar acceso a un competidor directo en el mercado minorista asociado.

TELEFÓNICA indica que la SUTEL no menciona que autorizó mediante la RCS-017-2014 la adquisición de un OMV por parte de RACSA y que por lo tanto no se encontraron problemas de competencia en este mercado. En relación con este argumento, es importante tener en cuenta que el análisis de dicha concentración se basa exclusivamente en el impacto que la misma tendría en el mercado minorista de telecomunicaciones, siendo que dada la escasa participación de VIRTUALIS S.A. en el mercado minorista, se encuentra que la adquisición de este por RACSA no implicaba la creación o reforzamiento del poder de mercado del Grupo ICE.

Así el objeto del análisis de la concentración referida por TELEFÓNICA y la presente revisión de mercados relevantes no son equiparables, ya que una revisión de mercados relevantes es un análisis integral del mercado, mientras que la citada resolución, es un análisis de un caso particular de concentración económica, donde lo que se determina es la posibilidad de que los agentes al concentrarse logren adquirir poder sustancial en el mercado relevante, facilite la coordinación expresa o tácita o se generen efectos adversos al usuario. Así ambos análisis no son equiparables.

Asimismo, no es correcto argumentar que la DGM no valoró dicha situación, la cual se encuentra descrita en la nota al pie de página (58) del informe, en la cual se indica que mediante la resolución RCS-017-2014 el Consejo de la SUTEL autoriza a la empresa RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A. para la adquisición de la base de clientes y activos del operador VIRTUALIS S.A.

En lo relativo al argumento de TELEFÓNICA de que no se puede afirmar que CLARO Y TELEFÓNICA no tienen apertura de otorgar acceso a sus redes y que en caso de la llegada de un cuarto operador que estos no quieran darle acceso voluntariamente por medio de la itinerancia nacional. Conviene establecer que la SUTEL considera que la firma de acuerdos de roaming nacional con un eventual cuarto operador móvil de red (OMR) implica más competencia a nivel minorista para los actuales actores del mercado de

telecomunicaciones móviles, por lo tanto, no se tiene claro cuáles son los supuestos incentivos alegados por TELEFÓNICA para que dicha empresa otorgara voluntariamente acceso a sus redes a este eventual nuevo competidor.

En relación con el argumento de TELEFÓNICA de que la propuesta basa su importancia en la necesidad de garantizar que todos los operadores móviles tengan cobertura en las regiones FONATEL, sin importar el operador al cual se le haya adjudicado un determinado proyecto, es pertinente aclarar que la propuesta puesta en consulta, si bien analiza la situación de las zonas FONATEL, no llega a imponer ninguna obligación en relación con el acceso a dichas zonas, por lo que la argumentación en relación con este tema es errónea.

Ahora bien, en lo que respecta al argumento de TELEFÓNICA de que no tiene sentido someter este mercado mayorista a una regulación ex ante, ya que afirma que de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión Europea, la regulación de mercados mayoristas se implementa para entre otras cosas, favorecer el desarrollo competitivo de los mercados minoristas, se indica que, si se analiza el contexto completo de la sección 5 “Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos”, y no extractos, de manera que se le pueda dar otro sentido al estudio, se entiende el porqué de aplicar una regulación ex ante al mercado mayorista de acceso y originación móvil, lo cual está de acuerdo a lo expresado por TELEFÓNICA con respecto a “favorecer el desarrollo competitivo de los mercados minoristas”, por lo cual justamente el objetivo de la propuesta es “favorecer el desarrollo competitivo de los mercados minoristas”.

Asimismo, TELEFÓNICA indica que declarar los tres OMR como operadores importantes, atenta contra la promoción de un ambiente de competencia en este mercado mayorista afectando gravemente la transparencia del mercado, además que elimina el poder de negociación de cualquier OMV.

Es importante recordar que las obligaciones de transparencia en un mercado mayorista, contrario a lo indicado por TELEFÓNICA, no atentan en modo alguno contra la competencia, sino que por el contrario buscan favorecerla. En ese sentido, la Comisión Europea<sup>15</sup> ha indicado:

*“Obligación de transparencia*

- 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para imponer obligaciones de transparencia en relación con la interconexión y el acceso, conforme a las cuales los operadores deberán hacer público determinado tipo de información, como la relativa a la contabilidad, especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro y utilización, y precios.*
- 2. En particular, cuando se impongan a un operador obligaciones de no discriminación, las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir a dicho operador que publique una oferta de referencia, que deberá estar suficientemente desglosada para garantizar que no se exija a las empresas pagar por recursos que sean innecesarios para el servicio requerido, en la que se describan las ofertas pertinentes subdivididas por componentes de acuerdo con las necesidades del mercado, así como las condiciones correspondientes, incluidos los precios. Las autoridades nacionales de reglamentación podrán, entre otras cosas, introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la presente Directiva.*
- 3. Las autoridades nacionales de reglamentación podrán determinar la información concreta que deberá ponerse a disposición, el nivel de detalle exigido y la modalidad de publicación”.*

Ahora bien, presumir, como lo hace TELEFÓNICA que las obligaciones de no discriminación eliminan el poder de negociación de un OMV, desconoce que justamente este tipo de obligaciones nace porque los nuevos entrantes carecen de poder de negociación al ingresar al mercado. Así la Comisión Europea ha determinado<sup>16</sup> que “el principio de no discriminación garantiza que las empresas con un peso significativo en el mercado no falseen la competencia, en particular cuando se trata de empresas integradas verticalmente que prestan servicios a empresas con las que compiten en mercados descendentes”.

Finalmente en relación con el argumento de que la imposición de obligaciones “Aplicar la normativa regulatoria

---

<sup>15</sup> Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2002). *Directiva relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva acceso)*. Bruselas, Bélgica.

<sup>16</sup> Ídem.

en la forma en que se sugiere en la Propuesta resultaría ilegal en el tanto la SUTEL finalmente estaría imponiendo requisitos más allá de lo previsto por el legislador para la liberación tarifaria” es importante destacar que no se debe tratar de confundir la liberación de un mercado con otro, de toda suerte que la propuesta de desregulación tarifaria parcial del mercado minorista de telecomunicaciones móviles no se está sujetando en modo alguno a las obligaciones que se imponen en este mercado.

- *Sobre el hecho de que las obligaciones impuestas no están debidamente motivadas.*

Sobre este punto conviene aclarar, que más allá del hecho de que TELEFÓNICA comparta o no las obligaciones que pretenden ser impuestas, lo cierto es que SUTEL motiva en todo momento cada una de las obligaciones que pretenden imponerse a los distintos operadores, indicando cuál el problema que origina la necesidad de imponer una determinada situación, cuál es la forma en que la obligación será cumplida y el modo en que el cumplimiento de dicha información contribuye a favorecer el nivel de competencia del mercado y a resolver el problema detectado en el mercado. En virtud de lo cual, los argumentos en relación con este tema no son de recibo.

- **Observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**

- *Sobre los argumentos en relación con el mercado mayorista de acceso y originarían en una red móvil*

Es importante aclarar al ICE que la propuesta de sometida a consulta, no pretende entrar a regular de manera específica, el servicio mayorista que brindan los operadores móviles de red a los operadores móviles virtuales para la prestación de servicios, por lo que se mantendrá vigente lo estipulado por el Consejo de la SUTEL mediante el acuerdo 002-042-2011 de la sesión extraordinaria 042-2011 del 3 de junio de 2011. No obstante, a lo anterior, considera la SUTEL que debido al impacto que puede traer el desarrollo de este servicio al mercado minorista de servicios móviles, es importante que se defina dicho mercado en la propuesta de definición de mercados relevantes en cuestión.

Respecto al servicio mayorista de itinerancia nacional, es necesario indicarle al ICE, que la recomendación sometida a consulta pública, responde exclusivamente al caso concreto de que producto del acuerdo N° 354-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 o de otro proceso de licitación de espectro posterior, llegase a ingresar otro u otros operadores móviles de red al mercado. Asimismo, dentro de esta recomendación, se establece el plazo máximo que se impondrá la eventual obligación para el caso concreto, el cual será por 5 años.

Es así que se hace énfasis en que no existe ninguna recomendación dirigida a establecer la obligación de brindar el servicio de itinerancia nacional entre los operadores móviles de red que brindan actualmente servicios móviles en el país, y que las condiciones establecidas se encuentran bien delimitadas.

- **Observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones**

- *Sobre los argumentos en relación con el mercado mayorista de acceso y originarían en una red móvil*

La observación planteada por el Viceministerio, respecto a la necesidad de establecer las pautas reglamentarias en temas de prestación y calidad entre los operadores de telecomunicaciones para el servicio de itinerancia nacional, está contemplada en la obligación de suministrar una oferta de Interconexión por Referencia (OIR).

En ese sentido, la obligación de la OIR en el mercado mayorista de originación móvil, es el instrumento idóneo para facilitar y acelerar las negociaciones, así como establecer el procedimiento requerido para la prestación de los servicios mayoristas de Itinerancia nacional de llamadas, servicios SMS, MMS y transferencia de datos.

Por otro lado, respecto a la observación planteada sobre la posibilidad de hacer itinerancia en las zonas cubiertas por FONATEL, conviene recordar que la importancia de las zonas FONATEL es que se brinde acceso universal, servicio universal y solidaridad de las telecomunicaciones, llevando así los servicios de telefonía fija e internet a zonas y comunidades del país que todavía no cuentan con los mismos.

En relación con la imposición de obligaciones de itinerancia nacional en dichas zonas, el análisis realizado por la SUTEL concluye que, en esta etapa, no es pertinente ni necesario imponer obligaciones de dicha naturaleza a los operadores adjudicatarios de proyectos FONATEL.

Sobre la observación respecto a que la definición del mercado puede limitar la exclusión de casos donde el operador presenta fallas en la red, es preciso indicar que las averías técnicas en las redes de telecomunicaciones son situaciones que aunque no son previsibles, los operadores se encuentran en la obligación de contar con planes de atención, escalación y mitigación eficaces, de manera que afecten la menor cantidad de tiempo posible a sus usuarios y se cumpla con los parámetros establecidos en el Reglamento de Prestación y Calidad de los servicios. Por lo anterior, ya existen procedimientos que son propios de cada operador, para tales efectos, y no corresponde a un problema que se deba solventar a través del servicio mayorista de itinerancia nacional.

Por último, respecto a lo expuesto por el Viceministerio de Telecomunicaciones sobre a que la definición de este mercado, podría limitar al usuario final de seleccionar la red mediante la cual el usuario pueda originar una llamada, se debe señalar que lo indicado desvirtúa completamente el objetivo de un servicio mayorista de itinerancia nacional, el cual más bien busca poner en igualdad de condiciones a los operadores móviles de red.

- **Observación presentada por los Diputados Fracción Frente Amplio**
  - *Sobre el argumento de que se debe declarar al ICE operador importante en todos los mercados y con ello mantener todos los mercados regulados.*

En relación con este tema no llevan razón los señores Diputados al afirmar que el ICE puede ser considerado como un operador o proveedor importante, tomando como base de esa afirmación únicamente la cuota de participación del ICE en los diferentes mercados analizados.

Al respecto, para la determinación de la existencia de operadores o proveedores con poder significativo de mercado se tomaron en cuenta, además de la cuota de participación en el mercado, otros factores como la existencia de barreras a la entrada; la existencia y poder de competidores; las posibilidades de acceso a las fuentes de insumos y el comportamiento riesgoso, así de conformidad con lo dispuesto las leyes y los reglamentos vigentes.

Además, de acuerdo con la “Metodología para el Análisis del Grado de Competencia Efectiva en los Mercados de Telecomunicaciones” aprobada por la SUTEL mediante resolución RCS-082-2015 del 13 de mayo de 2015, se tomaron en consideración en el análisis realizado una serie de parámetros e indicadores para determinar si un determinado mercado se encontraba en competencia efectiva o no.

Fue a partir de lo anterior que la SUTEL llevó a cabo el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados asociados a los servicios móviles, servicios de banda ancha residencial, servicios fijos y servicios internacionales, acatando siempre lo dispuesto en los instrumentos jurídicos citados y en aplicación de la metodología aprobada por el Consejo de la SUTEL.

Si bien en el análisis se debe considerar la cuota de participación para determinar la existencia de operadores importantes en los diferentes mercados, también es cierto que el análisis exige contemplar un conjunto de elementos e indicadores adicionales.

Así las cosas, con base en el análisis realizado no es posible afirmar que el ICE sea operador dominante en todos los mercados con base únicamente en su porcentaje o cuota de participación. Si bien el ICE se mantiene como operador importante en algunos mercados, declararlo bajo esa condición en un mercado en el cual la evidencia muestra que ya no ostenta dicha condición, producto de la competencia que se ha desarrollado con otros agentes, constituye imponerle a dicho Instituto una carga regulatoria innecesaria e injustificada.

En virtud de lo anterior, es el deber legal de la SUTEL declarar como operadores importantes sólo aquellos

operadores que efectivamente ostenten dicha condición.

- *Sobre el argumento de que no es posible resolver el presente procedimiento en cuanto hay denuncias por prácticas monopolísticas pendientes de ser resueltas.*

Sobre este argumento no llevan razón los señores Diputados al considerar que, de continuarse con la declaratoria de competencia efectiva, se estaría violentando el principio de seguridad jurídica.

En primer lugar, de conformidad con la Ley, los reglamentos aplicables la existencia o no de denuncias por posibles prácticas monopolísticas pendientes de ser resueltas resulta en una situación irrelevante para el presente caso. Ya que el análisis de una práctica monopolística, ya sea relativa o absoluta, es específico e incorpora las situaciones particulares de una determinada investigación, mientras que el análisis para la determinación de existencia de condiciones de competencia efectiva es un análisis integral.

Así las cosas, ambos elementos son diferentes y muestran una relación directa de causalidad que implica que uno se supedita al otro. De tal forma, la potestad de la SUTEL como autoridad sectorial de competencia, es ajena e independiente a la determinación de la existencia de condiciones de competencia efectiva. Por lo cual, no llevan razón los señores Diputados al considerar que, de continuarse con la declaratoria de competencia efectiva, se estaría violentando el principio de seguridad jurídica.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene aclarar que, al día de hoy, todas las denuncias por prácticas monopolísticas interpuestas en relación con los servicios móviles, servicios fijos, servicios de banda ancha y servicios internacionales ya han sido resueltas por la SUTEL.

- IV. Que en razón de los elementos destacados de previo este Consejo de la SUTEL considera que es procedente ampliar el análisis de la propuesta presentada por la DGM en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil para incorporar la información adicional presentada en el marco del proceso de consulta pública.

### **POR TANTO**

Con fundamento en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593, el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones y demás normativa de general y pertinente de aplicación,

### **EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE:**

1. **DAR** por atendidas las consultas de los señores Ari Reyes, Ana Grettel Molina González, Krissia Peraza, Lidianeth Mora Cabezas, Luis Aguilar y Ana Monge Fallas.
2. **RECHAZAR** las observaciones presentadas por los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales ya que la desregulación tarifaria es una potestad de la SUTEL.
3. **RECHAZAR** la observación del señor José Cabezas Ramírez por carecer de fundamentación.
4. **RECHAZAR** las observaciones de los señores Leiner Vargas Alfaro y Allan Baal por no llevar razón en sus argumentaciones.
5. **RECHAZAR** las observaciones de los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro ya que en el presente proceso se siguió el procedimiento definido reglamentariamente.

6. **RECHAZAR** las observaciones de los señores Lizandro Antonio Pineda Chaves y Guadalupe Martínez Esquivel por no guardar relación con la propuesta sometida a consulta pública.
7. **RECHAZAR** las observaciones presentadas por los señores María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susán Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Álvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácomo Soto, Fabián Picado, Cristian Jackson, Josseline Gabelman, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, por referirse a una supuesta propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga, la cual no guarda relación con la propuesta sometida a consulta pública.
8. **NO ATENDER** la observación del señor Ralph Carlson por haberse presentado en idioma distinto al español.
9. **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibles, la observación del señor Terrilynn West.
10. **ACOGER** parcialmente la observación presentada por TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. en relación con el mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dicho mercado. Rechazar los demás puntos planteados en la observación en relación con este mercado, por no llevar razón en sus argumentaciones.
11. **RECHAZAR** la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con el mercado del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil, por no llevar razón en sus argumentaciones.
12. **RECHAZAR** la observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones en relación con el mercado del servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil, por no llevar razón en sus argumentaciones.
13. **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibles, la observación de los Diputados de la Fracción del Frente Amplio para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018.
14. **ORDENAR** a la Dirección General de Mercados, en el primer trimestre del 2017, ampliar la propuesta contenida en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado mayorista de acceso y originación en una red móvil para incorporar la información adicional presentada en el marco del proceso de consulta pública, así como ampliar cualquier elemento en relación a ésta.
15. **INDICAR** que se mantiene vigente la RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre de 2009 en relación con el Mercado 8 "Servicios de itinerancia nacional e internacional", específicamente en la parte de itinerancia nacional.

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública, se indica que contra esta resolución cabe el recurso ordinario de revocatoria o reposición ante el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, a quien corresponde resolverlo y deberá interponerse en el plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE  
PUBLÍQUESE EN LA GACETA**

*La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.*

**Luis Alberto Cascante Alvarado  
Secretario del Consejo**

1 vez.—Solicitud N° 10160.—( IN2016095055 ).

## **9084-SUTEL-SCS-2016**

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227, y el artículo 35 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, me permito comunicarle(s) que en sesión ordinaria 068-2016, celebrada el 23 de noviembre del 2016, mediante acuerdo 011-068-2016, de las 14:10 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

### **RCS-257-2016**

#### **“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE DESAGREGACIÓN DE BUCLE, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES”**

#### **EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-01553-2016**

---

#### **RESULTANDO**

1. Que por resolución RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de septiembre del 2009, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) emitió la *“DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”*.
2. Que en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015, denominada: “Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”.
3. Que el 18 de mayo de 2015 mediante acuerdo 010-024-2015 de la sesión ordinaria del Consejo de la SUTEL 024-2015 del 13 de mayo de 2015 se instruyó a la Dirección General de Mercados (DGM) para que ejecutara las acciones necesarias para continuar con el proceso de análisis del grado de competencia en los mercados de telecomunicaciones (folios 002 al 004).
4. Que el 22 de julio de 2016 mediante acuerdo 009-039-2016 de la sesión ordinaria 039-2016 del 20 de julio del 2016, el Consejo de la SUTEL emitió una serie de lineamientos a la DGM para cursar el procedimiento de revisión, definición y análisis de los mercados relevantes (folios 005 al 008)
5. Que el 12 de agosto de 2016 mediante acuerdo 021-043-2016 de la sesión ordinaria 043-2016 del 10 de agosto de 2016 el Consejo de la SUTEL instruyó a la DGM para que la propuesta de revisión, definición y análisis de mercados relevantes se agrupe de la siguiente manera: a) Servicios Fijos, b) Servicios Móviles, c) Servicios de Banda Ancha Residencial y d) Servicios Internacionales (folios 009 al 010).
6. Que en fecha 31 de agosto de 2016 mediante oficio 6420-SUTEL-DGM-2016 la DGM remitió la “Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios de banda ancha residencial, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores” (folios 176 al 288).
7. Que a su vez este oficio tiene una serie de informes anexos, a saber: Informe final de la contratación 2015LA-00003-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000006-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL, Informe de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones de Costa Rica 2015 y Metodología aplicada para efectos de proyección de variables de demanda (folios 549 al 1168)
8. Que el 04 de octubre de 2016 mediante acuerdo 005-055-2016 de la sesión extraordinaria 055-2016

del 30 de setiembre de 2016 el Consejo de la SUTEL dio por recibidos los informes 6419-SUTEL-DGM-2016, 6420-SUTEL-DGM-2016, 6421-SUTEL-DGM-2016 y 6422-SUTEL-DGM-2016, asimismo instruyó a la DGM para que llevara a cabo la consulta relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales; de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (folios 1169 al 1173).

9. Que por La Gaceta N° 193 del 07 de octubre de 2016 se cursó invitación a participar del proceso de consulta pública dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en torno a la definición preliminar de los mercados relevantes (folio 1174).
10. Que adicionalmente por medio de oficios particulares se cursó invitación a las siguientes instituciones y organizaciones a participar del proceso de consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales:
  - a. Mediante oficio 07831-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latina de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1313 a 1314).
  - b. Mediante oficio 07832-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Hispanoamericana a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1315 a 1316).
  - c. Mediante oficio 07833-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1317 a 1318).
  - d. Mediante oficio 07834-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Autónoma de Centroamérica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1319 a 1320).
  - e. Mediante oficio 07835-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Internacional de las Américas a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1321 a 1322).
  - f. Mediante oficio 07836-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1323 a 1324).
  - g. Mediante oficio 07837-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1325 a 1326).
  - h. Mediante oficio 07838-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Estatal a Distancia a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1327 a 1328).
  - i. Mediante oficio 07839-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Tecnológico de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1329 a 1330).
  - j. Mediante oficio 07840-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Técnica Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1331 a 1332).
  - k. Mediante oficio 07841-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Nacional de Aprendizaje a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1333 a 1334).
  - l. Mediante oficio 07842-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a Consumidores de Costa Rica (CONCORI) a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1335 a 1336).
  - m. Mediante oficio 07843-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Asociación de Consumidores Libres a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1337 a 1338).
  - n. Mediante oficio 07844-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1339 a 1340).
  - o. Mediante oficio 07845-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Educación Pública a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1341 a 1342).
  - p. Mediante oficio 07846-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1343 a 1344).
11. Que por La Gaceta N° 203 del 24 de octubre de 2016 se amplió por cinco días hábiles el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1357).
12. Que por La Gaceta N° 209 del 01 de noviembre de 2016 se amplió por segunda vez por cinco días hábiles adicionales el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del

grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1414).

**13.** Que se recibieron las siguientes observaciones:

1. Que el 07 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10980-2016) el señor Randall Álvarez (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1177).
2. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10999-2016) el señor Lizandro Antonio Pineda Chaves (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1178).
3. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11002-2016) la señora Nelsy Saborío (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1179).
4. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11003-2016) el señor José Cabezas Ramírez, portador de la cédula de identidad 1-0558-0925, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1180).
5. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11004-2016) la señora María Laura Rojas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1181).
6. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11005-2016) la señora Lisa Campabadal Jiménez, portadora de la cédula de identidad 1-1438-0770, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1182).
7. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11008-2016) el señor Frederik Grant Esquivel, portador de la cédula de identidad N° 9-0049-0527 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1183 a 1184).
8. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11009) el señor Luis Diego Madrigal Bermúdez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1185 a 1186).
9. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11010-2016) el señor Orlando Paniagua Rodríguez, portador de la cédula de identidad 4-0162-0216, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1187).
10. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11011-2016) el señor Guillermo Sánchez Aguilar, portador de la cédula de identidad 4-0200-0848, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1188).
11. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11015-2016) la señora Guadalupe Martínez Esquivel (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1189).
12. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11017-2016) la señora Susan Corrales Salas, portadora de la cédula de identidad 4-0203-0396 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado mediante correo electrónico del 11 de octubre del 2016 (NI-11090-2016) (folios 1190 y 1202).
13. Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11031-2016) el señor Ramón Martínez González, portador de la cédula de residencia 155809495218, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1191).

- 14.** Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11036-2016) el señor Freddy Barrios Acevedo, portador de la cédula de identidad 5-0236-0988, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1192).
- 15.** Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11041-2016) el señor Jorge Arturo Loría Zúñiga, portador de la cédula de identidad 6-0223-0495, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1193).
- 16.** Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11043-2016) el señor Arturo Sánchez Ulloa, portador de la cédula de identidad 7-0107-0213, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado mediante correo electrónico (NI-11079-2016) del 11 de octubre del 2016 (folios 1194 a 1195 y 1197 a 1199).
- 17.** Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11064-2016) el señor Mauricio Calderón Rivera, portador de la cédula de identidad 1-1104-0466, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1196).
- 18.** Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11081-2016) la señora Veronique Hascal Durand, portadora de la cédula de identidad 8-0066-0938, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1200).
- 19.** Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11082-2016) el señor Mario Zúñiga Álvarez (no indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1201).
- 20.** Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11092-2016) el señor Alfredo Vega (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presenta sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1203).
- 21.** Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11142-2016) la señora Ana Novoa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1204).
- 22.** Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11143-2016) el señor Alber Díaz Madrigal (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1205).
- 23.** Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11144-2016) el señor David Reyes Gatjens, portador de la cédula de identidad 1-0825-0397, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1206).
- 24.** Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11146-2016) el señor Edgar Arguedas Medina, portador de la cédula de identidad 5-0160-0100, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1207).
- 25.** Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11149-2016) el señor Leiner Alberto Vargas Alfaro, portador de la cédula de identidad 2-0444-0266, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado por el señor Vargas Alfaro mediante correos electrónicos (NI-11337-2016, NI-11405-2016) del 19 y 20 de octubre del 2016. Asimismo, el 03 de noviembre del 2016 mediante correos electrónicos (NI-12113-2016 y NI-12114-2016) el señor Vargas Alfaro amplió sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1208 a 1210, 1230 a 1233, 1238 a 1241, 1623 a 1627).
- 26.** Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11171-2016) la señora Gioconda Cabalceta Dambrosio, portadora de la cédula de identidad 1-0496-0240, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1213).
- 27.** Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11172-2016) la señora Crista Pacheco Cabalceta, portadora de la cédula de identidad 1-1597-0294, presentó sus observaciones con relación a

la consulta pública realizada (folio 1214).

- 28.** Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11175-2016) la señora Alexandra Álvarez Tercero, portadora de la cédula de identidad 1-1416-0497, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1215).
- 29.** Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11176-2016) el señor Jim Fischer (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1216).
- 30.** Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11205-2016) el señor Julio Arguello Ruíz (no indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1217).
- 31.** Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11206-2016) el señor Juan Antonio Rodríguez Montero (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1218).
- 32.** Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11208-2016) el señor Luis Diego Mesén Delgado, portador de la cédula de identidad 1-0584-0696, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1219).
- 33.** Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11217-2016) el señor Oren Marciano (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1220).
- 34.** Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11284-2016) la señora Melissa Arguedas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1221).
- 35.** Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11286-2016) la señora Teresa Murillo De Diego, portadora de la cédula de identidad 3-0250-0456, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1222).
- 36.** Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11292-2016) el señor José Molina Ulate (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1223 a 1224).
- 37.** Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11320-2016) el señor Ari Reyes (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1225).
- 38.** Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11329-2016) el señor Luis Guillermo Mesén Vindas (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227). Asimismo, el 16 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12365-2016) el señor Vindas Mesén amplió de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227 y 1875).
- 39.** Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11331-2016) la señora Rosa Coto Tristán, portadora de la cédula de identidad 1-0820-0088, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1228 a 1229).
- 40.** Que el 20 de octubre del 2016 mediante nota sin número (NI-11432-2016) el señor Christopher David Vargas Araya, portador de la cédula de identidad 1-1276-0066, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1242 a 1296).
- 41.** Que el 21 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11522-2016) el señor Roberto Jácamo Soto, portador de la cédula de identidad 6-0368-917, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1348 a 1350).

- 42.** Que el 24 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11571-2016) la señora Ana Grettel Molina González (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1359).
- 43.** Que el 25 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11606-2016) el señor Allan Baal (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1360 a 1361).
- 44.** Que el 26 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11686-2016) la señora Krissia Peraza (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1376).
- 45.** Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11714-2016) el señor Fabián Picado (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1389).
- 46.** Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11715-2016) la señora Josseline Gabelman (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1390).
- 47.** Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11716-2016) el señor José Matarrita Sánchez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1391).
- 48.** Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11718-2016) el señor Cristian Jackson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) manifestó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1392).
- 49.** Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11767-2016) la señora Lidianeth Mora Cabezas (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1393 a 1396).
- 50.** Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11775-2016) el señor Ariel Sánchez Calderón (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1397).
- 51.** Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11786-2016) el señor Luis Aguilar (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1404).
- 52.** Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11830-2016) el señor Carlos Watson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1405).
- 53.** Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11834-2016) el señor Pablo Gamboa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1406).
- 54.** Que el 31 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11883-2016) el señor Alberto Rodríguez Corrales (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1409).
- 55.** Que el 01 de noviembre del 2016 mediante escrito RI-222-2016 (NI-11996-2016) el señor Víctor Manuel García Talavera, portador de la cédula de residencia 1158-1717-6621, en su condición de apoderado general de Claro CR Telecomunicaciones S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folios 1430 a 1621).
- 56.** Que el 03 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12082-2016) el señor Mario Enrique

Pacheco Loaiza, no indica número de cédula de identidad, en representación de Telefónica de Costa Rica TC, S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folio 1622).

- 57.** Que el 04 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12161-2016) la señora Ciska Raventos (no indica segundo apellido, portadora de la cédula de residencia 900360482, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1628).
- 58.** Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12232-2016) la señora Ana Monge Fallas, portadora de la cédula de identidad 1-0523-0393, presentó algunas observaciones con relación a la consulta pública realizada. Asimismo, el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12346-2016) amplió sus observaciones con relación a la consulta pública realizada, lo cual fue reiterado mediante correos electrónicos con número de ingreso NI-12368-2016 y NI-12369-2016 (folios 1629, 1756 a 1758 y 1786 a 1809).
- 59.** Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12260-2016) los señores Erick Ulate Quesada y Gilberto Campos Cruz (no indican número de cédula de identidad), en su condición de Presidente y Vicepresidente respectivamente de la Asociación Consumidores de Costa Rica, presentaron sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1645 a 1647).
- 60.** Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12275-2016) el señor Rafael Rivera Zúñiga, portador de la cédula de identidad 5-0210-0167, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1648).
- 61.** Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12277-2016) el señor Ralph Carlson (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1649).
- 62.** Que el 08 de noviembre del 2016 el señor Pablo Bello Arellano (no indica número de documento de identificación), en su condición de Director Ejecutivo de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASJET) mediante correo electrónico (NI-12292-2016) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1650 a 1660).
- 63.** Que el 08 de noviembre del 2016 mediante oficio DH-DAEC-699-2016 (NI-12335-2016) Monserrat Solano Carboni (no indica número de cédula de identidad), en su condición de Defensora de los Habitantes de la República presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1667 a 1683).
- 64.** Que el 08 de noviembre del 2016 mediante oficio 6000-2078-2016 (NI-12342-2016) el señor Jaime Palermo Quesada, portador de la cédula de identidad 3—0239-0128, en su condición de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del Instituto Costarricense de Electricidad, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1684 a 1750).
- 65.** Que el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12345-2016) la señora Ana Lucía Ramírez Calderón (no indica número de cédula de identidad), en su condición de Directora Ejecutiva de la Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1751 a 1755).
- 66.** Que el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12347-2016) el señor Edwin Estrada Hernández (no indica número de cédula de identidad), en su condición de Viceministro del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1759 a 1781).
- 67.** Que el 10 de noviembre del 2016 mediante oficio EVAS-JFFA-163-2016 (NI-12419-2016) algunos representantes elegidos en la Asamblea Legislativa para el periodo cuatrienal de la legislatura 2014-2018 por el Partido Frente Amplio presentaron de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1820 a 1827).
- 68.** Que el 15 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12579-2016) el señor Terrillynn West (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación), presentó de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1874).

1. Que el 21 de noviembre de 2016 mediante oficio 8791-SUTEL-DGM-2016, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL su “Informe técnico sobre observaciones presentadas en la consulta pública relativa a los informes para la definición de mercados relevantes, análisis del grado de competencia en dichos mercados, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas a dichos operadores, en relación con los servicios de telecomunicaciones móviles, de banda ancha residencial, fijos e internacionales”, el cual contempla el análisis de las distintas observaciones remitidas en el marco del proceso de consulta pública.
2. Que se han llevado a cabo las acciones útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

## **CONSIDERANDO**

### **A. COMPETENCIA DE LA SUTEL PARA DEFINIR LOS MERCADOS RELEVANTES, ANALIZAR EL GRADO DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES Y DEFINIR LOS OPERADORES O PROVEEDORES IMPORTANTES**

- I. Que por Ley N° 8660 del 8 de agosto del 2008, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones; se creó el sector de telecomunicaciones costarricense, y la SUTEL como órgano encargado de “regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones” (Artículos 1, 2 inciso c) y 38 de la Ley N° 8660, 59 y 60 de la Ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos).
- II. Que al tenor de los numerales 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley N° 7593 en concordancia con el 52 inciso b) de la Ley N° 8642 y el 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, Reglamento del 6 de octubre de 2008; corresponde a la SUTEL determinar la existencia de operadores y proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y analizar el grado de competencia efectiva que estos presenten.
- III. Que el numeral 73 inciso i) de la referida Ley N° 7593 establece que para declarar un mercado como relevante, determinar su nivel de competencia y la existencia de operadores y proveedores con poder sustancial de mercado deberá atenderse a los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994, *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*.
- IV. Que a su vez el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, Decreto Ejecutivo N° 37899 del 8 de julio del 2013, define mercado relevante como el *“Conjunto de productos o servicios que el consumidor considera como intercambiables o sustituibles en un momento dado, en razón de sus características, precio, o su uso esperado. Lo anterior, en un área geográfica donde se ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y apreciablemente distintas de las condiciones de competencia de otras áreas vecinas”*.
- V. Que en esa misma línea, el numeral 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, establece que el Consejo de la SUTEL *“determinará el mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley No. 7593”*; y preceptúa que por resolución fundada así los declarará y definirá los operadores o proveedores importantes que existan en cada uno de esos mercados. A ese efecto, dispone que la SUTEL deberá emplear los siguientes elementos:

*“Una cuota del mercado del operador o proveedor superior al 25%, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.*

*Control de instalaciones esenciales.*

*Superioridad o ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por uno o más de los operadores o proveedores distintos del posible operador o proveedor importante.*

*Economías de escala.*

*Integración vertical del operador o proveedor.*

*Red de distribución y venta muy desarrollada.*  
*Ausencia de competencia potencial.*  
*Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.*  
*Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica.*  
*Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado. (...)*”

**VI.** Que por su parte, el artículo 75 de la Ley N° 7593 preceptúa:

“b) *Obligaciones de los operadores o proveedores importantes:*

- i. Hacer pública la información que esta solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.*
- ii. Mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio, de acuerdo con los reglamentos.*
- iii. Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.*
- iv. Someterse al régimen tarifario correspondiente.*
- v. Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que o por ellas presten, en forma oportuna y en condiciones razonables y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información.*
- vi. Proporcionar, a otros operadores y proveedores, servicios e información de la misma calidad y en las mismas condiciones que la que les proporciona a sus filiales o asociados y a sus propios servicios.*
- vii. Facilitar el acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y poner, a disposición de los operadores y proveedores, información técnica relevante, en relación con estas instalaciones, así como cumplir las obligaciones propias del régimen de acceso e interconexión.*
- viii. Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.*
- ix. Exigirles que ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique. El cálculo de los precios y las tarifas estarán basados en los costos atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad en términos reales, no menor que la media de la industria nacional o internacional; en este último caso, con mercados comparables en la industria de las telecomunicaciones.*
- x. Suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), suficientemente desglosada, que contenga los puntos de acceso e interconexión y las demás condiciones técnicas, económicas y jurídicas, que sirvan como marco de referencia para el establecimiento de acuerdos de interconexión o resoluciones de la Sutel. La OIR deberá ser aprobada por la Sutel, la cual podrá efectuar modificaciones, enmiendas o aclaraciones para el cumplimiento de los principios y objetivos de esta Ley.*
- xi. Las demás funciones que establece esta Ley.”*

**VII.** Que en virtud de lo anterior se concluye que es competencia del Consejo de la SUTEL:

- a. Definir y analizar los mercados relevantes del sector telecomunicaciones.
- b. Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes.
- c. Imponer a los operadores y proveedores importantes las obligaciones contenidas en el artículo 75 inciso b) de la Ley 7593.

**VIII.** Que asimismo se determina que en la valoración de un mercado relevante se deben determinar los niveles de competencia y la presencia de operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones con poder sustancial de mercado que deban ser declarados como importantes.

**IX.** Que el artículo 6 de la Ley N° 8642 define competencia efectiva como la “circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios” (inciso 7); y a los operadores o proveedores importantes como aquellos que ostentan “capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado” (inciso 17). Así la competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones se asocia con una circunstancia en la que no existe un operador o proveedor importante con poder sustancial de mercado o un grupo de estos que ejerzan dominancia conjunta.

- X. Que mediante la resolución RCS-082-2015 de las 12:50 horas del 13 de mayo de 2015, publicada en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, el Consejo de la SUTEL integró los anteriores elementos en una metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.
- XI. Que en consecuencia, la revisión de mercados relevantes no sólo es una obligación del Regulador, sino que también constituye una práctica común, necesaria y continua tendente a adaptar la regulación a las circunstancias que presentan los distintos mercados de telecomunicaciones en respuesta a los cambios tecnológicos y las preferencias de los consumidores. De ahí, SUTEL ostenta la competencia legal para que en el caso de que los mercados no se encuentren en competencia efectiva, imponer las obligaciones a los operadores y proveedores importantes en los términos y forma previstas en el artículo 75 de la Ley N° 7593.

## **B. REDEFINICIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE DESAGREGACIÓN DE BUCLE A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN RCS-307-2009**

- XII. Que con ocasión de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica, y en cumplimiento de la normativa aplicable, la SUTEL dictó la resolución N° RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de setiembre del 2009 “Definición de los mercados relevantes y de los operadores y/o proveedores importantes”, en la que determinó los siguientes mercados relevantes:
- Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales.
  - Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional
  - Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.
  - Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación móvil.
  - Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación móvil y destino nacional.
  - Servicios de comunicaciones de mensajería corta.
  - Servicios de transferencia de datos a través de redes móviles.
  - Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación fija y destino internacional.
  - Servicios de comunicaciones de voz con origen en ubicación móvil y destino internacional.
  - Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.
  - Servicios de transferencia de datos de acceso permanente (dedicado).
  - Servicios de itinerancia nacional e internacional.
  - Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones.
  - Servicios de acceso e interconexión (originación de comunicaciones).
  - Servicios de acceso e interconexión (terminación de comunicaciones).
  - Servicios de acceso e interconexión (tránsito de comunicaciones).
- XIII. Que sin embargo resulta necesario determinar si las anteriores definiciones de mercados relevantes continúan siendo válidas.
- XIV. Que el informe 6420-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio mayorista de desagregación de bucle.
- XV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de desagregación de bucle:

### **1. Dimensión de producto**

En la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se encuentra definido un mercado relacionado con el servicio mayorista de desagregación de bucle. Este mercado corresponde a:

- Mercado 14: “Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones”.

Este mercado incluye tres tipos de productos, a saber: i) elementos de acceso a la red, ii) desagregación de elementos de transmisión o transporte; y iii) ubicación de equipos.

Del análisis técnico de los tres productos anteriores, se concluye que los mismos se tratan básicamente de dos servicios de acceso distinto, los cuales, si bien se podrían adquirir de manera conjunta, no es usual que se adquieran de dicha manera, sobre todo en el caso de aquellos operadores que por contar con infraestructura propia no requieren adquirir servicios mayoristas de desagregación de acceso.

En virtud de lo anterior, se considera que lo pertinente es separar dichos servicios en dos mercados relevantes diferentes, uno que corresponde al servicio mayorista de desagregación de bucle y otro que corresponde al servicio mayorista de acceso a líneas arrendadas. Por la relación de este último servicio con los servicios contenidos en el Mercado 18 de “Servicios de acceso e interconexión para redes convergentes o de conmutación de paquetes” de la resolución RCS-307-2009, en el cual se incluyen los servicios de transporte, originación y terminación de comunicaciones de datos, incluyendo las modalidades de arrendamiento y uso compartido de enlaces de comunicación de transferencia de datos, se entrará a analizar este mercado en una revisión posterior, cuando se cuente con la información necesaria para llevar a cabo este análisis.

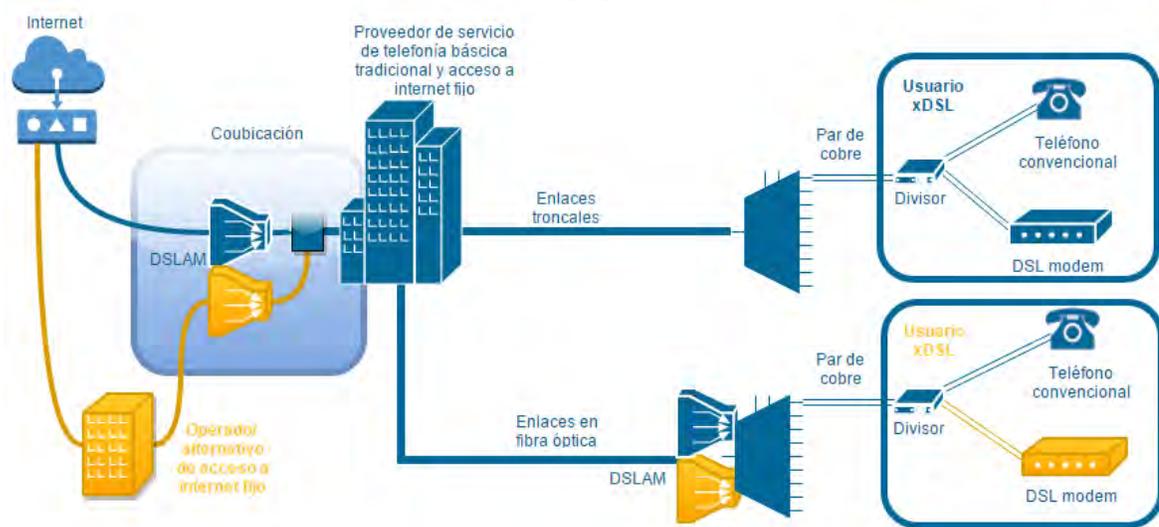
Caso aparte lo constituye el servicio de coubicación, el cual se refiere al servicio mayorista por medio del cual un operador facilita espacio en sus instalaciones, acondicionamiento, medios técnicos, seguridad y vigilancia y energía a otro operador para que este pueda realizar interconexión o acceso a la red o instalaciones del arrendador, en ese sentido, este servicio más que un mercado relevante se entiende como un servicio necesario para garantizar el acceso y la interconexión, el cual debe venir incorporado dentro de cualquier relación de este tipo suscrita entre operadores de telecomunicaciones.

Así las cosas, el mercado relevante que se analizará en el presente informe se refiere al mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado, el cual se define como el servicio mayorista por medio del cual un operador cede el uso del par de cobre a otro operador. Como bien fue enunciado de previo, para que este servicio esté disponible se requiere que una serie de recursos adicionales al acceso desagregado al bucle, se encuentren disponibles por parte del operador que ofrece el servicio mayorista de desagregación de bucle. Entre estos servicios destacan el servicio de coubicación, cableado, enlaces de conexión de equipos y sistemas de información relevantes.

En el caso costarricense el acceso al bucle de abonado no puede darse para la prestación del servicio telefónico básico tradicional, esto de conformidad con el artículo 28 de la Ley 8642. En razón de lo anterior el mercado relevante que se estaría analizando en el presente estudio corresponde al servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado, el cual responde a la siguiente descripción:

*“Mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado: Se refiere al servicio que ofrece una conexión a la red del operador que le permite a otros operadores el uso de frecuencias no vocales del espectro sobre el bucle de abonado, manteniéndose por el operador dueño de la red la prestación del servicio telefónico básico tradicional. Este servicio incluye los recursos asociados al acceso desagregado del bucle, entre los que destacan: el servicio de coubicación, cableado, enlaces de conexión de equipos y sistemas de información relevantes.”*

Figura 1  
Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado.



Fuente: *Elaboración propia.*

En relación con la sustituibilidad tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta de este servicio, se encuentra que el mismo artículo 28 de la Ley 8642 constituye una barrera de entrada prácticamente absoluta, que implica que este servicio carezca de sustitutos en lo relativo a la tecnología del par de cobre. Mientras que en lo referente a otros medios de acceso como la FTTH, se considera que las redes de fibra desplegadas hasta la fecha en el país poseen coberturas limitadas y se encuentran circunscritas a iniciativas geográficamente dispersas, lo que implica que actualmente no ejercen mayor presión competitiva sobre el mercado mayorista de acceso al bucle, sin embargo, en una posterior revisión de este mercado dicha situación se deberá re-evaluar para contemplar la evolución de dicho servicio.

## 2. Dimensión geográfica

En razón de la falta de sustitutos para este servicio, se encuentra que el mercado relevante de este servicio mayorista comprende el área en la cual se encuentra desplegada la única red capaz de ofrecer el servicio de desagregación de bucle, sea la red de cobre. Siendo que, al ser esta red de carácter nacional, la dimensión de este mercado relevante también vendría a ser nacional.

### C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MAYORISTA DE DESAGREGACIÓN DE BUCLE

- I. Que a partir de la redefinición del mercado relevante de este servicio, indicada en el apartado anterior, se procedió a determinar el grado de competencia que se presenta en este mercado según los parámetros e indicadores establecidos en la resolución de este Consejo N° RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015.
- II. Que el análisis del grado de competencia del servicio mayorista de desagregación de bucle fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6420-SUTEL-DGM-2016.
- III. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de desagregación de bucle:

#### I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.

El servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija puede ser ofrecido de distintas formas, a saber:

- Mediante el despliegue de una red propia: la prestación del servicio minorista se basa en el despliegue de una red de acceso alternativa, por cualquiera de las tecnologías disponibles, HFC, FTTx, medios inalámbricos. Este es el caso de todos los operadores alternativos al ICE que, con el objeto de competir en el mercado, han invertido en el despliegue de una red de acceso propia.
- Mediante el uso de la red de otro operador: la prestación del servicio minorista se basa en los servicios mayoristas del operador incumbente o de otro operador que ofrezca un servicio mayorista equivalente. Actualmente en el país no hay proveedores que ofrezcan el servicio de acceso residencial a internet mediante esta modalidad.

El servicio mayorista de desagregación de bucle garantiza el acceso de operadores alternativos de internet, los cuales pueden emplear la red del operador incumbente para ofrecer sus servicios minoristas. El servicio mayorista de desagregación de bucle posee la ventaja de que permite a los operadores contar con la cobertura de la red del operador incumbente.

Lo anterior implica que el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado está muy relacionado con el servicio minorista de acceso residencial a internet, dado que representa una alternativa para la provisión de este último. Este servicio le significa al usuario final la posibilidad de contar con un proveedor alternativo en aquellos cantones en los cuáles sólo el ICE cuenta con red desplegada, o bien de ampliar la competencia en aquellas áreas en las que compiten varios operadores. En este sentido, el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado podría favorecer una mayor competencia en el mercado relevante minorista asociado, sea el mercado de acceso residencial a internet desde una ubicación fija.

### **1) Participantes del mercado.**

El servicio de desagregación de bucle de abonado se refiere al servicio que ofrece una conexión a la red del operador que le permite a otros operadores el uso de frecuencias no vocales<sup>1</sup> del espectro sobre el bucle de abonado, manteniéndose por el operador dueño de la red la prestación del servicio telefónico básico tradicional.

El único participante de este mercado es el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE), quien se constituye como el dueño de la red de cobre del país. La red de cobre desplegada por el ICE cubre los 81 cantones del país y por lo tanto, al día de hoy, esta tecnología es la única en el país que permite ofrecer un servicio de desagregación del bucle de abonado que permita a operadores alternativos competir de manera efectiva a nivel minorista en la provisión del servicio de acceso a internet desde una ubicación fija.

Los desarrollos incipientes de redes de fibra óptica no se pueden considerar actualmente como parte de este mercado, ni en un horizonte prospectivo de 2 o 3 años, como un medio sustituto del bucle del par de cobre, esto porque muchas de las redes de fibra óptica del país aún están en proceso de despliegue, mientras que aquellas que ya se encuentran desplegadas poseen coberturas limitadas y se encuentran circunscritas a iniciativas geográficamente dispersas.

### **2) Participación de mercado.**

El ICE es el único operador con la capacidad de ofrecer este servicio mayorista en el mercado costarricense. Por lo que el ICE ostenta una posición de monopolio en la prestación de este servicio, siendo su participación en el mercado de un 100% con independencia de cómo se mida.

### **3) Concentración de mercado.**

El índice de concentración se calcula como un derivado de los niveles de participación de mercado, de tal forma que, como la participación del operador es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI es de 10.000 puntos.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con artículo 28 de la Ley N° 8642 se determinó que no podrán otorgarse concesiones o autorizaciones relacionadas con el servicio telefónico básico tradicional.

#### 4) Comportamiento reciente de los participantes del mercado.

En la resolución número RCS-307-2009 se le impuso al ICE la obligación de suministrar una Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) que incluyera los puntos de acceso e interconexión y las demás condiciones técnicas, económicas y jurídicas, que sirvieran como marco de referencia para el establecimiento de acuerdos de interconexión o resoluciones de la SUTEL. Dentro de los servicios incluidos en dicha oferta se encuentra el servicio de desagregación del bucle.

Pese a lo anterior, actualmente no hay operadores que mantengan un contrato de acceso con el ICE por desagregación de bucle para ofrecer el servicio minorista de acceso a Internet desde una ubicación fija. Sin embargo, luego de la apertura del mercado se dieron dos casos sobre operadores interesados en adquirir este servicio al ICE. Uno de estos operadores fue Radiográfica Costarricense S.A (RACSA)<sup>2</sup>, con quien el ICE firmó un contrato el cual finalizó a los 18 meses de su suscripción. El otro operador fue COSTA RICA INTERNET SERVICE PROVIDER, S.A. (CRISP), quien luego de una serie de intentos por adquirir el servicio desistió. Conviene analizar en detalle dichos casos.

- RACSA

En septiembre del 2010 el ICE presentó ante la SUTEL el “*Contrato de desagregación del bucle de abonado entre el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) y Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)*”. El objeto del contrato consistía en la desagregación, a favor de RACSA, de las capacidades de banda ancha del bucle de cobre del ICE, en los distritos telefónicos donde RACSA ofrece puertos xDSL, con las características y condiciones técnicas y económicas que en dicho contrato se detallaban.

Siempre que fuera técnica y económicamente factible el ICE se comprometía a desagregar a favor de RACSA las capacidades de banda ancha de lazo de cobre existente entre el Punto de Terminación de Red (PRT) y el equipo de acceso del ICE, donde RACSA explota sus puertos xDSL, sin detrimento de las condiciones de calidad de los servicios de telecomunicaciones que brinda el ICE. Los precios pactados en dicho contrato se indican en el Cuadro 1.

Cuadro 1

*Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:  
Cargo mensual por par de cobre desagregado según contrato ICE-RACSA. Año 2010.*

Concepto	Cuota de instalación	Cargo mensual recurrente
Desagregación de bucle de abonado completo	30	12,70
Desagregación de bucle de abonado compartido	30	10,93
Factibilidad de acceso para desagregación del bucle	Estudio de factibilidad técnica	N/A

*Nota: Las cifras están dadas en US Dólares.*

*Fuente: Expediente I0053-STT-INT-OT-00152-2010.*

Una de las cláusulas del contrato indicaba que el mismo tendría una duración indefinida, con un plazo mínimo de ejecución de 18 meses en la medida que las partes no decidieran por mutuo acuerdo su término. Sin embargo, el 07 de agosto del 2015 el ICE y RACSA solicitaron la autorización de finalización del contrato por mutuo acuerdo.

La DGM solicitó a RACSA y al ICE informar sobre los bucles que previamente habían sido desagregados. En la respuesta indican que el contrato se mantuvo vigente hasta el mes de agosto del 2012 y que desde esa fecha en adelante se procedió a revertir los efectos del citado acuerdo, lo que implicó trasladar un total de 25,000 puertos xDSL a la red de RACSA.

Mediante resolución RCS-005-2016 del día 6 de enero del 2016, el Consejo otorgó la autorización para la finalización definitiva del contrato de desagregación del bucle de abonado entre el ICE y RACSA. No hubo ninguna afectación a los usuarios.

<sup>2</sup> Es necesario aclarar que el Instituto Costarricense de Electricidad es el dueño de las empresas Cablevisión<sup>2</sup> y RACSA, por lo cual se consideran que estos tres operadores forman parte de un mismo “grupo económico”, de acuerdo con lo establecido en el inciso 9, del artículo 6 de la Ley 8642, Ley General de Telecomunicaciones.

- CRISP

Por otro lado, la empresa CRISP inició, a finales del 2010, negociaciones con el ICE sobre varios servicios mayoristas, entre estos la desagregación del bucle. Luego de varias reuniones entre ambas empresas y audiencias ante el Consejo de la SUTEL, se dieron varias situaciones que llevaron a que la empresa CRISP desistiera de adquirir dicho servicio.

Durante el proceso de negociaciones CRISP indicaba que los precios ofrecidos por el ICE no estaban calculados con la metodología establecida por la SUTEL, además de que en más de cuatro meses no fue posible que la empresa cobicara sus equipos en las instalaciones del ICE a pesar de ya haber instalado algunos equipos en las salas del ICE.

Es así que el 15 de febrero del 2011 CRISP comunica al ICE que no van a requerir el servicio de desagregación del bucle.

A la fecha, además de los dos casos anteriores, la SUTEL no tiene conocimiento de que hayan existido otras empresas interesadas en adquirir este servicio.

Estos dos casos unidos al hecho de no haber existido ningún otro operador interesado en adquirir este servicio parecen evidenciar que las condiciones en las cuales se ofrece este servicio han impedido que este mercado se desarrolle. Por lo cual conviene analizar preliminarmente los términos en que este servicio se ha ofrecido en el mercado.

A la fecha, el ICE ha contado con dos OIR distintas, y por lo tanto dos precios distintos han sido aprobados para el servicio de desagregación de bucle. La primera OIR fue aprobada en el año 2010, mientras que la segunda OIR, vigente al día de hoy, fue emitida en el año 2014.

Cuadro 2

*Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:  
Cargo mensual por par de cobre desagregado establecido en la OIR del ICE. Años 2010 y 2014.*

Servicio	Cuota instalación	Cargo mensual recurrente	Cuota instalación	Cargo mensual recurrente
	OIR 2010		OIR 2014	
Desagregación de bucle de abonado completo	30	12,70	33,10	11,29
Desagregación de bucle de abonado compartido	30	10,93	10,40	5,44

*Nota: Las cifras están dadas en US Dólares.*

*Fuente: Elaboración propia con datos OIR 2010 y OIR 2014 del ICE, aprobadas mediante resoluciones RCS-496-2010 y RCS-059-2014 y RCS-110-2014, respectivamente.*

La información contenida en el Cuadro 2 evidencia que los precios para este servicio disminuyeron entre una OIR y otra, sobre todo en lo referente al cargo mensual recurrente. Así esta disminución en el precio, principalmente del servicio de desagregación de bucle compartido, de \$10,93 a \$5,44 dólares, casi en un 50%, no generó un incentivo para que operadores mostraran interés en este servicio. Tampoco así, la reducción de la cuota del cargo por instalación

Así, conviene determinar por qué la disminución del precio de este servicio no resultó efectiva para promover que los operadores se interesaran en él. Lo anterior se pudo haber dado por diversas razones.

En primer lugar, si bien las condiciones y los precios disminuyeron, estos pueden no seguir siendo atractivos para que los operadores entrantes escojan como parte de su modelo de negocio emplear el servicio de desagregación de bucle como medio para llegar al usuario final. No se puede dejar de lado que el servicio que más disminuyó de precio fue la desagregación del bucle de abonado compartido, la cual aplica en el caso de aquellos bucles que cuentan con una línea telefónica fija del ICE, muchos de los cuales ya cuentan con una conexión a internet ofrecida también por el propio ICE<sup>3</sup>. Aproximadamente el 30% de los bucles cuentan tanto con el servicio de telefonía fija como de acceso a internet fijo, conexiones que son menos atractivas

<sup>3</sup> A diciembre 2015 el ICE contaba con 245.648 conexiones a internet vía ADSL y 824.070 líneas telefónicas fijas, lo que implica que casi un 30% del total de bucles de abonado contaban con servicios

para un operador alternativo, porque implican el esfuerzo de venta de lograr que el usuario que ya cuenta con la conexión de xDSL con el ICE se traslade hacia el nuevo operador. De tal forma que para los operadores alternativos el servicio de desagregación de bucle de abonado completo, puede resultar más atractivo, porque es el que se ofrece sobre líneas en las cuales el ICE no ofrecen ningún servicio. Sin embargo, como ya fue destacado entre 2010 y 2014 dicho servicio bajó sólo US\$1,41 por línea.

En segundo lugar, es necesario indicar que las condiciones técnicas ofrecidas para la prestación de este servicio no variaron significativamente de una OIR a otra. En ese sentido otros elementos esenciales, como plazos de entrega del servicio y demás permanecieron iguales en ambas ofertas.

En tercer lugar, no se pudo dejar de lado que luego de la apertura los operadores para ingresar al mercado minorista de acceso a Internet fijo optaron por desplegar sus propias redes. Esto generó que la competencia en el servicio de acceso a Internet se diera sobretodo como una competencia entre redes, entre el incumbente y los nuevos operadores, y no como una competencia entre servicios<sup>4</sup>. De tal forma que la naturaleza de la dinámica competitiva a nivel minorista podría haber afectado el interés en el desarrollo de este mercado a nivel mayorista, ya que los operadores han optado por desplegar su propia red de acceso y llegar al usuario final sin tener que desagregar el bucle de abonado y suscribir un contrato de acceso.

### **5) Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos.**

Este apartado se refiere al acceso que tienen los operadores que prestan el servicio de acceso residencial a internet a nivel minorista al mercado mayorista relevante asociado, sea al servicio mayorista de desagregación de bucle.

El ICE ofrece el servicio de desagregación compartida del bucle de abonado en dos modalidades, a saber: desagregación compartida del bucle de abonado y desagregación completa del bucle de abonado.

El servicio de desagregación compartida del bucle de abonado consiste en el alquiler del par de cobre al PS (prestador solicitante), en el rango de frecuencias altas del par, para entregar servicios de banda ancha o xDSL por encima de la banda de frecuencias bajas para la telefonía básica o bien acceso básico RDSI, la cual sería utilizada por el ICE para el servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles de abonado que cuenten con el servicio telefónico básico tradicional o básico RDSI del ICE, o bien clientes que han solicitado el retiro de su servicio ADSL para migrar a otro operador pero que deseen conservar su servicio telefónico básico tradicional<sup>5</sup>.

El servicio de desagregación completa del bucle de abonado consiste en el alquiler del par de cobre al PS, en todo el rango de frecuencias del par, para su uso irrestricto exceptuando la prestación del servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles vacantes, esto es, bucles sin abonados. En este caso, el ICE no brindará al cliente el servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles de abonado que no cuenten con ningún tipo de servicio del ICE, o aquellos que habiendo contado con el servicio telefónico básico tradicional, básico RDSI o ADSL del ICE, el cliente ha solicitado el retiro de los servicios en su totalidad para migrar a otro operador<sup>6</sup>.

Los precios ofrecidos para el servicio de desagregación del bucle según la última OIR, aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 y RCS-110-2014, son los indicados en el

---

<sup>4</sup> La competencia en redes se da cuando los operadores están integrados verticalmente, y por lo tanto estos controlan sus propias infraestructuras de red llegando a tener autonomía suficiente para la inversión y la innovación. La competencia en servicios, es aquella donde los operadores sin infraestructura ofertan servicios sobre la red del operador incumbente o ya establecido mediante el alquiler a precio mayorista regulado.

<sup>5</sup> La terminación de este servicio será entregada en un repartidor de operador (RdO) o punto de acceso del PS. En este caso corresponde al PS cubrir los costos de instalación del tendido del cable para unir el RPCA del ICE y RdO del PS, y de ser necesario el splitter de central. Esta instalación será realizada por el ICE con cargo al PS, de acuerdo con el estudio de campo respectivo.

<sup>6</sup> El acceso a estos elementos se provee en un punto factible ubicado en un lugar entre el equipo terminal del cliente y la salida de la central telefónica o conmutador del ICE, siempre y cuando el medio de transmisión que se elija para hacer la interconexión sea el par de cobre. El punto de conexión estará en las centrales primarias, centrales locales y Unidades Remotas (URAs). A partir de este punto, el PS obtendrá acceso compartido al bucle local. Por consiguiente, estará en condiciones de usar el bucle como medio de transmisión directo entre su red y los clientes finales.

Cuadro 3.

Cuadro 3  
*Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:  
 Cargo mensual por par de cobre desagregado establecido en la OIR del ICE.  
 Monto en US Dólares. Año 2014.*

Concepto	Cuota de instalación	Cargo mensual recurrente
Bucle de abonado completo	33,10	11,29
Bucle de abonado compartido	10,40	5,44

*Nota: Las cifras están dadas en US Dólares.*

*Fuente: Elaboración propia con datos OIR 2014 del ICE, aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 y RCS-110-2014.*

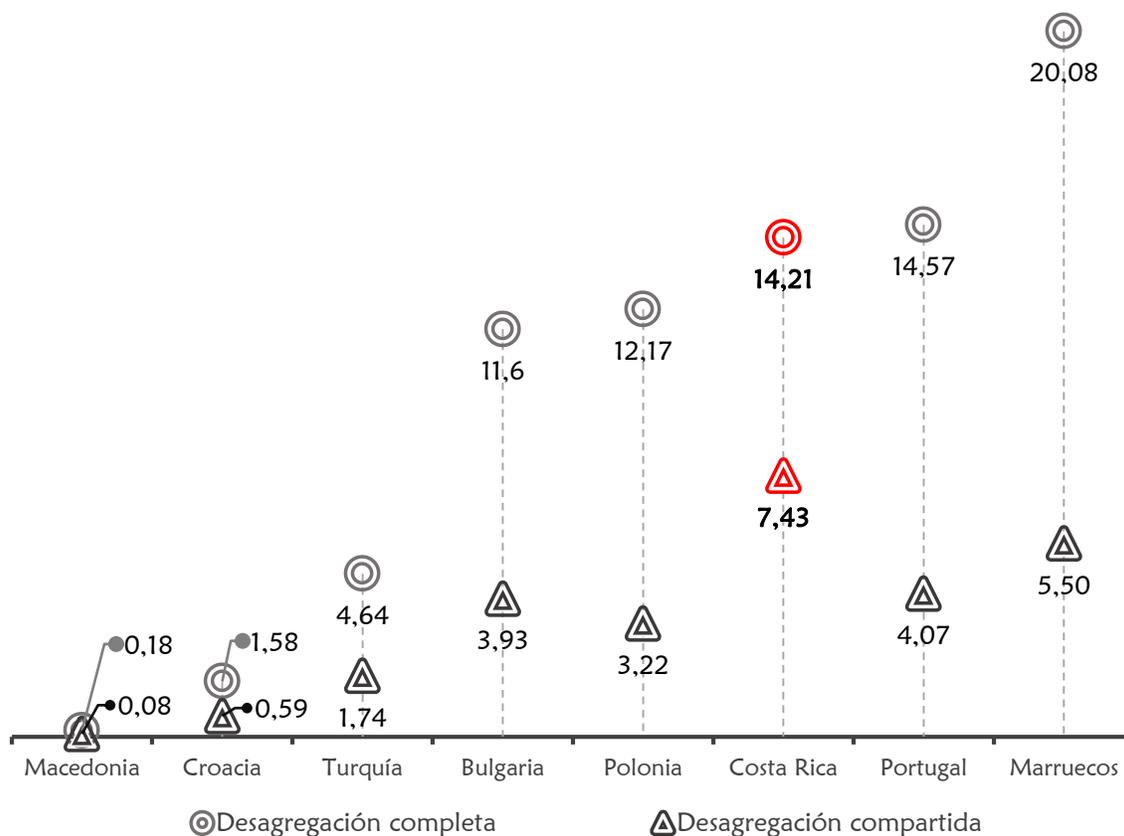
Para determinar la razonabilidad de estos cargos, una de las herramientas es comparar precios internacionales de este mismo servicio. Para ello la SUTEL contrató mediante licitación abreviada 2015-LA-000007-SUTEL a la empresa Telecommunications Management Group para que le proporcionara un comparativo internacional de una serie de variables relevantes del sector telecomunicaciones, entre esta información se encontraban los precios cobrados en otros países por la desagregación del bucle. Estos precios para poder compararlos se ajustaron según el poder de paridad de compra para cada país.

EI

**Gráfico 1** muestra el comparativo del cargo mensual por desagregación completa y el cargo mensual por desagregación compartida.

### Gráfico 1

*Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:  
 Cargo de desagregación compartida y completa de bucle de abonado  
 del operador importante para distintos países. Año 2014.*



**Nota:** Las cifras están dadas en US\$ PPA.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Informe final de la Contratación 2015LA-SUTEL-00007.

El

**Gráfico 1** permite determinar que el precio del servicio de desagregación de bucle completa que ofrece el ICE son un 30% que los de la muestra de países considerada. Por su parte, en lo referente al servicio de desagregación de bucle compartida, el precio del ICE es el precio más alto de todos los países de la muestra y se aleja en un 55% del promedio.

Ahora bien, en lo referente a los cargos de instalación para la desagregación del bucle, los precios de instalación de un bucle completamente desagregado son un 49% superiores a la muestra de países considerada de previo, mientras que, en el caso del cargo de instalación de un bucle compartido, esta es un 56% inferior que el promedio de los países de la muestra.

El hecho de que los cargos de instalación y los cargos recurrentes ofrecidos por el ICE se alejen del promedio internacional podría ser un factor que influya en el desarrollo de este mercado, por lo que si se pretende que este mercado se desarrolle es necesario revisar los precios de este servicio mayorista y las condiciones en las cuales se ofrece el mismo.

Conviene tener presente que el precio ofrecido en la OIR para los servicios de desagregación de bucle completo y compartido únicamente consideran la desagregación del bucle en sí, sin embargo, los servicios adicionales para hacer efectivo este servicio, tal como la cubrición, el cableado, los enlaces de conexión de equipos y los sistemas de información relevantes, deben ser contratados y cancelados por aparte como servicios adicionales.

Por lo que, además del cargo mensual recurrente por desagregación y el cargo de instalación, los operadores que deseen eventualmente acceder a este servicio deben adquirir otros servicios complementarios, tales

como la coubicación y cableado.

El operador deberá coubicarse en los nodos del ICE. Para esto deberá cancelar un cargo por instalación y un pago mensual recurrente por la coubicación. Asimismo, de acuerdo a lo indicado en la OIR para la desagregación del bucle compartido el operador solicitante debe cubrir los costos de instalación del tendido del cable para unir el Repartidor Principal del ICE y repartidor del operador, y de ser necesario el splitter de central. Esta instalación será realizada por el ICE con cargo al operador, de acuerdo con el estudio de campo respectivo.

Si el operador selecciona coubicarse en los nodos del ICE, los cargos que aplicarían dependerían de si es un bastidor completo o en un tercio de bastidor. De acuerdo a la última OIR vigente los precios para estos servicios se recogen en el Cuadro 4.

**Cuadro 4**  
*Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:*  
*Cargo por servicios adicionales necesarios para poder desagregar un bucle de abonado según la OIR del ICE. Año 2014.*

Servicio		CNR	CRM
<b>5. Servicios de Coubicación</b>			
5.1	Coubicación en nodos principales de telecomunicaciones San Pedro, Bastidor completo	4.616,47	
5.1.1	Servicio con circuitos de AC y DC	3.419,18	2.937,64
5.1.2	Servicio con circuito de AC 20 A	3.419,18	2.432,05
5.1.3	Servicio con circuito de DC 20 A	3.419,18	2.004,57
5.1.4	Servicio con circuito de DC 30 A	3.419,18	2.149,86
5.2	Coubicación en nodos principales de telecomunicaciones San Pedro, Bastidor compartido ( a un tercio)	1.538,82	
5.2.1	Servicio con circuito de AC 6,67 A - 120 V	1.139,73	810,68
5.2.2	Servicio con circuito de 6,67 A - 48 V	1.139,73	708,86
5.2.3	Servicio con circuito de 10 A - 48 V	1.139,73	716,62

**Nota:** Las cifras están dadas en US dólares.

**Fuente:** Elaboración propia con datos OIR 2014 del ICE, aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 y RCS-110-2014.

Mientras que en lo referente a cargos adicionales como el cableado, el cargo a ser cobrado sería determinado hasta que el ICE realice el estudio de campo específico.

Dados los anteriores cargos y considerando los precios cobrados a nivel minorista por el servicio de acceso a internet residencial desde una ubicación fija se puede realizar el siguiente ejercicio para una conexión a internet de 2 Mbps, la cual según el análisis del servicio minorista de acceso residencial a internet es la más comúnmente ofrecida en el país. Si suponemos que un operador alternativo desea ofrecer servicios de acceso residencial a internet empleando el servicio mayorista de acceso a internet dicho operador debe cancelar al ICE los siguientes montos:

- Por el servicio de desagregación de bucle completo: US\$11,29 por línea por mes.
- Por el servicio de desagregación de bucle compartido: US\$5,44 por línea por mes.
- Por el servicio de coubicación en un tercio de bastidor: US\$810,68 por mes.
- Por el servicio de instalación de un bucle completo: \$33,10 por línea una única vez.
- Por el servicio de instalación de un bucle compartido: \$10,40 por línea una única vez.
- Por el servicio de instalación de coubicación en un tercio de bastidor: \$1.139,73 una única vez.

A su vez el operador debe incurrir en una serie de costos adicionales para la provisión del servicio:

- Costos de transmisión, núcleo, conectividad internacional, entre otros costos de red: 4.869 colones/línea.
- Costos minoristas: 1.950 colones/línea.

A partir de lo anterior se puede proyectar la rentabilidad mensual que tendría un operador que ofreciera el

servicio minorista de acceso residencial a internet mediante la contratación mayorista del servicio de desagregación de bucle de abonado. Dicho ejercicio se resume en el Cuadro 5.

Cuadro 5

*Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:*

*Estimación de rentabilidad de un operador alternativo el servicio minorista de acceso residencial a internet mediante la contratación mayorista del servicio de desagregación de bucle de abonado.*

Desagregación de Bucle Compartido									
Ítem	Costo/Precio	Cantidad de Bucles							
		100	500	1.000	5.000	10.000	25.000	50.000	100.000
Costo desagregación bucle	5,44	544,00	2.720,00	5.440,00	27.200,00	54.400,00	136.000,00	272.000,00	544.000,00
Costo instalación desagregación bucle	10,40	28,89	144,44	288,89	1.444,44	2.888,89	7.222,22	14.444,44	28.888,89
Costo coubicación	2.937,64	2.937,64	2.937,64	2.937,64	8.812,92	14.688,20	38.189,32	73.441,00	146.882,00
Costo instalación coubicación	3.419,18	94,98	94,98	94,98	284,93	474,89	1.234,70	2.374,43	4.748,86
<i>Subtotal Costos Mayoristas</i>		<i>3.605,51</i>	<i>5.897,06</i>	<i>8.761,51</i>	<i>37.742,30</i>	<i>72.451,98</i>	<i>182.646,25</i>	<i>362.259,88</i>	<i>724.519,75</i>
<i>Porcentaje Costos Mayoristas</i>		<i>74%</i>	<i>48%</i>	<i>41%</i>	<i>37%</i>	<i>36%</i>	<i>37%</i>	<i>36%</i>	<i>36%</i>
Costos de transmisión, núcleo, conectividad internacional, entre otros costos de red.	9,07	907,45	4.537,25	9.074,50	45.372,48	90.744,96	226.862,39	453.724,78	907.449,55
Costos minoristas	3,63	363,43	1.817,14	3.634,27	18.171,36	36.342,71	90.856,78	181.713,56	363.427,12
<i>Subtotal Otros Costos</i>		<i>1.270,88</i>	<i>6.354,38</i>	<i>12.708,77</i>	<i>63.543,83</i>	<i>127.087,67</i>	<i>317.719,17</i>	<i>635.438,33</i>	<i>1.270.876,67</i>
<i>Porcentaje Otros Costos</i>		<i>26%</i>	<i>52%</i>	<i>59%</i>	<i>63%</i>	<i>64%</i>	<i>63%</i>	<i>64%</i>	<i>64%</i>
<b>Costo total</b>		<b>4.876,38</b>	<b>12.251,44</b>	<b>21.470,27</b>	<b>101.286,13</b>	<b>199.539,64</b>	<b>500.365,41</b>	<b>997.698,21</b>	<b>1.995.396,42</b>
Precio promedio conexión 2 MB	20,20	2.020,28	10.101,41	20.202,82	101.014,10	202.028,20	505.070,50	1.010.141,01	2.020.282,02
<b>Rentabilidad Mensual</b>		<b>-2.856,10</b>	<b>-2.150,03</b>	<b>-1.267,45</b>	<b>-272,03</b>	<b>2.488,56</b>	<b>4.705,09</b>	<b>12.442,80</b>	<b>24.885,60</b>
Rentabilidad porcentual		-141%	-18%	-6%	0%	1%	1%	1%	1%

Desagregación de Bucle Completo									
Ítem	Costo/Precio	Cantidad de Bucles							
		100	500	1.000	5.000	10.000	25.000	50.000	100.000
Costo desagregación bucle	11,29	1.129,00	5.645,00	11.290,00	56.450,00	112.900,00	282.250,00	564.500,00	1.129.000,00
Costo instalación desagregación bucle	33,10	91,94	459,72	919,44	4.597,22	9.194,44	22.986,11	45.972,22	91.944,44
Costo coubicación	2.937,64	2.937,64	2.937,64	2.937,64	8.812,92	14.688,20	38.189,32	73.441,00	146.882,00
Costo instalación coubicación	3.419,18	94,98	94,98	94,98	284,93	474,89	1.234,70	2.374,43	4.748,86
<i>Subtotal Costos Mayoristas</i>		<i>4.253,56</i>	<i>9.137,34</i>	<i>15.242,06</i>	<i>70.145,07</i>	<i>137.257,53</i>	<i>344.660,14</i>	<i>686.287,65</i>	<i>1.372.575,31</i>
<i>Porcentaje Costos Mayoristas</i>		<i>77%</i>	<i>59%</i>	<i>55%</i>	<i>52%</i>	<i>52%</i>	<i>52%</i>	<i>52%</i>	<i>52%</i>
Costos de transmisión, núcleo, conectividad internacional, entre otros costos de red.	9,07	907,45	4.537,25	9.074,50	45.372,48	90.744,96	226.862,39	453.724,78	907.449,55
Costos minoristas	3,63	363,43	1.817,14	3.634,27	18.171,36	36.342,71	90.856,78	181.713,56	363.427,12
<i>Subtotal Otros Costos</i>		<i>1.270,88</i>	<i>6.354,38</i>	<i>12.708,77</i>	<i>63.543,83</i>	<i>127.087,67</i>	<i>317.719,17</i>	<i>635.438,33</i>	<i>1.270.876,67</i>
<i>Porcentaje Otros Costos</i>		<i>23%</i>	<i>41%</i>	<i>45%</i>	<i>48%</i>	<i>48%</i>	<i>48%</i>	<i>48%</i>	<i>48%</i>
<b>Costo total</b>		<b>5.524,44</b>	<b>15.491,72</b>	<b>27.950,83</b>	<b>133.688,91</b>	<b>264.345,20</b>	<b>662.379,30</b>	<b>1.321.725,99</b>	<b>2.643.451,97</b>
Precio promedio conexión 2 MB	20,20	2.020,28	10.101,41	20.202,82	101.014,10	202.028,20	505.070,50	1.010.141,01	2.020.282,02
<b>Rentabilidad Mensual</b>		<b>-3.504,16</b>	<b>-5.390,31</b>	<b>-7.748,01</b>	<b>-32.674,81</b>	<b>-62.317,00</b>	<b>-157.308,80</b>	<b>-311.584,98</b>	<b>-623.169,96</b>
Rentabilidad porcentual		-173%	-35%	-28%	-24%	-24%	-24%	-24%	-24%

**Notas:**

*Las cifras están dadas en US dólares.*

*Se emplea el precio promedio de una conexión de 2 MB de 10.840 colones/línea calculado en el apartado correspondiente al Servicio minorista de acceso residencial a internet en una ubicación fija.*

*Los costos de transmisión, núcleo, conectividad internacional, entre otros costos de red y costos minoristas se obtienen del modelo de costos desarrollado mediante la licitación 2014LA-000014-SUTEL.*

*Para la recuperación de los costos de instalación se emplean 3 años como tiempo promedio de estadía del usuario, según los datos de la encuesta realizada mediante licitación 2015LA-000003-SUTEL.*

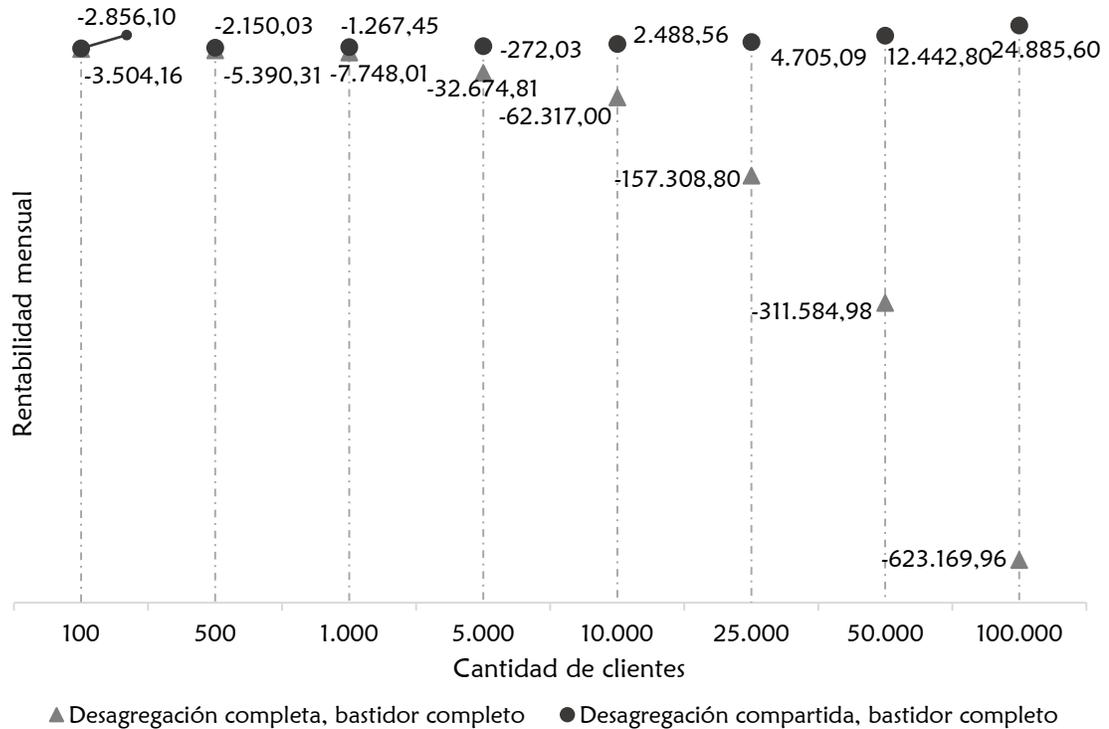
*Se emplea el tipo de cambio promedio de compra/venta del BCCR para el año 2015, el cual es de 536,56 colones/US\$*

*Para el servicio de coubicación se emplea como referencia los cargos del "Servicio con circuitos de AC y DC " para un bastidor completo, empleando un equipo MA5603T HUAWEI con capacidad de 2.048 puertos. No se incluyen los gastos de energía ni de instalación del cableado.*

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos OIR 2014 del ICE, aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 y RCS-110-2014, de las licitaciones 2014LA-000014-SUTEL y 2015LA-000003-SUTEL y de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.*

A su vez el Gráfico 2 resume la evolución de la rentabilidad del servicio minorista dependiendo de la modalidad del servicio mayorista adquirido, sea desagregación completa o compartida.

**Gráfico 2**  
**Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:**  
**Estimación de rentabilidad de un operador alternativo el servicio minorista de acceso residencial a internet mediante la contratación mayorista del servicio de desagregación de bucle de abonado.**



**Fuente:** *Elaboración propia a partir de datos OIR 2014 del ICE, aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 y RCS-110-2014, de las licitaciones 2014LA-000014-SUTEL y 2015LA-000003-SUTEL y de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.*

El Cuadro 5 y el Gráfico 2 evidencian que ofrecer el servicio minorista de acceso residencial a internet mediante la contratación del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado completo es financieramente inviable dados los cargos de desagregación actuales, los cuales representan, independientemente de la escala, alrededor de un 50% de los costos totales de provisión del servicio.

Sin embargo, para el caso de la contratación del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado compartida, el servicio minorista se vuelve financieramente viable a partir de una escala superior a los 10.000 usuarios. Es necesario tener en cuenta que, del análisis del mercado minorista del servicio de acceso residencial a internet desde una ubicación fija, sólo 4 de los 19 operadores actuales poseen una escala superior a los 10.000 clientes.

Además, debe considerarse que si se llega a comparar la rentabilidad porcentual para cada ejercicio realizado, se encuentra que la misma no llega a alcanzar la utilidad media de la industria calculada por la SUTEL, la cual es de 8,28%.

Por lo tanto, a raíz de lo anterior, si la SUTEL considera que es beneficioso para el sector el desarrollo de este mercado deberá valorar una revisión de estos cargos mayoristas para determinar si es posible ajustar los mismos para hacer más atractivo el servicio mayorista.

Conviene en este apartado del análisis tener en cuenta también los resultados de la encuesta a proveedores<sup>7</sup> que realizó la SUTEL, para determinar desde el punto de vista de los operadores cuáles son las barreras de acceso a los mercados mayoristas o fuentes de insumos, en particular en el mercado mayorista de

<sup>7</sup> "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

desagregación de bucle.

Mediante esta encuesta se indagó sobre el servicio de desagregación de bucle de abonado y sobre el por qué este servicio no se ha desarrollado en el país como medio para ofrecer el servicio de Internet fijo a nivel minorista. Las respuestas giraron principalmente sobre dos temas centrales: por un lado en que existe una negativa por parte de la empresa dueña de la red para brindar este servicio, ya que a la fecha no ha desarrollado el modelo de negocio ni las facilidades para brindarlo y por otro lado, se indica que no hay políticas claras sobre dicho servicio por parte de SUTEL.

Todo lo anterior, refleja las condiciones y precios ofrecidos para este servicio parecen no resultar adecuadas para que el mismo pueda ser empleado para la prestación minorista del servicio de acceso residencial a internet desde una ubicación fija, lo que se refleja en que actualmente no exista ningún contrato vigente para desagregación de bucle de abonado.

El servicio de desagregación de bucle podría resultar especialmente efectivo para que proveedores alternativos logren ingresar a aquellos cantones en los cuales actualmente hay pocos operadores o incluso sólo uno de ellos, sea el ICE. Del apartado de "Definición de los mercados relevantes" se extrae que en el 2015 había 11 cantones del país en los cuales sólo había dos proveedores de servicios, y 8 cantones en los cuales sólo hay un proveedor de servicios. En ese sentido, el servicio de desagregación de bucle podría convertirse en una alternativa importante para incrementar el nivel de competencia en estos cantones.

#### **6) Poder compensatorio de la demanda.**

El poder compensatorio de la demanda es la capacidad de grandes usuarios o compradores de un servicio de (i) servir como contrapeso a la capacidad del oferente u oferentes de dicho servicio para fijar precios o (ii) de extraer concesiones o reducciones de precios de parte de los oferentes. Este poder surge del hecho de que los grandes compradores representan una parte significativa de los ingresos del proveedor de servicios o del hecho que el proveedor de servicios ha realizado una inversión significativa para servir al usuario en cuestión o a un segmento de usuarios específico.

Como se ha explicado el ICE es el único operador capaz de ofrecer el servicio de desagregación del bucle, pues replicar la red del ICE no es económica, técnica ni jurídicamente viable. El servicio mayorista ofrecido por el ICE es el único que le permite a los operadores alternativos ofrecer sus servicios a nivel minorista con una red que posee una cobertura prácticamente nacional.

El carácter de operador verticalmente integrado del ICE junto con su posición destacada en el mercado minorista asociado, donde poseía una cuota de mercado en 2015 del 48%, le sitúa en una clara ventaja competitiva en relación a sus competidores.

Si bien los operadores de cable están verticalmente integrados, pues poseen una red propia, la cobertura de sus redes de acceso no les sitúa en una posición comparable a la del ICE.

Igualmente tampoco podría esperarse que los operadores que negociaran con el ICE llegaran a ofrecer desagregar tantos bucles que el ingreso que le representen dichos operadores al ICE resulte significativo, sobretodo porque en el país, como ya fue indicado, pocos operadores superan una escala de 10.000 usuarios, lo que implicaría que un operador con una escala similar a la de la mayoría de operadores del país no le aportaría al ICE ingresos mayoristas anuales ni siquiera de \$1.000.000, lo que implica que estos proveedores no se constituirían para el ICE en grandes clientes. Lo que implica que su poder compensatorio es incluso más bajo.

En este contexto el poder de negociación del ICE se vuelve muy alto ya que los restantes operadores carecen de alternativas de acceso a ser desplegadas en un corto plazo en relación con el acceso al servicio mayorista de bucle de abonado. Por lo tanto, los proveedores interesados en adquirir este servicio carecerían de poder de negociación con el ICE y más bien si desean adquirir el servicio deben ajustarse a las condiciones ofrecidas por este.

#### **7) Costos de cambio de operador.**

Como ya se mencionó el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado podría ayudar a traer mayor competencia en aquellos cantones en los cuales el usuario final, por diferentes razones, solamente tiene la opción de contratar los servicios de un proveedor para adquirir el servicio minorista de acceso residencial a internet en una ubicación fija.

Es necesario tener claro que si un operador desea brindar el servicio minorista en estos cantones lo puede hacer mediante dos vías, por un lado mediando el despliegue propio de su red y por otro mediante el servicio de desagregación de bucle de abonado. En ese sentido, es claro que la única alternativa al despliegue de red es el acceso a la red del operador que ya cuenta con dicha red desplegada en el cantón involucrado, de tal suerte que un operador que desea ingresar a dicho cantón mediante el abastecimiento del servicio mayorista de desagregación de bucle solamente cuenta con ese único proveedor, sea el ICE, para realizar los contratos de acceso. Es decir, no existe la posibilidad de cambiar de proveedor del insumo mayorista para brindar servicios a nivel minorista; la única alternativa posible es el desarrollo de infraestructura alternativa propia.

Lo anterior permite concluir que los costos de cambio de operador son altos, ya que sólo el ICE es capaz de ofrecer el servicio de desagregación de bucle que habilitaría al operador a prestar el servicio a nivel minorista.

## **II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.**

### **1) Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución.**

Si bien, como fue analizado en el mercado minorista asociado, el costo de capital del sector telecomunicaciones en Costa Rica es razonable en comparación con países de la región, lo cierto del caso es que el costo de despliegue de redes alternativas es alto. Más aún el grado de disponibilidad de financiamiento en el sector de telecomunicaciones está relacionado con el modelo de negocios escogido para ingresar en un mercado.

Dicha situación se ve reflejada en la cobertura alcanzada por las redes de los operadores de cable en relación con la cobertura de la red del ICE. Así aunque a nivel minorista hay diversas redes desplegadas, muchas de ellas poseen una cobertura muy reducida. Esto pese a que en el mercado participan empresas con un capital internacional o nacional importante, como el caso de TIGO y de Cabletica y Telecable respectivamente.

Así la cobertura aún limitada de las redes de cable y mucho más limitada aún de las redes de fibra óptica refleja en gran parte la magnitud de las inversiones requeridas para el despliegue de red y los altos costos hundidos asociados a este despliegue, particularmente de la red de acceso.

Si bien, como ya se vio en el apartado de definición del mercado minorista del servicio de acceso residencial a través de redes fijas, hay áreas geográficas del país en que se han desplegado diversas redes alternativas de acceso a internet, lo cierto es que el porcentaje de accesos de los operadores alternativos aún es bajo en ciertos cantones del país.

Lo anterior, permite concluir que el ICE, dada su condición de operador histórico, continúa siendo el dueño de la red de acceso con mayor cobertura del país. Siendo que el despliegue de una red semejante a la del ICE supone una inversión importante no sólo en términos económicos sino también de tiempo. En este sentido la red del ICE es una infraestructura prácticamente irreplicable en el corto plazo.

Lo anterior permite concluir que los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución son altos, lo que representa una barrera de entrada importante al mercado. Esta barrera es más alta para aquellas áreas menos densamente pobladas del país, donde se requiere llevar a cabo una inversión mayor<sup>8</sup> para llegar a menos usuarios, ya que los costes de despliegue de una red de acceso son inversamente proporcionales a la cercanía entre usuarios.

### **2) Economías de escala y alcance.**

---

<sup>8</sup> En las zonas menos densamente pobladas las viviendas suelen estar ubicadas de manera más dispersa, por lo que se necesita cubrir una mayor distancia para llegar a cada vivienda.

Según la OECD<sup>9</sup>, las economías de escala surgen cuando los costos fijos son altos, por lo que una mayor escala de producción lleva a menores costos promedio por unidad producida. Por su parte las economías de alcance se dan cuando resulta menos costoso para una empresa producir conjuntamente dos o más bienes o servicios en comparación con el costo de producción de las empresas que producen esos mismos bienes o servicios de manera separada.

Las industrias que exhiben una gran proporción de costos fijos frente a los costos totales presentan mayores economías de escala y alcance. Estas se pueden alcanzar más fácilmente entre mayor demanda exista, además entre más elementos comunes a varios usuarios finales también mayores serán las economías de escala.

No obstante, el servicio analizado, dadas sus características particulares, presenta unas menores posibilidades en este sentido, puesto que se exige el despliegue de una infraestructura específica para cada usuario final.

Entre mayor cantidad de elementos comunes a varios usuarios finales antes del tramo específico, aumentan las economías de escala. A la vez, la mayor o menor cantidad de dichos elementos comunes en la red de acceso dependen básicamente de la densidad y de la cercanía de los lugares que se demanda el servicio.

Asimismo, este servicio podría tener grandes economías de alcance puesto que suele ofrecerse de manera empaquetada con otro tipo de servicio como lo es el servicio telefónico. Caso que, en Costa Rica, por disposición legal no es posible.

Es así que podemos decir que en la prestación de este servicio se presentan economías de escala, alcance y densidad que implican que los operadores entrantes afrontan unos costos medios unitarios mayores que los operadores ya establecidos.

Por lo tanto, la presencia de economías de escala y de alcance en este mercado para el operador ya establecido puede llegar a constituir una barrera a la entrada para los nuevos operadores, ya que estos tienen una ventaja sobre los nuevos entrantes en virtud de la escala ya alcanzada.

### **3) Monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida.**

Los mercados de telecomunicaciones se caracterizan por ser intensivos en capital, mientras que el despliegue de las redes de telecomunicaciones a su vez se caracteriza por presentar altos costos hundidos<sup>10</sup>. Los altos costos hundidos representan una de las características singulares del sector de las telecomunicaciones que vale la pena considerar en un análisis de competencia.

Esta característica confiere a estos costos un valor estratégico muy relevante para el operador incumbente como una barrera de entrada. Es casi un hecho que la entrada de un nuevo competidor se da en función de estos costos y la rentabilidad esperada.

Además de los altos costos hundidos, el ingreso de nuevos operadores a este mercado se puede ver afectado por el hecho de que los períodos de recuperación de la inversión son largos, lo cual se extrapola de las largas vidas útiles que tienen los elementos de una red fija, a modo de ejemplo se tiene que la amortización de un kilómetro de cobre es de aproximadamente 20 años.

Otro aspecto que se valora como una barrera de entrada al mercado es la posibilidad de usos alternativos de la infraestructura y equipo desplegado para brindar específicamente el servicio de desagregación del bucle. Al respecto la infraestructura y equipo desplegado para brindar este servicio presenta una ausencia o escasa rentabilidad de usos alternativos.

---

<sup>9</sup> GUÍA: HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA. Volumen II OECD. 2011  
<http://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>

<sup>10</sup> Costos hundidos son aquellos retrospectivos, que han sido incurridos en el pasado y que no pueden ser recuperados.

Es así que, las altas inversiones y los altos costos hundidos, así como los largos periodos de recuperación representan una barrera a la entrada en este mercado para operadores alternativos, por lo que llegar a replicar una red de la dimensión de la red del incumbente no es considerado factible ni técnicamente rentable.

#### **4) Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos.**

El artículo 23 de la Ley 8642 establece que todo operador o proveedor de servicios de telecomunicaciones deberá solicitar a la SUTEL la autorización para ofrecer sus servicios en el mercado costarricense. A su vez la resolución RCS-078-2015<sup>11</sup>, “*Actualización de los Requisitos para Presentar una Solicitud de Autorización e Información que debe incluirse en la Notificación de Ampliación de Servicios y Zonas de Cobertura*”, establece los requisitos para presentar la solicitud de autorización y ampliación de servicios y zonas de cobertura geográfica, para todos los servicios de telecomunicaciones.

Un extracto del contenido de dicha resolución se incluyó en el análisis del mercado del servicio minorista de acceso a Internet desde una ubicación fija y por lo tanto no se considera necesario replicarlo aquí.

En ese sentido, la mayor barrera que encontraría un operador la podría representar la suscripción de contratos de acceso de desagregación con otros proveedores, sin embargo, el proceso de autorización no representa en sí mismo una alta barrera de entrada.

#### **5) Inversión en publicidad**

Haciendo referencia al mercado minorista de acceso residencial a internet por medio de una ubicación fija, se tiene que la publicidad es un elemento muy importante para los operadores o proveedores de este servicio, ya que es uno de los principales insumos de su estrategia comercial para la captación y mantenimiento de clientes.

En ese sentido, como se detalla en el análisis del “Servicio minorista de acceso residencial a internet por medio de una ubicación fija”, el gasto en publicidad que realiza una empresa de telecomunicaciones puede llegar a ser muy alto en términos del monto total invertido. Así un nuevo entrante va a estar obligado a realizar fuertes inversiones en publicidad, no sólo para poder posicionar su marca y competir en el mercado, sino también para lograr erosionar la lealtad de los clientes hacia otras marcas.

Así las cosas, las fuertes inversiones en publicidad llevadas a cabo por los operadores existentes obligarán a cualquier entrante a realizar fuertes desembolsos para desarrollar su propia imagen de marca y para poder captar una masa crítica de clientes. Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad también representa una alta barrera de entrada a este mercado.

#### **6) Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.**

Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, se refieren al acceso de los proveedores locales a ciertos recursos internacionales indispensables para la prestación adecuada del servicio local. Con base en la naturaleza y dimensión geográfica del mercado desagregación de bucle de abonado este elemento no es relevante ni aplicable al mismo debido a que no hay insumos internacionales involucrados por lo cual no constituiría una barrera de entrada a este mercado.

#### **7) Actos de autoridades estatales o municipales que discriminen entre operadores o proveedores.**

Cabe mencionar que los operadores que participan como proveedores del servicio de desagregación de bucle, normalmente no requieren desplegar redes adicionales debido a que estas ya están desplegadas para la prestación minorista del servicio. En razón de lo anterior, se concluye que los actos de autoridades estatales o municipales que discriminen entre operadores no es un elemento que represente una barrera a la entrada del mercado para nuevos operadores.

---

<sup>11</sup>Fuente:[https://Sutel.go.cr/sites/default/files/rcs-078-2015\\_actualizacion\\_requisitos\\_de\\_admisibilidad\\_para\\_autorizaciones.pdf](https://Sutel.go.cr/sites/default/files/rcs-078-2015_actualizacion_requisitos_de_admisibilidad_para_autorizaciones.pdf)

### **III) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.**

Un elemento central que debe ser evaluado en un análisis del grado de competencia efectiva tiene que ver con el estudio prospectivo de la situación competitiva del mercado. Este tipo de análisis posee particular importancia en mercados muy dinámicos y caracterizados por una continua innovación, como lo son los mercados de telecomunicaciones.

#### **1) Cambios tecnológicos previsible.**

Como se determinó en el análisis del mercado minorista de acceso a Internet desde una ubicación fija, el principal cambio que experimentará en el corto plazo el servicio de Internet fijo se refiere a la introducción progresiva en el país de redes de nueva generación, con el consiguiente despliegue de conexiones FTTx.

Debido al bajo despliegue de fibra óptica, actualmente sólo un 1,19% de los usuarios acceden a Internet fijo directamente a través de una red FTTx, por lo que la presión competitiva que se espera de estas redes en el corto plazo es baja. Por lo tanto, este cambio tecnológico y su afectación al mercado deberán valorarse en una próxima revisión de este mercado.

De igual manera, puede que el desarrollo de las redes FTTx no afecte a este mercado debido a que como se ha indicado anteriormente, la competencia en el mercado minorista de acceso a Internet fijo, se ha dado mediante competencia en infraestructura y no en servicios, por lo que los operadores actualmente han optado por desplegar una parte considerable de la red y acceder al usuario final a través de esta red propia.

#### **2) Tendencias del mercado.**

##### **a) Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado.**

Dadas las grandes inversiones que requiere el despliegue de una red de acceso alternativa, no se considera que los operadores que han acometido este esfuerzo tengan incentivos para prestar los servicios mayoristas de referencia. Por ello, no parece previsible la entrada de ningún operador al mercado de referencia, al menos en el plazo correspondiente a este análisis.

##### **b) Anuncio de fusiones y adquisiciones.**

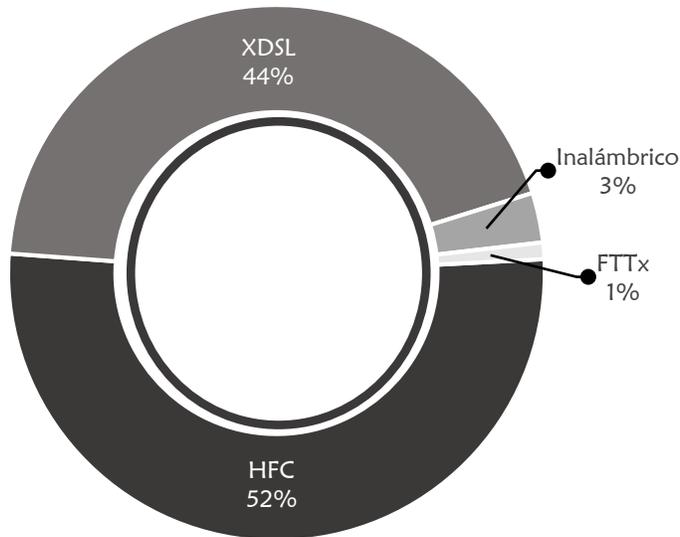
Actualmente no se tiene conocimiento de que los operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio mayorista de desagregación de bucle.

##### **c) Evolución probable de ofertas comerciales**

Al considerar el despliegue actual de las redes de acceso se encuentra que los operadores de cable constituyen la principal amenaza sobre la posición actual que ostenta el ICE. Como se ha señalado, el número de accesos activos del conjunto de operadores de cable representa el 52% del total de accesos activos XDSL del ICE.

#### **Gráfico 3**

*Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:  
Distribución de accesos a internet fija por tecnología. Año 2015.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.*

Pese a lo anterior, debido al elevado coste de las inversiones en redes de cable junto con el carácter hundido de gran parte de las mismas, prospectivamente en un plazo de 2 o 3 años no se considera que los operadores de cable hayan alcanzado una cobertura en su red de acceso similar a la del ICE, máxime cuando la red de este ya está desplegada.

### 3) Acciones regulatorias

Posiblemente el desarrollo del mercado de desagregación de bucle estaría ligado a que los cargos por este servicio y demás cargos mayoristas complementarios sean cargos atractivos para empresas que deseen ingresar al mercado minorista de acceso a Internet sin desplegar una red de acceso, por lo que quizás una revisión de los dichos cargos junto con la revisión de las condiciones de prestación sería una acción regulatoria que la SUTEL debe valorar para impulsar el desarrollo de este mercado.

### IV) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA

En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador capaz de ofrecer este servicio.

- IV. Que en relación con el servicio mayorista de desagregación de bucle el Consejo de la SUTEL destaca a partir de lo expuesto en el oficio 6420-SUTEL-DGM-2016 las siguientes conclusiones:

#### **Estructura del mercado.**

1. El único participante, desde la apertura del mercado de telecomunicaciones, es el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE), el operador incumbente que desplegó la red de cobre en una condición de monopolio.
2. Respecto a otros participantes en este mercado que disponen de otros medios de acceso como la FTTH, se considera que las redes de fibra desplegadas hasta la fecha en el país poseen coberturas limitadas y se encuentran circunscritas a iniciativas geográficamente dispersas, lo que implica que actualmente no ejercen mayor presión competitiva sobre el mercado mayorista de acceso al bucle.
3. El ICE ostenta una posición de monopolio en la prestación de este servicio, siendo su participación en el mercado de un 100% con independencia de cómo se mida.

4. Luego de la apertura del mercado del sector telecomunicaciones, únicamente se presentaron dos casos sobre operadores interesados en adquirir este servicio al ICE. Uno fue RACSA, con quien firmó un contrato, pero el mismo se finalizó a los 18 meses de su suscripción. El otro operador fue CRISP, COSTA RICA INTERNET SERVICE PROVIDER, S.A, quien luego de una serie de intentos por adquirir el servicio, desistió del mismo.
5. No hay conocimiento de que existan otras empresas interesadas en adquirir este servicio que ofrece el ICE.
6. El ICE, único participante del mercado, ofrece el servicio mayorista de desagregación de bucle a través de su Oferta de Interconexión de Referencia (OIR). Esta incluye todas las condiciones técnicas, económicas y jurídicas sobre las cuales se presta este servicio.
7. La disminución del cargo mensual recurrente por desagregación de bucle compartido, de \$10,93 a \$5,44 dólares, casi en un 50%, no generó un incentivo para que operadores mostraran interés en este servicio.
8. Los precios por desagregación de bucle que ofrece el ICE para el cargo mensual recurrente por desagregación completa se alejan en un 30% del promedio internacional. Por su parte, el precio por desagregación compartida el precio ofrecido por el ICE, es el más alto de todos los países de la muestra y se aleja en un 55% del promedio.
9. Los cargos por instalación para la desagregación del bucle, los precios por desagregación completa se alejan en un 49% por encima del promedio, pero a diferencia de la instalación por bucle compartido este es menor en un 56% que el promedio de los países de la muestra.
10. Además del cargo mensual recurrente por desagregación y el cargo de instalación, los operadores que deseen eventualmente acceder a este servicio deben adquirir otros servicios complementarios, tales como la coubicación y cableado.
11. No se ha presentado en esta Superintendencia ninguna denuncia referente a este servicio por prácticas monopolísticas.
12. El hecho de que los cargos de instalación y los cargos recurrentes ofrecidos por el ICE sean mayores que el promedio internacional podría ser un factor que influya en el desarrollo de este mercado, por lo que si la SUTEL pretende que este mercado se desarrolle deberá revisar los precios de este servicio mayorista y las condiciones ofrecidas.
13. Ingresar a este mercado como participante o como usuario tiene una serie de dificultades. Como participante es casi imposible replicar una red de cobre para brindar este servicio en particular. Como usuario las condiciones y precios ofrecidos probablemente no sean atractivos para ingresar al mercado minorista de acceso a Internet fijo lo que se refleja en que actualmente no exista un contrato vigente para desagregación de bucle de abonado.
14. Los proveedores que desean adquirir este servicio carecen de poder de negociación sobre el ICE y más bien si desean adquirir el servicio deben ajustarse a las condiciones ofrecidas.

***Barreras de entrada al mercado.***

15. El acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representa una barrera infranqueable a la entrada de nuevos operadores en este mercado, es la cantidad de capital que debe ser invertido para desplegar una red de cobre lo que si representa una barrera para el mercado.
16. La presencia de economías de escala y de alcance en este mercado puede llegar a constituir una barrera a la entrada para los nuevos operadores, ya que los operadores ya establecidos tienen una ventaja sobre los nuevos entrantes en virtud de su escala establecida.

17. Las altas inversiones y los altos costos hundidos, así como los largos periodos de recuperación representan una barrera a la entrada en este mercado para operadores alternativos, más aún llegar a replicar una red de la dimensión de la red del incumbente no es considerado factible ni técnicamente rentable.
18. Un operador que desee brindar el servicio mayorista de desagregación de bucle debe cumplir con trámites específicos para contar con autorización, pero estos no representan una barrera significativa de entrada.
19. La mayor barrera que encontraría un operador la podría representar la suscripción de contratos de acceso con el fin de desagregar el bucle de abonado y llegar al usuario final.
20. Las fuertes inversiones en publicidad llevadas a cabo por los operadores existentes obligarán a cualquier entrante a fuertes desembolsos para desarrollar su propia imagen de marca y para poder captar una masa crítica de clientes. Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad también representa una alta barrera de entrada a este mercado.
21. No existe una evidente discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio, por lo que esto no representa una barrera a la entrada del mercado para nuevos operadores.

#### ***Análisis prospectivo del mercado.***

22. En la actualidad no hay conocimiento de posibles operadores que deseen desplegar una red de cobre ni mucho menos con la finalidad de ingresar al mercado de desagregación del bucle de abonado.
23. No hay conocimiento de que algún operador de telecomunicaciones en el corto plazo valore la posibilidad de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de desagregación de bucle.
24. El aumento de operadores desplegando FTTx, según lo indicado en el análisis del mercado minorista de acceso a Internet desde una ubicación fija, podría en un futuro ejercer cierta presión competitiva en este mercado y eventualmente darse el ingreso de nuevos operadores. Su impacto deberá valorarse en una próxima revisión de este mercado.
25. El desarrollo del mercado de desagregación de bucle estaría ligado a que los cargos por este servicio y demás cargos mayoristas complementarios sean cargos atractivos para empresas que deseen ingresar al mercado minorista de acceso a Internet sin desplegar una red de acceso, por lo que quizás una revisión de los dichos cargos junto con la revisión de las condiciones de prestación sería una acción regulatoria que la SUTEL debe valorar para impulsar el desarrollo de este mercado.

#### ***Dominancia conjunta.***

26. En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador capaz de ofrecer este servicio.

### **D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE DESAGREGACIÓN DE BUCLE**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de desagregación de bucle permite concluir que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, es el operador importante de dicho mercado, por las siguientes razones:
  - EI INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee una cuota de mercado del 100% del mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado.
  - EI INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD es dueño de la única red de acceso con cobertura

nacional, la cual se constituye como uno de los recursos esenciales más importantes para la prestación del servicio minorista de acceso residencial a internet en una ubicación fija principalmente en aquellos cantones que carecen de redes alternativas desplegadas.

- El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee ventajas tecnológicas importantes en razón de contar con una red de acceso de alcance nacional, la cual constituye una infraestructura difícilmente replicable en el horizonte temporal de corto plazo.
- El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee altas economías de escala, alcance y densidad como consecuencia de la existencia de altos costos fijos en el establecimiento y operación de su red de cobre, lo que le representa una ventaja significativa en comparación con operadores alternativos que decidan ingresar al mercado.
- El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD es un operador verticalmente integrado, que al ser dueño de su red posee amplio poder sobre las negociaciones de acceso para la prestación de servicios mayoristas que se ofrecen sobre la misma.
- El mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado presenta una ausencia de competencia potencial, ya que no se vislumbra que en el corto plazo operadores alternativos que han acometido esfuerzos por desarrollar su propia red vayan a prestar los servicios mayoristas de referencia.
- El servicio mayorista de desagregación de bucle es indispensable para la prestación del servicio minorista asociado, de tal forma que la negativa en el suministro del mismo representa un alto obstáculo a la expansión de las operaciones de otros proveedores, principalmente en aquellos cantones que carecen de redes alternativas desplegadas.
- El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee exclusividad en 8 cantones del país, lo que representa un 10% del total de cantones.
- Si bien existe la posibilidad de desarrollar canales alternativos para el ofrecimiento del servicio minorista asociado, los altos costos asociados al despliegue de este servicio implican que el despliegue de una red de acceso de alcance nacional no es una situación que vaya a presentarse en el corto plazo.

- II. Que el servicio mayorista de desagregación de bucle es un mercado que posee un operador con poder significativo de mercado, sea el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, lo que implica, conforme a la normativa vigente, que este mercado no se encuentra en competencia efectiva.
- III. Que por lo tanto es pertinente y necesario imponerle al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado de desagregación de bucle:

**a. *Hacer pública la información que SUTEL solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.***

Se debe imponer la presente obligación en virtud de que ésta tiene como objetivo agilizar la detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa costarricense, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas específicamente por la SUTEL en el presente mercado y de esta manera incentivar la competencia en los mercados minoristas asociados, siendo el principal beneficiado el usuario final. La SUTEL determinará en el momento oportuno qué información se deberá hacer pública de conformidad con las condiciones de mercado.

**b. *Mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio, de acuerdo con los reglamentos.***

El operador importante tiene incentivos para desarrollar prácticas de subsidios cruzados, las cuales consisten en el establecimiento de un precio para el servicio de acceso al bucle superior a su coste lo que permitiría obtener unos beneficios suficientes para fijar por debajo de costos los precios de otros servicios minoristas.

En ese sentido, la obligación de mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio se concibe como un mecanismo de control por parte de la SUTEL para prevenir el desarrollo de subsidios cruzados y otras prácticas contrarias a la competencia, tales como el favorecimiento a determinados operadores o proveedores específicos, entre otros. Esta obligación se establece en apoyo a la necesidad de información que requiere el regulador para poder dar un seguimiento adecuado al comportamiento del operador importante del mercado.

La presente obligación responde a la necesidad de información suficiente sobre los costes totales y unitarios

de los distintos servicios de telecomunicaciones, ya que a partir de ellos la SUTEL podrá conocer los costos de los servicios que se encuentren sujetos a regulación, así como verificar el cumplimiento de otras de las obligaciones impuestas, tal y como es el caso de la orientación a costos en la determinación de los cargos de originación y otros cargos mayoristas asociados.

El cumplimiento de esta obligación se deberá ejecutar en los términos de lo establecido en la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-187-2014 de las 10:00 horas del 06 de agosto de 2014.

Para dar cumplimiento a esta obligación el ICE deberá iniciar con los cronogramas de implementación de la contabilidad regulatoria definidos en la citada RCS-187-2014 a partir de la publicación de la resolución final que defina los mercados relevantes.

**c. *Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.***

Esta obligación es de aplicación general, y no exclusiva de los operadores importantes, e inmediata a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, se impone en este acto a los operadores importantes, en consideración de lo establecido en el artículo 75 inciso 2 subinciso iii) de la Ley 7593, buscando reafirmar la obligación que tienen todos los operadores y proveedores del mercado de telecomunicaciones de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia o en la Ley 7472.

**d. *Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas preste, en forma oportuna y en condiciones razonables y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información.***

El operador importante tiene incentivos para dificultar a los operadores entrantes el acceso desagregado al bucle de abonado y, de esta forma, impedir su entrada en el mercado minorista asociado. Los beneficios de esta estrategia y la capacidad de implementarla son en ambos casos altos, dado el bajo poder compensatorio de la demanda de los operadores entrantes.

Entre las prácticas que podría llevar a cabo el operador importante se encuentran el empleo de tácticas dilatorias, el retraso en las negociaciones, la aplicación de condiciones diferenciadas y desventajosas en relación con la auto-prestación, entre otras. Este tipo de comportamientos obstaculizan la competencia en el mercado minorista asociado y son fácilmente ejecutables por parte del operador importante, empleando muchas veces como justificante la existencia de problemas técnicos irreales.

Por lo anterior se impone la presente obligación en vista de que el operador importante es quien posee el control de las instalaciones esenciales necesarias para la prestación de este servicio, de tal manera que una negativa de acceso del operador importante al servicio de desagregación de bucle afectaría de manera significativa a los prestadores de los servicios minoristas acceso residencial a internet. Esta obligación no sólo evitaría eventuales abusos del operador importante, sino que también favorecería la competencia a nivel minorista.

**e. *Proporcionar, a otros operadores y proveedores, servicios e información de la misma calidad y en las mismas condiciones que la que les proporciona a sus filiales o asociados y a sus propios servicios.***

El ICE podría tener el incentivo para excluir a la competencia en el mercado minorista mediante estrategias como discriminación de la calidad de los servicios ofrecidos a terceros en relación con los servicios que se ofrece a sí mismo. Una desmejora en la calidad de los servicios mayoristas llevaría a su vez a una afectación de los servicios minoristas.

En razón de lo anterior se impone esta obligación con el objetivo de evitar tácticas de discriminación por parte del operador importante y en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la

normativa. Así se busca que el operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a sí mismo o a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe proporcionar el servicio de desagregación de bucle en las mismas condiciones en que lo haría para sí mismo o cualquier asociado.

**f. *Facilitar el acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y poner, a disposición de los operadores y proveedores, información técnica relevante, en relación con estas instalaciones, así como cumplir las obligaciones propias del régimen de acceso e interconexión.***

Los operadores alternativos que soliciten acceso a los bucles del ICE requieren conocer de forma previa si un determinado bucle está disponible, si cuenta con las características técnicas apropiadas para soportar la prestación de los servicios minoristas de acceso a internet, asimismo requieren información actualizada acerca del estado de tramitación de sus solicitudes. Si bien el ICE como dueño de su red dispone de dicha información tendría incentivos para no aportarla del todo o bien para aportarla de manera tardía a sus competidores, dado que dicho comportamiento le beneficiaría a nivel minorista.

En virtud de lo anterior, se impone esta obligación por cuanto es imprescindible para el desarrollo del servicio minorista asociado un acceso oportuno a los otros proveedores. Por lo que el operador importante debe garantizar que las solicitudes razonables de acceso a sus bucles sean atendidas en un período de tiempo razonable, evitando demoras injustificadas que repercutan en el desarrollo de las actividades del operador solicitante y por ende en los servicios brindados al usuario.

Asimismo, el operador importante deberá proporcionar la información necesaria a los otros operadores sobre las especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro, utilización y precios a fin de asegurar el desarrollo de la competencia en los mercados minoristas asociados. El cumplimiento de la presente obligación se debe dar atendiendo las disposiciones establecidas en el Reglamento de Régimen de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones (RAIRT).

**g. *Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.***

Se impone esta obligación en virtud de que el operador importante, como parte de las negociaciones de acceso tendrá acceso a información privilegiada sobre las redes de los otros operadores y proveedores. De tal forma que resulta un contrasentido establecer obligaciones de acceso e interconexión para incentivar la competencia, pero permitir que el operador importante pudiese utilizar para su propio beneficio la información obtenida de los otros operadores y proveedores, quienes, son sus competidores en los mercados minoristas asociados. Esta obligación asimismo responde al principio de confidencialidad presente en la normativa nacional y en protección a la libertad de empresa, protegido en la Constitución Política.

**h. *Exigirles que ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique. El cálculo de los precios y las tarifas estarán basados en los costos atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad en términos reales, no menor que la media de la industria nacional o internacional; en este último caso, con mercados comparables en la industria de las telecomunicaciones.***

El operador importante tiene un elevado incentivo a denegar el acceso al servicio mayorista de desagregación de bucle a proveedores alternativos que pudieran emplear el mismo para la prestación de servicios minoristas en competencia con el mismo operador importante. Al negar el acceso en el mercado mayorista se priva a los operadores demandantes de la posibilidad de competir en el mercado minorista asociado. El objetivo de este tipo de conductas sería reservarse para sí el mercado minorista asociado.

Igualmente, el operador importante estaría en disposición de imponer a sus competidores en el mercado minorista asociado un precio por el servicio superior al que se ofrece a sí mismo o a una filial.

Lo anterior implica que el operador importante podría tener incentivos suficientes para bloquear a los otros proveedores o bien aumentar los precios de tal manera que sean limitativos, negando de esta manera el acceso al servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que el operador importante de este mercado ofrezca acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes. Estos cargos o tarifas deberán ser calculados a partir de la metodología definida en la resolución RCS-137-2010 de las 10:50 horas del 05 de marzo de 2010. Para verificar lo anterior el operador importante deberá remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

Si los cálculos presentados por el operador importante no llegan a ajustarse a la metodología previamente definida, la SUTEL podrá utilizar sus propios modelos de costos para determinar unos cargos de originación y demás cargos asociados que favorezcan la competencia a nivel minorista.

- i. Suministrar una Oferta de Referencia, suficientemente desglosada, que contenga los puntos de acceso y las demás condiciones técnicas, económicas y jurídicas, que sirvan como marco de referencia para el establecimiento de acuerdos de interconexión o resoluciones de la SUTEL. La OIR deberá ser aprobada por la SUTEL, la cual podrá efectuar modificaciones, enmiendas o aclaraciones para el cumplimiento de los principios y objetivos de esta Ley.***

Una Oferta de Referencia es un instrumento que busca facilitar las negociaciones de acceso y/o interconexión entre el operador importante de un mercado y los restantes proveedores del mercado. Esta obligación permite acelerar las negociaciones entre operadores y proveedores, lo que lleva a generar transparencia en cuanto a las condiciones que se ofrecen para el servicio de originación.

Si bien la actual Oferta de Interconexión por Referencia incluye un apartado correspondiente al servicio de desagregación de bucle de abonado, se considera que hasta la fecha la misma ha sido insuficiente para garantizar el acceso de los proveedores alternativos a dicho recurso esencial, el cual promovería la competencia, particularmente en aquellos cantones del país que cuentan con un menor nivel de competencia.

En razón de lo anterior se considera necesario que exista dentro de la Oferta de Referencia un apartado particular y detallado en relación con el acceso al servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado.

Esta obligación debe cumplirse en los términos de lo establecido en los artículos 58 y 59 del Reglamento de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones. A su vez dicha Oferta estará sujeta a las observaciones y modificaciones que sean señaladas por la SUTEL durante el proceso de revisión, así como la que se determine vía resolución.

Este apartado de la OIR debe estar lo suficientemente desglosado y debe ser claro en los aspectos técnicos, económicos, jurídicos y de procedimiento. Es deber del operador importante mantener actualizada este apartado de la OIR. Una vez que el mismo haya sido aprobado por la SUTEL se deberá publicar en el diario oficial La Gaceta y el operador deberá ponerla a disposición en su página web.

El contenido mínimo de este apartado dentro de la OIR deberá incluir lo siguiente:

- **Definición de las modalidades del servicio de acceso compartido**
- **Condiciones de prestación del servicio:**
  - Procedimientos de gestión de desagregaciones:
    - Atención de solicitudes de desagregación
    - Seguimiento de solicitudes de desagregación
    - Modificación de solicitudes de desagregación
    - Cancelación de solicitudes de desagregación
    - Denegación de solicitudes de desagregación
    - Retiro de servicios en bucles desagregados
    - Procedimientos asociados a la atención masiva de solicitudes
    - Plazos de atención

- Canales de comunicación
  - Procedimientos asociados a la coubicación, instalación, ampliación, ingreso de personal, etc.
  - Gestión de incidencias
- **Servicios de coubicación:**
  - Ubicación de las centrales destinadas a la desagregación
  - Caracterización de las salas de coubicación
  - Suministro de energía eléctrica
  - Suministro de climatización
  - Iluminación
  - Acceso a los repartidores y regletas
  - Tendido de cableado
- **Entrega de los bucles:**
  - Información técnica relevante para garantizar la conexión de pares desagregados.
  - Puntos de entrega de los bucles
- **Acceso a información:**
  - Referente a infraestructura
  - Referente a los pares individuales
- **Planificación y seguimiento conjunto:**
  - Gestión del espectro
  - Procedimiento de garantía de calidad de bucle entregado
  - Evaluación de calidad de gestión
  - Planes de mantenimiento
  - Nivel de servicio
- **Condiciones económicas:**
  - Cargos
  - Facturación
  - Condiciones de pago

Se otorga un plazo de 1 año a partir de la publicación en La Gaceta de la resolución que defina los nuevos mercados relevantes de telecomunicaciones para que el operador sujeto a la obligación incorpore dentro de su OIR el apartado referente al servicio de desagregación de bucle de abonado.

Para el cumplimiento efectivo de dicha obligación se define el siguiente cronograma:

Eje compositivo	Productos y actividades relacionadas	Secciones de la OBA involucradas	Estimación	Período sugerido	Presentación
Delimitación del servicio	- Creación de documento marco del servicio	- Definición de las modalidades del servicio de acceso compartido al bucle de abonado.	8%	Mes 1	Fin del mes 1
Condiciones de gestión del servicio	o Procedimientos de gestión de desagregaciones o Atención de solicitudes de desagregación o Seguimiento de solicitudes de desagregación o Modificación de solicitudes de desagregación o Cancelación de solicitudes de desagregación o Denegación de solicitudes de desagregación o Retiro de servicios en bucles desagregados o Procedimientos asociados a la atención masiva de solicitudes o Plazos de atención o Canales de comunicación o Procedimientos asociados a la coubicación, instalación, ampliación, ingreso de personal, etc o Gestión de incidencias	o Procedimientos de gestión de desagregaciones: o Atención de solicitudes de desagregación o Seguimiento de solicitudes de desagregación o Modificación de solicitudes de desagregación o Cancelación de solicitudes de desagregación o Denegación de solicitudes de desagregación o Retiro de servicios en bucles desagregados o Procedimientos asociados a la atención masiva de solicitudes o Plazos de atención o Canales de comunicación o Procedimientos asociados a la coubicación, instalación, ampliación, ingreso de personal, etc o Gestión de incidencias	14%	Mes 2 y 3	Mediados del mes 3
Condiciones de entrega del servicio	- Creación de documento base a utilizarse en la planificación y Seguimiento conjunto	o Gestión del espectro o Procedimiento de garantía de calidad de bucle entregado o Evaluación de calidad de gestión o Planes de mantenimiento o Nivel de servicio	18%	Mes 3 y 4	Fin del mes 4
Levantamiento de registro de infraestructura	- Documento designatorio de centrales habilitadas para la prestación del servicio de desagregación de bucle.	- Servicios de coubicación: o Ubicación de las centrales destinadas a la desagregación	6%	Mes 5	Mediado del mes 5
	- Registro de infraestructura disponible para desagregación de bucle.	- Servicios de coubicación: o Caracterización de las salas de coubicación o Suministro de energía eléctrica o Suministro de climatización o Iluminación o Acceso a los repartidores y regletas o Tendido de cableado - Acceso a información: o Referente a infraestructura	6%	Mes 5	Fin del mes 5
	- Registro con caracterización de cada bucle de abonado	- Acceso a información: o Referente a los pares individuales - Entrega de los bucles: o Información técnica relevante para garantizar la conexión de pares desagregados. o Puntos de entrega de los bucles	28%	Mes 6 al 9	Fin del mes 9
Condiciones económicas	- Creación de documento base a utilizarse en la sección de Condiciones económicas	o Cargos o Facturación o Condiciones de pago	16%	Mes 10 y 11	Fin del mes 11
Creación de OBA	Consolidación de documento final	Todas	4%	Mes 12	Fin del mes 12

## **E. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MAYORISTA DE DESAGREGACIÓN DE BUCLE, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES**

- I. Que en el proceso de consulta pública que se llevó a cabo entre el 07 de octubre de 2016 y el 08 de noviembre de 2016, se recibieron una serie de observaciones sobre la propuesta consultada.
- II. Que el día 21 de noviembre de 2016 mediante el informe 8791-SUTEL-DGM-2016, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, la DGM analizó las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública.
- III. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones que corresponden a consultas generales:

- *Observación presentada por Ari Reyes.*

El escrito presentado por el señor Ari Reyes se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 07868-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1351 a 1352.

- *Observación presentada por Ana Grettel Molina González*

El escrito presentado por la señora Ana Grettel Molina González se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 07980-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1407 a 1408.

- *Observación presentada por Krissia Peraza.*

El escrito presentado por la señora Krissia Peraza se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08038-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1398 a 1399.

- *Observación presentada por Lidianeth Mora Cabezas.*

El escrito presentado por la señora Lidianeth Mora Cabezas se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08040-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1400 a 1401.

- *Observación presentada por Luis Aguilar.*

El escrito presentado por el señor Luis Aguilar se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08046-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1402 a 1403.

- *Observación presentada por Ana Monge Fallas.*

El escrito presentado por la señora Ana Monge Fallas se refiere a una mera consulta (NI-12232-2016), la cual fue respondida mediante el oficio 08342-SUTEL-DGM-2016, visible a folios 1784 a 1785.

- IV. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones generales sobre el proceso:

- *Observaciones presentadas por los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácomo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales*

El argumento contenido en el escrito de los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácomo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales, se refiere al papel y la obligación legal de la SUTEL como regulador del sector telecomunicaciones de fijar las tarifas de los servicios.

En relación con dichas observaciones es necesario indicar que la SUTEL es el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del Sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, las disposiciones establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

Con la apertura del mercado de las telecomunicaciones en nuestro país, el Legislador quiso dejar establecido que la SUTEL mantuviera el control sobre los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones hasta tanto el mercado no estuviera listo para autorregularse. Lo anterior se desprende de lo establecido en el artículo 73 inciso s) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el cual indica que es función del Consejo de la SUTEL “*fijar las tarifas de telecomunicaciones, de conformidad con lo que dicta la ley*” y de lo establecido en el artículo 50 de la Ley General de Telecomunicaciones.

En este sentido, el citado artículo 50 de la Ley N° 8642, define que “*cuando la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que existen las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serán determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones*”.

Así si bien la competencia de la SUTEL para fijar precios es de naturaleza ordinaria, siempre que el mercado de telecomunicaciones no se encuentre en competencia, no se puede dejar de lado que el Legislador quiso dejar establecido que la SUTEL mantuviera el control sobre los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones hasta tanto el mercado como un todo no estuviera listo para autorregularse, pero que una vez que se determinara que el mercado estaba en competencia, era necesario proceder a desregularlo

De tal forma, se establece la desregulación tarifaria como un deber de la SUTEL en el tanto y cuando habiéndose analizado técnicamente un determinado mercado de telecomunicaciones se determine que este se encuentre en competencia.

En suma, la desregulación tarifaria es establecida por ley, siendo imposible la inobservancia de la misma en aplicación del Principio de Legalidad que rige el accionar de esta Superintendencia. Así es obligación de la SUTEL asegurar condiciones regulatorias que favorezcan la competencia; en ese sentido, el regulador debe emitir la regulación pertinente para cada etapa del mercado. Debido a lo anterior, no son de recibo las oposiciones presentadas.

○ *Observación presentada por José Cabezas Ramírez*

El escrito presentado por el señor José Cabezas Ramírez se refiere a una oposición a la propuesta en consulta, sin embargo, no se indican las razones y motivos por los cuales se opone a la misma, ya que se limita a indicar “*Yo jose cabezas Ramirez ced 1558925 ME OPONGO ante tal solicitud*”. Por lo anterior, esta Superintendencia considera que a falta de argumentos que fundamenten la oposición presentada, no es posible realizar un análisis técnico de la misma y como consecuencia debe ser descartada.

○ *Observación presentada por Leiner Vargas Alfaro*

El escrito presentado por el señor Leiner Vargas Alfaro aborda diversos elementos, algunos de los cuales son analizados en otras secciones, sin embargo, en lo que interesa a este punto la SUTEL valora lo siguiente:

- Sobre el hecho de que la documentación sometida a consulta no demuestra la existencia de competencia efectiva.

Es necesario indicar que el estudio sometido a consulta pública por la SUTEL se encuentra debidamente apegado a la práctica internacional en materia de revisión de mercados relevantes, apegándose a la metodología publicada para tales efectos. En ese sentido, cada uno de los resultados obtenidos por la SUTEL cuenta con el adecuado sustento técnico y económico.

Así, si bien se realizan algunas afirmaciones sobre las conclusiones obtenidas por la SUTEL, estas afirmaciones no vienen acompañadas de la prueba pertinente que las logre acreditar y/o tener por ciertas, en razón de lo cual lo pertinente es rechazar las mismas por no estar sustentadas en elementos probatorios

suficientes.

- Sobre el hecho de que la SUTEL debe contratar a un consultor para que realice el estudio que sustente la definición de mercados relevantes.

El señor Vargas Alfaro señala en cuanto a este punto que:

*Tercero. (...) les sugiero corregir y contratar una firma independiente o un consorcio de economistas de las Universidades Públicas, para que revisen los argumentos y puedan dar un veredicto firme en el caso. Las competencias técnicas de los actuales miembros de la Junta Directiva no les permiten atender a cabalidad las distintas dimensiones económicas y las implicaciones a largo plazo del cambio propuesto, por lo que me parece que corresponde una asesoría país al respecto. Dicha asesoría puede contar también con el apoyo del CPCE”.*

Al respecto, considera esta Superintendencia que más allá del hecho que el señor Vargas Alfaro no concuerde con los resultados obtenidos en el mercado de telefonía móvil, ello de modo alguno se traduce en una obligación para la SUTEL de contratar a consultores externos para realizar el estudio que sustente la definición de mercados relevantes, ni el análisis de los mismos.

Los artículos 73 inciso i) de la Ley 7593, en relación con el 12 del Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones disponen como una función del Consejo de la SUTEL el determinar los mercados relevantes en los servicios de telecomunicaciones, así como los operadores y proveedores importantes en cada uno de ellos; asimismo de conformidad con el Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, la Dirección General de Mercados es responsable de proponer al Consejo de la SUTEL la definición de los mercados relevante, función que de ninguna manera con base en lo expuesto por el señor Vargas Alfaro puede ser delegada en un tercero, razón por lo que se debe rechazar su oposición en cuanto a este punto.

- Sobre el sustento de estudios tarifarios previos.

Al respecto, el señor Vargas Alfaro indico:

*“Quinto. Como queda claro en el contenido de la ley general de telecomunicaciones y en los fundamentos que dan cabida al nacimiento de la SUTEL, el interés de la entidad regulatoria en el marco de mercados abiertos es la protección de los intereses del consumidor. De mi audiencia con la Unidad de Mercados dónde quedo en evidencia las falencias de los estudios previos que sustentaron las propuestas tarifarias anteriores no he recibido de SUTEL ningún comentario alguno”.*

La SUTEL considera que tal oposición no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea a la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes; siendo que el señor Vargas Alfaro aduce supuestas falencias de propuestas tarifarias previas que ha tramitado esta Superintendencia, sin especificar siquiera en qué consisten esas falencias o al menos cómo ello afecta al proceso bajo análisis. Así las cosas, no es de recibo la observación presentada en cuanto a este punto.

- Sobre el hecho de que la SUTEL debe bajar los precios de los servicios.

Al respecto, indicó el señor Vargas Alfaro que:

*“Quinto. (...) en paralelo y para no seguir lesionando los intereses del consumidor se debe con urgencia, atender el clamor de los consumidores de recibir precios justos por los servicios de prepago y pospago, debiendo rebajarse a la mayor brevedad las tarifas al menos en un cincuenta por ciento, incluyendo las tarifas de interconexión y terminación de los servicios. Esto aún dejaría las tarifas cerca de un doscientos por ciento por encima de los costos, pero será una señal clara para los operadores que deben invertir e innovar para avanzar cuanto antes a 4 G y reducir sus costos”.*

La SUTEL con relación a esta observación considera que no está justificada ni sustentada, razón por la cual no puede ser tenida en cuenta siendo que no explica el señor Vargas Alfaro los elementos facticos y/o jurídicos en los que se basó para arribar a la conclusión de que las tarifas de los servicios de telefonía móvil, interconexión y terminación deben ser disminuidas al menos en un cincuenta por ciento, lo cual a su criterio

aun así “dejaría las tarifas cerca de un doscientos por ciento por encima de los costos”.

Asimismo, tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea con la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes.

Por lo anterior, lo procedente es rechazar la observación presentada por el señor Leiner Vargas Alfaro en cuanto a este extremo.

○ *Observación presentada por Allan Baal*

El escrito presentado por el señor Allan Baal aborda diversos elementos, algunos de los cuales son desarrollados en otras secciones, sin embargo, en lo que interesa a este punto la SUTEL valora lo siguiente:

○ Sobre la cobertura de las redes, el desperdicio de recursos y la calidad del servicio.

Señala el señor Allan Baal al respecto que:

*Lo segundo: La cobertura.*

*Es cierto algunas operadoras tiene cobertura en casi todo el país.*

*(...)*

*Pero la cobertura no siempre es buena. En los centros de población la cobertura es full. Pero en los lugares alejados tenemos una rayita cuando mucho 2 de señal.*

*Y esto no mejora.*

*Uno pensaría que estas empresas se esfuerzan por ir mejorando su señal en todo el país conforme el tiempo pasa, pero no.*

*Tercero: El desperdicio de los recursos.*

*Sabemos que la red 3g (hspa) puede transmitir datos hasta una velocidad de 20mb/s o más.*

*Pero cuál era la situación que se daba. La velocidad máxima que ofrecían las operadoras era de 3mb/s. no más de eso.*

*Actualmente con 4g(LTE) red que puede transmitir datos hasta a una velocidad de 100mb o por lo menos 50mb/s la usan para ofrecer paquetes de 6mb/s y uno se queda, así como “es en serio o me están vacilando?” (...)*

*Así que cualquiera que sepa un poquito donde está parado se da cuenta que la red 4g la usan más como estrategia de mercadeo que para dar un buen servicio.*

*(...)*

*Además, esa velocidad disque “4g” que dan (la de 6 a 10 o 20 mb cuando mucho) solo la mantienen en las primeras 2 o 3gb que consumes y una vez superas esa cantidad te bajan la red a velocidad 3g a 1mb/s. (...)*

Con relación a la observación presentada por el señor Allan Baal, considera la SUTEL que la misma no está justificada ni sustentada, siendo que no se expone los elementos en los que se basó para afirmar que la cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones que se brindan en nuestro país son malos, ello según afirma, debido a un supuesto desperdicio de los recursos por parte de los operadores y/o proveedores de tales servicios.

Asimismo, tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea con la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes.

Así las cosas, no es de recibo la observación presentada por el señor Allan Baal en cuanto a este punto.

V. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones sobre el procedimiento seguido:

○ *Observaciones presentadas por los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro*

Los escritos presentados por los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro se refieren a que, en su criterio, en este proceso la SUTEL debió haber celebrado una audiencia pública, pero en su lugar realizó de manera ilegal una consulta pública. Al respecto, la SUTEL valora que el procedimiento seguido es el adecuado en virtud de que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley 7593) establece en el artículo 25 un listado taxativo de los asuntos que deben ser sometidos a audiencia pública, dentro de

los cuales no figura la definición de mercados relevantes y determinación de los operadores y proveedores importantes. En su lugar, el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones establece expresamente que la SUTEL cuando se encuentre realizando tal definición deberá realizar una consulta pública; por lo que no son de recibo las oposiciones presentadas.

Al respecto, el señor Vargas Alfaro mediante correos electrónicos (NI-12113-2016 y NI-12114-2016) reiteró sus argumentos en relación con esta observación, solicitando ante la presunta ilegalidad que alega, la intervención de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos como ente superior de esta Superintendencia. Con base en lo anterior, mediante oficio 08367-SUTEL-DGM-2016 del 08 de noviembre del 2016 (visible de folios 1661 a 1666) se procedió a trasladar en alzada las acotaciones dadas por el señor Vargas Alfaro ante la citada Autoridad, gestión que actualmente se encuentra en trámite.

**VI.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones que no tienen relación con la propuesta sometida a consulta pública:

- *Observación presentada por Lizandro Antonio Pineda Chaves.*

El escrito presentado por el señor Lizandro Antonio Pineda Chaves a criterio de la SUTEL no guarda relación con el proceso en consulta pública, siendo que se refiere a las medidas legales que podría tomar ante un eventual incumplimiento de las condiciones contractuales que mantiene con la empresa que le brinda el servicio de telecomunicaciones y no sobre la definición de los mercados relevantes ni sobre la determinación de operadores y proveedores importantes. Por lo que no es de recibo la observación presentada.

- *Observación presentada por Guadalupe Martínez Esquivel.*

El escrito presentado por la señora Guadalupe Martínez Esquivel a criterio de la SUTEL no guarda relación con el proceso en consulta por cuanto se refiere a la regulación del servicio de telefonía móvil prepago, principalmente en cuanto a las tarifas del mismo y no sobre la definición de los mercados relevantes ni operadores y proveedores importantes. Por lo anterior, tal observación no debe ser atendida.

- *Observaciones presentadas por María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Alvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Fabián Picado, Cristian Jackson, Josseline Gabelman, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, Terrillynn West*

Los escritos presentados por los señores María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Alvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Fabián Picado, Josseline Gabelman, Cristian Jackson, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, Terrillynn West (la cual se presentó de manera extemporánea, pero se atiende por efectos de transparencia en el proceso) se refieren a una oposición a una supuesta propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga, principalmente para el servicio de telefonía móvil en la modalidad post pago. Al respecto, la SUTEL valora que tales oposiciones no guardan relación con el proceso en consulta pública, sea a la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes (de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento del Régimen de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones). Así, las observaciones presentadas no se ajustan al fondo de lo consultado, en virtud de que no se trata de un proceso de fijación tarifaria por parte de la SUTEL.

Aunado a lo anterior, el artículo 50 de la Ley 8642 establece la desregulación tarifaria como un deber de la SUTEL en el tanto y cuando, habiéndose analizado técnicamente los mercados de telecomunicaciones, se determine que estos se encuentren en competencia, por lo que la desregulación tarifaria es establecida por ley, siendo imposible la inobservancia de la misma. Debido a lo anterior, no son de recibo las oposiciones presentadas.

Finalmente, cabe señalar que la señora Ana Monge Fallas junto con su observación en cuanto a este punto, adjunto un listado de nombres de presuntas personas que apoyaban su posición oponiéndose a una propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga. Al respecto, tal y como se señaló tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública y en todo caso, el listado de presuntos coadyuvantes de la observación presentada por la señora Monge Fallas no cumple con lo establecido en el numeral 285 de la Ley General de la Administración Pública, por cuanto no consta el número de identificación de esas personas ni su firma. Por lo anterior, lo procedente es rechazar tal documentación aportada por la señora Monge Fallas.

○ *Observación presentada por Ralph Carlson.*

El señor Ralph Carlson presentó sus observaciones con relación al objeto de la consulta pública realizada en idioma distinto al español.

Al respecto, la Constitución Política establece que el idioma español es la lengua oficial de la Nación, lo que implica el deber de su uso en las actuaciones oficiales de los poderes públicos<sup>12</sup>.

En el mismo sentido, la Ley General de la Administración Pública dispone en su artículo 294 que todo documento presentado si estuviere redactado en un idioma extranjero, deberá acompañarse de su traducción, la cual podrá ser hecha por el propio interesado.

Con base en lo anterior, lo procedente es no atender la observación presentada por el señor Carlson al no haberse interpuesto en idioma español.

**VII.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones particulares sobre el mercado del servicio mayorista de desagregación de bucle:

• ***Observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD***

○ *Sobre los argumentos en relación con el procedimiento*

En relación con los argumentos relacionados con la selección de la muestra del benchmarking internacional, se considera que al contrario de lo indicado por el ICE en el escrito NI-1243-2016, la identificación de la muestra de países del benchmarking internacional sí incluyó criterios técnicos, como se confirma en el Anexo 2 de los informes puestos en consulta (visible a folios 664 a 909).

La definición de la selección de países contempló la selección de diversas variables *proxies*, de factores de oferta y demanda, para el despliegue de redes y prestación de servicios de telecomunicaciones: producto interno bruto (PIB) per cápita, nivel de urbanización del país y la densidad poblacional (folio 668). Precisamente, la metodología para la selección de los países fue meticulosa y se encuentra ampliamente desarrollada en los folios del 671 al 677 del expediente MRE-01553-2016.

Básicamente, el benchmarking internacional, incorporado en los informes de mercados relevantes, permite comparar distintas variables relacionadas al sector telecomunicaciones de 24 países<sup>13</sup>, en diferentes etapas de liberalización, con Costa Rica. Al respecto se le debe recordar al ICE, que el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones está enfocado en cuatro ejes: estructura de mercado, barreras de entrada, conducta y beneficios de los consumidores y el análisis prospectivo del mercado, así si bien el benchmarking permite conocer dónde se encuentra nuestro país en comparación con

---

<sup>12</sup> Ver en tal sentido, las resoluciones de la Sala Constitucional 17744-06 de las 14:34 horas del 11 de diciembre de 2006 y 2014-013120 de las 16:45 horas del 08 de agosto del 2014.

<sup>13</sup> 9 países Latinoamericanos, 8 Europeos, 5 Asiáticos, 1 del Medio Oriente y 1 de Oceanía.

otros, en ningún momento es determinante en el resultado del análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones. De tal manera, se rechazan los argumentos expuestos por el ICE en cuanto este tema.

Ahora bien, en relación con los argumentos relacionados con el tema de la rentabilidad y el costo promedio ponderado del capital (WACC por sus siglas en inglés), es pertinente establecer que en la RCS-082-2015 se establecen los parámetros e indicadores que se considerarán para el análisis del grado de competencia efectiva de los mercados, siendo que específicamente en el punto 1.8, del Por Tanto se establece que la Rentabilidad se medirá de la siguiente manera:

Indicador: Nivel relativo de rentabilidad, por ejemplo, ingresos antes de intereses, impuestos sobre capital empleado (donde esté disponible por servicio).

Descripción: Se refiere al nivel de lucro por encima o debajo de un nivel razonable  
Indicios de Competencia: Rentabilidad excesiva puede ser una señal de poder de mercado.

En los informes sujetos a Consulta Pública, se procedió a utilizar como indicador de rentabilidad los ingresos del mercado, con la información disponible a la fecha del estudio y cumpliendo con lo establecido en dicha resolución. Siendo así el nivel de ingresos, un indicador válido para concluir sobre este parámetro, por lo que se rechaza la petición del ICE de sustituirlo por otro indicador.

Respecto a la consideración del WACC en el análisis de la rentabilidad, en el apartado de los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción, se realiza un análisis del costo de capital de la industria de las telecomunicaciones con la información disponible y cumpliendo con los parámetros de la RCS-082-2015. La finalidad de valorar el WACC responde al análisis de las barreras de entrada del mercado y de los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción y distribución. Por lo tanto, la petición del ICE de reconsiderar la valoración del WACC debe ser rechazada.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente indicar que en distintas ocasiones la SUTEL ha buscado realizar un análisis más profundo de estas condiciones, pero esto no ha sido posible debido a que algunos operadores no han proporcionado los Estados Financieros correspondientes al sector de telecomunicaciones, incluido el mismo ICE.

o *Sobre los argumentos en relación con el mercado mayorista de desagregación del bucle*

En relación con este mercado el ICE solicita se elimine el mercado mayorista de desagregación del bucle, dicha petición es sustentada en el hecho de que en Costa Rica se da una competencia en infraestructura y no en servicios.

Adicionalmente el ICE indica que debió realizarse un análisis geográfico distinto para determinar aquellas zonas donde se da la competencia en infraestructura y donde esta sólo el ICE. Asimismo, consideran que el grado de concentración en el mercado minorista es bajo en comparación con otros países por lo que no debería ser necesario regular este mercado mayorista. Por ende, para el ICE, la regulación homogénea que se pretende dar en este mercado es desproporcionada.

Por otro lado, solicita también el ICE en su escrito que, si se mantiene dicho mercado, se emita un reglamento donde se regulen las condiciones del mismo.

En relación con dichos argumentos es pertinente indicar que los elementos que el ICE acusa no fueron contemplados en el análisis, claramente sí fueron considerados en el informe puesto en consulta en donde se reconoce lo siguiente:

- Del apartado de "Definición de los mercados relevantes" se extrae que en el 2015 había 11 cantones del país en los cuales sólo había dos proveedores de servicios, y 8 cantones en los cuales sólo hay un proveedor de servicios. En ese sentido, el servicio de desagregación de bucle podría convertirse en una alternativa importante para incrementar el nivel de competencia en estos cantones.
- El ámbito geográfico se definió de la siguiente manera: "*En razón a la falta de sustitutos para este servicio, se encuentra que el mercado relevante de este servicio mayorista comprende el área en la*

*cual se encuentra desplegada la única red capaz de ofrecer el servicio de desagregación de bucle, sea la red de cobre. Siendo que, al ser esta red de carácter nacional, la dimensión de este mercado relevante también vendría a ser nacional.”*

- Se indica que existe en Costa Rica una competencia en infraestructura más que en servicios.
- *“El servicio de desagregación de bucle podría resultar especialmente efectivo para que proveedores alternativos logren ingresar a aquellos cantones en los cuales actualmente hay pocos operadores o incluso sólo uno de ellos, sea el ICE.”*

Sin perjuicio de lo anterior, se considera pertinente aceptar la propuesta del ICE respecto a la imposición de obligaciones en este mercado, imponiendo estas exclusivamente en aquellos cantones en los cuales no exista actualmente competencia en infraestructuras.

Sin embargo, respecto a la solicitud del ICE de regular a través de un reglamento las condiciones de prestación de este servicio o bien en una oferta específica de bucle de abonado, la SUTEL considera razonable acoger en parte la solicitud del ICE, estableciendo que es pertinente separar las ofertas de bucle de abonado y de interconexión por referencia, garantizando de esta manera la existencia de un instrumento específico donde se regulen las condiciones de acceso al servicio de bucle de abonado.

Ahora, respecto a lo indicado por el ICE en cuanto a que la SUTEL parece obviar que existe monopolio de telefonía fija e introducir cualquier tipo de regulación asociada a la desagregación conlleva precisamente a romper esa situación, lo cual es contraria a Ley, es claro que la SUTEL contempla dicha situación particular de la legislación nacional, así los informes puestos en consulta reconocen que en el caso costarricense el acceso al bucle de abonado no puede darse para la prestación del servicio telefónico básico tradicional, esto de conformidad con el artículo 28 de la Ley 8642, sino solamente para el servicio de acceso a internet.

En virtud de lo anterior conviene modificar el informe referente al servicio mayorista de bucle de abonado para ajustar el mismo a lo determinado de previo.

- **Observación presentada por los Diputados Fracción Frente Amplio**

- *Sobre el argumento de que se debe declarar al ICE operador importante en todos los mercados y con ello mantener todos los mercados regulados.*

En relación con este tema no llevan razón los señores Diputados al afirmar que el ICE puede ser considerado como un operador o proveedor importante, tomando como base de esa afirmación únicamente la cuota de participación del ICE en los diferentes mercados analizados.

Al respecto, para la determinación de la existencia de operadores o proveedores con poder significativo de mercado se tomaron en cuenta, además de la cuota de participación en el mercado, otros factores como la existencia de barreras a la entrada; la existencia y poder de competidores; las posibilidades de acceso a las fuentes de insumos y el comportamiento riesgoso, así de conformidad con lo dispuesto las leyes y los reglamentos vigentes.

Además, de acuerdo con la “Metodología para el Análisis del Grado de Competencia Efectiva en los Mercados de Telecomunicaciones” aprobada por la SUTEL mediante resolución RCS-082-2015 del 13 de mayo de 2015, se tomaron en consideración en el análisis realizado una serie de parámetros e indicadores para determinar si un determinado mercado se encontraba en competencia efectiva o no.

Fue a partir de lo anterior que la DGM llevó a cabo el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados asociados a los servicios móviles, servicios de banda ancha residencial, servicios fijos y servicios internacionales, acatando siempre lo dispuesto en los instrumentos jurídicos citados y en aplicación de la metodología aprobada por la SUTEL.

Si bien en el análisis se debe considerar la cuota de participación para determinar la existencia de operadores importantes en los diferentes mercados, también es cierto que el análisis exige contemplar un conjunto de elementos e indicadores adicionales.

Así las cosas, con base en el análisis realizado no es posible afirmar que el ICE sea operador dominante en todos los mercados con base únicamente en su porcentaje o cuota de participación. Si bien el ICE se mantiene como operador importante en algunos mercados, declararlo bajo esa condición en un mercado en el cual la evidencia muestra que ya no ostenta dicha condición, producto de la competencia que se ha desarrollado con otros agentes, constituye imponerle a dicho Instituto una carga regulatoria innecesaria e injustificada.

En virtud de lo anterior, es el deber legal de la SUTEL declarar como operadores importantes sólo aquellos operadores que efectivamente ostenten dicha condición.

- *Sobre el argumento de que no es posible resolver el presente procedimiento en cuanto hay denuncias por prácticas monopolísticas pendientes de ser resueltas.*

Sobre este argumento no llevan razón los señores Diputados al considerar que, de continuarse con la declaratoria de competencia efectiva, se estaría violentando el principio de seguridad jurídica.

En primer lugar, de conformidad con la Ley, los reglamentos aplicables la existencia o no de denuncias por posibles prácticas monopolísticas pendientes de ser resueltas resulta en una situación irrelevante para el presente caso. Ya que el análisis de una práctica monopolística, ya sea relativa o absoluta, es específico e incorpora las situaciones particulares de una determinada investigación, mientras que el análisis para la determinación de existencia de condiciones de competencia efectiva es un análisis integral.

Así las cosas, ambos elementos son diferentes y muestran una relación directa de causalidad que implica que uno se supedita al otro. De tal forma, la potestad de la SUTEL como autoridad sectorial de competencia, es ajena e independiente a la determinación de la existencia de condiciones de competencia efectiva. Por lo cual, no llevan razón los señores Diputados al considerar que, de continuarse con la declaratoria de competencia efectiva, se estaría violentando el principio de seguridad jurídica.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene aclarar que, al día de hoy, todas las denuncias por prácticas monopolísticas interpuestas en relación con los servicios móviles, servicios fijos, servicios de banda ancha y servicios internacionales ya han sido resueltas por la SUTEL.

- VIII.** Que, en razón de los elementos destacados de previo, este Consejo de la SUTEL considera que es procedente modificar la propuesta presentada por la DGM en el informe 6420-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado mayorista de desagregación de bucle para reconocer que la imposición de obligaciones de acceso al bucle de abonado solamente debe hacerse en los cantones en los cuales no existen redes alternativas a las del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD.

#### **POR TANTO**

Con fundamento en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593, el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones y demás normativa de general y pertinente de aplicación,

#### **EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE:**

- 1.- **DAR** por atendidas las consultas de los señores Ari Reyes, Ana Grettel Molina González, Krissia Peraza, Lidianeth Mora Cabezas, Luis Aguilar y Ana Monge Fallas.
- 2.- **RECHAZAR** las observaciones presentadas por los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales ya que la desregulación tarifaria es una potestad de la SUTEL.
- 3.- **RECHAZAR** la observación del señor José Cabezas Ramírez por carecer de fundamentación.

- 4.- **RECHAZAR** las observaciones de los señores Leiner Vargas Alfaro y Allan Baal por no llevar razón en sus argumentaciones.
- 5.- **RECHAZAR** las observaciones de los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro ya que en el presente proceso se siguió el procedimiento definido reglamentariamente.
- 6.- **RECHAZAR** las observaciones de los señores Lizandro Antonio Pineda Chaves y Guadalupe Martínez Esquivel por no guardar relación con la propuesta sometida a consulta pública.
- 7.- **RECHAZAR** las observaciones presentadas por los señores María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Álvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácomo Soto, Fabián Picado, Cristian Jackson, Josseline Gabelman, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, por referirse a una supuesta propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga, la cual no guarda relación con la propuesta sometida a consulta pública.
- 8.- **NO ATENDER** la observación del señor Ralph Carlson por haberse presentado en idioma distinto al español.
- 9.- **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibles las observaciones del señor Terrillynn West.
- 10.- **ACoger** parcialmente la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con el mercado mayorista de desagregación de bucle, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dicho mercado, en particular sobre la imposición de obligaciones de acceso al bucle de abonado sólo en los cantones en los cuales no existen redes alternativas a las del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD. Rechazar los demás puntos planteados en la observación en relación con este mercado por no llevar razón en sus argumentaciones.
- 11.- **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibles las observaciones de los Diputados de la Fracción del Frente Amplio para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018.
- 12.- **ORDENAR** a la Dirección General de Mercados modificar, en el primer trimestre del 2017, la propuesta contenida en el informe 6420-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio mayorista de desagregación de bucle, para reconocer que la imposición de obligaciones de acceso al bucle de abonado sólo debe establecerse en los cantones en los cuales no existen redes alternativas a las del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD.
- 13.- **INDICAR** que se mantiene vigente la RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre de 2009 en relación con el Mercado 14: "Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones".

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública, se indica que contra esta resolución cabe el recurso ordinario de revocatoria o reposición ante el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, a quien corresponde resolverlo y deberá interponerse en el plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE  
PUBLÍQUESE EN LA GACETA.**

*La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.*

**Luis Alberto Cascante Alvarado  
Secretario del Consejo**

## 9085-SUTEL-SCS-2016

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227, y el artículo 35 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, me permito comunicarle(s) que en sesión ordinaria 068-2016, celebrada el 23 de noviembre del 2016, mediante acuerdo 012-068-2016, de las 14:20 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

### RCS-258-2016

#### **“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE ACCESO RESIDENCIAL A INTERNET DESDE UNA UBICACIÓN FIJA, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES”**

#### **EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-01553-2016**

---

### **RESULTANDO**

1. Que por resolución RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de septiembre del 2009, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) emitió la *“DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”*.
2. Que en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015, denominada: *“Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”*.
3. Que el 18 de mayo de 2015 mediante acuerdo 010-024-2015 de la sesión ordinaria del Consejo de la SUTEL 024-2015 del 13 de mayo de 2015 se instruyó a la Dirección General de Mercados (DGM) para que ejecutara las acciones necesarias para continuar con el proceso de análisis del grado de competencia en los mercados de telecomunicaciones (folios 002 al 004).
4. Que el 22 de julio de 2016 mediante acuerdo 009-039-2016 de la sesión ordinaria 039-2016 del 20 de julio del 2016, el Consejo de la SUTEL emitió una serie de lineamientos a la DGM para cursar el procedimiento de revisión, definición y análisis de los mercados relevantes (folios 005 al 008)
5. Que el 12 de agosto de 2016 mediante acuerdo 021-043-2016 de la sesión ordinaria 043-2016 del 10 de agosto de 2016 el Consejo de la SUTEL instruyó a la DGM para que la propuesta de revisión, definición y análisis de mercados relevantes se agrupe de la siguiente manera: a) Servicios Fijos, b) Servicios Móviles, c) Servicios de Banda Ancha Residencial y d) Servicios Internacionales (folios 009 al 010).
6. Que en fecha 31 de agosto de 2016 mediante oficio 6420-SUTEL-DGM-2016 la DGM remitió la *“Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios de banda ancha residencial, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores”* (folios 176 al 288).
7. Que a su vez este oficio tiene una serie de informes anexos, a saber: Informe final de la contratación 2015LA-00003-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000006-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL, Informe de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones de Costa Rica 2015 y Metodología aplicada para efectos de proyección de variables de demanda (folios 549 al 1168)
8. Que el 04 de octubre de 2016 mediante acuerdo 005-055-2016 de la sesión extraordinaria 055-2016

del 30 de setiembre de 2016 el Consejo de la SUTEL dio por recibidos los informes 6419-SUTEL-DGM-2016, 6420-SUTEL-DGM-2016, 6421-SUTEL-DGM-2016 y 6422-SUTEL-DGM-2016, asimismo instruyó a la DGM para que llevara a cabo la consulta relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales; de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (folios 1169 al 1173).

9. Que por Gaceta N° 193 del 07 de octubre de 2016 se cursó invitación a participar del proceso de consulta pública dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en torno a la definición preliminar de los mercados relevantes (folio 1174).
10. Que adicionalmente por medio de oficios particulares se cursó invitación a las siguientes instituciones y organizaciones a participar del proceso de consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales:
  - a. Mediante oficio 07831-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latina de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1313 a 1314).
  - b. Mediante oficio 07832-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Hispanoamericana a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1315 a 1316).
  - c. Mediante oficio 07833-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1317 a 1318).
  - d. Mediante oficio 07834-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Autónoma de Centroamérica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1319 a 1320).
  - e. Mediante oficio 07835-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Internacional de las Américas a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1321 a 1322).
  - f. Mediante oficio 07836-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1323 a 1324).
  - g. Mediante oficio 07837-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1325 a 1326).
  - h. Mediante oficio 07838-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Estatal a Distancia a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1327 a 1328).
  - i. Mediante oficio 07839-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Tecnológico de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1329 a 1330).
  - j. Mediante oficio 07840-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Técnica Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1331 a 1332).
  - k. Mediante oficio 07841-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Nacional de Aprendizaje a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1333 a 1334).
  - l. Mediante oficio 07842-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a Consumidores de Costa Rica (CONCORI) a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1335 a 1336).
  - m. Mediante oficio 07843-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Asociación de Consumidores Libres a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1337 a 1338).
  - n. Mediante oficio 07844-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1339 a 1340).
  - o. Mediante oficio 07845-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Educación Pública a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1341 a 1342).
  - p. Mediante oficio 07846-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1343 a 1344).
11. Que por Gaceta N° 203 del 24 de octubre de 2016 se amplió por cinco días hábiles el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1357).
12. Que por Gaceta N° 209 del 01 de noviembre de 2016 se amplió por segunda vez por cinco días hábiles adicionales el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de

competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1414).

13. Que se recibieron las siguientes observaciones:

- 1) Que el 07 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10980-2016) el señor Randall Álvarez (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1177).
- 2) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10999-2016) el señor Lizandro Antonio Pineda Chaves (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1178).
- 3) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11002-2016) la señora Nelsy Saborío (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1179).
- 4) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11003-2016) el señor José Cabezas Ramírez, portador de la cédula de identidad 1-0558-0925, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1180).
- 5) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11004-2016) la señora María Laura Rojas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1181).
- 6) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11005-2016) la señora Lisa Campabadal Jiménez, portadora de la cédula de identidad 1-1438-0770, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1182).
- 7) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11008-2016) el señor Frederik Grant Esquivel, portador de la cédula de identidad N° 9-0049-0527 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1183 a 1184).
- 8) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11009) el señor Luis Diego Madrigal Bermúdez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1185 a 1186).
- 9) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11010-2016) el señor Orlando Paniagua Rodríguez, portador de la cédula de identidad 4-0162-0216, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1187).
- 10) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11011-2016) el señor Guillermo Sánchez Aguilar, portador de la cédula de identidad 4-0200-0848, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1188).
- 11) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11015-2016) la señora Guadalupe Martínez Esquivel (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1189).
- 12) Que el 10 y 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11017-2016 y NI-11090-2016) la señora Susan Corrales Salas, portadora de la cédula de identidad 4-0203-0396 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1190 y 1202).
- 13) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11031-2016) el señor Ramón Martínez González, portador de la cédula de residencia 155809495218, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1191).
- 14) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11036-2016) el señor Freddy Barrios Acevedo, portador de la cédula de identidad 5-0236-0988, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1192).
- 15) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11041-2016) el señor Jorge Arturo Loría Zúñiga,

portador de la cédula de identidad 6-0223-0495, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1193).

- 16) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11043-2016) el señor Arturo Sánchez Ulloa, portador de la cédula de identidad 7-0107-0213, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado mediante correo electrónico (NI-11079-2016) del 11 de octubre del 2016 (folios 1194 a 1195 y 1197 a 1199).
- 17) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11064-2016) el señor Mauricio Calderón Rivera, portador de la cédula de identidad 1-1104-0466, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1196).
- 18) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11081-2016) la señora Veronique Hascal Durand, portadora de la cédula de identidad 8-0066-0938, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1200).
- 19) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11082-2016) el señor Mario Zúñiga Álvarez (no indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1201).
- 20) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11092-2016) el señor Alfredo Vega (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presenta sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1203).
- 21) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11142-2016) la señora Ana Novoa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1204).
- 22) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11143-2016) el señor Alber Díaz Madrigal (no indicó número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1205).
- 23) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11144-2016) el señor David Reyes Gatjens, portador de la cédula de identidad 1-0825-0397, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1206).
- 24) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11146-2016) el señor Edgar Arguedas Medina, portador de la cédula de identidad 5-0160-0100, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1207).
- 25) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11149-2016) el señor Leiner Alberto Vargas Alfaro, portador de la cédula de identidad 2-0444-0266, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado por el señor Vargas Alfaro mediante correos electrónicos (NI-11337-2016, NI-11405-2016) del 19 y 20 de octubre del 2016. Asimismo, el 03 de noviembre del 2016 mediante correos electrónicos (NI-12113-2016 y NI-12114-2016) el señor Vargas Alfaro amplio sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1208 a 1210, 1230 a 1233, 1238 a 1241, 1623 a 1627).
- 26) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11171-2016) la señora Gioconda Cabalceta Dambrosio, portadora de la cédula de identidad 1-0496-0240, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1213).
- 27) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11172-2016) la señora Crista Pacheco Cabalceta, portadora de la cédula de identidad 1-1597-0294, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1214).
- 28) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11175-2016) la señora Alexandra Álvarez Tercero, portadora de la cédula de identidad 1-1416-0497, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1215).
- 29) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11176-2016) el señor Jim Fischer (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1216).
- 30) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11205-2016) el señor Julio Arguello Ruiz (no

indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1217).

- 31) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11206-2016) el señor Juan Antonio Rodríguez Montero (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1218).
- 32) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11208-2016) el señor Luis Diego Mesén Delgado, portador de la cédula de identidad 1-0584-0696, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1219).
- 33) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11217-2016) el señor Oren Marciano (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1220).
- 34) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11284-2016) la señora Melissa Arguedas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1221).
- 35) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11286-2016) la señora Teresa Murillo De Diego, portadora de la cédula de identidad 3-0250-0456, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1222).
- 36) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11292-2016) el señor José Molina Ulate (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1223 a 1224).
- 37) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11320-2016) el señor Ari Reyes (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1225).
- 38) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11329-2016) el señor Luis Guillermo Mesén Vindas (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227). Asimismo, el 16 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12365-2016) el señor Vindas Mesén amplió de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227 y 1875).
- 39) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11331-2016) la señora Rosa Coto Tristán, portadora de la cédula de identidad 1-0820-0088, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1228 a 1229).
- 40) Que el 20 de octubre del 2016 mediante nota sin número (NI-11432-2016) el señor Christopher David Vargas Araya, portador de la cédula de identidad 1-1276-0066, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1242 a 1296).
- 41) Que el 21 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11522-2016) el señor Roberto Jácamo Soto, portador de la cédula de identidad 6-0368-917, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1348 a 1350).
- 42) Que el 24 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11571-2016) la señora Ana Grettel Molina González (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1359).
- 43) Que el 25 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11606-2016) el señor Allan Baal (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1360 a 1361).
- 44) Que el 26 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11686-2016) la señora Krissia Peraza (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1376).
- 45) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11714-2016) el señor Fabián Picado (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1389).

- 46) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11715-2016) la señora Josseline Gabelman (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1390).
- 47) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11716-2016) el señor José Matarrita Sánchez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1391).
- 48) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11718-2016) el señor Cristian Jackson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) manifestó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1392).
- 49) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11767-2016) la señora Lidianeth Mora Cabezas (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1393 a 1396).
- 50) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11775-2016) el señor Ariel Sánchez Calderón (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1397).
- 51) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11786-2016) el señor Luis Aguilar (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1404).
- 52) Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11830-2016) el señor Carlos Watson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1405).
- 53) Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11834-2016) el señor Pablo Gamboa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1406).
- 54) Que el 31 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11883-2016) el señor Alberto Rodríguez Corrales (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1409).
- 55) Que el 01 de noviembre del 2016 mediante escrito RI-222-2016 (NI-11996-2016) el señor Víctor Manuel García Talavera, portador de la cédula de residencia 1158-1717-6621, en su condición de apoderado general de Claro CR Telecomunicaciones S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folios 1430 a 1621).
- 56) Que el 03 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12082-2016) el señor Mario Enrique Pacheco Loaiza, no indica número de cédula de identidad, en representación de Telefónica de Costa Rica TC, S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folio 1622).
- 57) Que el 04 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12161-2016) la señora Ciska Raventos (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), portadora de la cédula de residencia 900360482, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1628).
- 58) Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12232-2016) la señora Ana Monge Fallas, portadora de la cédula de identidad 1-0523-0393, presentó algunas observaciones con relación a la consulta pública realizada. Asimismo, el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12346-2016) amplió sus observaciones con relación a la consulta pública realizada, lo cual fue reiterado mediante correos electrónicos con número de ingreso NI-12368-2016 y NI-12369-2016 (folios 1629, 1756 a 1758 y 1786 a 1809).
- 59) Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12260-2016) los señores Erick Ulate Quesada y Gilberto Campos Cruz (no indican número de cédula de identidad), en su condición de Presidente y Vicepresidente respectivamente de la Asociación Consumidores de Costa Rica, presentaron sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1645 a 1647).
- 60) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12275-2016) el señor Rafael Rivera Zúñiga, portador de la cédula de identidad 5-0210-0167, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1648).

- 61) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12277-2016) el señor Ralph Carlson (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1649).
  - 62) Que el 08 de noviembre del 2016 el señor Pablo Bello Arellano, en su condición de Director Ejecutivo de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASJET) mediante correo electrónico (NI-12292-2016) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1650 a 1660).
  - 63) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante oficio DH-DAEC-699-2016 (NI-12335-2016) Monserrat Solano Carboni, en su condición de Defensora de los Habitantes de la República presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1667 a 1683).
  - 64) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante oficio 6000-2078-2016 (NI-12342-2016) el señor Jaime Palermo Quesada en su condición de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del Instituto Costarricense de Electricidad, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1684 a 1750).
  - 65) Que el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12345-2016) la señora Ana Lucía Ramírez Calderón en su condición de Directora Ejecutiva de la Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1751 a 1755).
  - 66) Que el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12347-2016) el señor Edwin Estrada Hernández, en su condición de Viceministro del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1759 a 1781).
  - 67) Que el 10 de noviembre del 2016 mediante oficio EVAS-JFFA-163-2016 (NI-12419-2016) algunos representantes elegidos en la Asamblea Legislativa para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018 por el Partido Frente Amplio presentaron de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1820 a 1827).
  - 68) Que el 15 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12579-2016) el señor Terrillynn West (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación), presentó de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1874).
14. Que el 21 de noviembre de 2016 mediante oficio 8791-SUTEL-DGM-2016, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL su "Informe técnico sobre observaciones presentadas en la consulta pública relativa a los informes para la definición de mercados relevantes, análisis del grado de competencia en dichos mercados, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas a dichos operadores, en relación con los servicios de telecomunicaciones móviles, de banda ancha residencial, fijos e internacionales", el cual contempla el análisis de las distintas observaciones remitidas en el marco del proceso de consulta pública.
  15. Que se han llevado a cabo las acciones útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

## **CONSIDERANDO**

- A. COMPETENCIA DE LA SUTEL PARA DEFINIR LOS MERCADOS RELEVANTES, ANALIZAR EL GRADO DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES Y DEFINIR LOS OPERADORES O PROVEEDORES IMPORTANTES**
  - I. Que por Ley N° 8660 del 8 de agosto del 2008, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones; se creó el sector de telecomunicaciones costarricense, y la SUTEL como órgano encargado de "regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones". (Artículos 1, 2 inciso c) y 38 de la Ley N° 8660, 59 y 60 de la Ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos).
  - II. Que al tenor de los numerales 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley N° 7593 en concordancia con el 52 inciso b) de la Ley N° 8642 y el 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, Reglamento del 6 de octubre de 2008; corresponde a la SUTEL determinar la existencia de operadores y proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y

analizar el grado de competencia efectiva que estos presenten.

- III. Que el numeral 73 inciso i) de la referida Ley N° 7593 establece que para declarar un mercado como relevante, determinar su nivel de competencia y la existencia de operadores y proveedores con poder sustancial de mercado deberá atenderse a los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994, *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*.
- IV. Que a su vez el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, Decreto Ejecutivo N° 37899 del 8 de julio del 2013, define mercado relevante como *“Conjunto de productos o servicios que el consumidor considera como intercambiables o sustituibles en un momento dado, en razón de sus características, precio, o su uso esperado. Lo anterior, en un área geográfica donde se ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y apreciablemente distintas de las condiciones de competencia de otras áreas vecinas”*.
- V. Que en esa misma línea, el numeral 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, establece que el Consejo de la SUTEL *“determinará el mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley No. 7593”*; y preceptúa que por resolución fundada así los declarará y definirá los operadores o proveedores importantes que existan en cada uno de esos mercados. A ese efecto, dispone que la SUTEL deberá emplear los siguientes elementos:

*“Una cuota del mercado del operador o proveedor superior al 25%, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.*

*Control de instalaciones esenciales.*

*Superioridad o ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por uno o más de los operadores o proveedores distintos del posible operador o proveedor importante.*

*Economías de escala.*

*Integración vertical del operador o proveedor.*

*Red de distribución y venta muy desarrollada.*

*Ausencia de competencia potencial.*

*Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.*

*Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica.*

*Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado. (...)”*

- VI. Que por su parte, el artículo 75 de la Ley N° 7593 preceptúa:

“b) *Obligaciones de los operadores o proveedores importantes:*

- i. Hacer pública la información que esta solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.*
- ii. Mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio, de acuerdo con los reglamentos.*
- iii. Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.*
- iv. Someterse al régimen tarifario correspondiente.*
- v. Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que o por ellas presten, en forma oportuna y en condiciones razonables y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información.*
- vi. Proporcionar, a otros operadores y proveedores, servicios e información de la misma calidad y en las mismas condiciones que la que les proporciona a sus filiales o asociados y a sus propios servicios.*
- vii. Facilitar el acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y poner, a disposición de los operadores y proveedores, información técnica relevante, en relación con estas instalaciones, así como cumplir las obligaciones propias del régimen de acceso e interconexión.*
- viii. Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.*
- ix. Exigirles que ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique. El cálculo de los precios y las tarifas estarán basados en los costos*

*atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad en términos reales, no menor que la media de la industria nacional o internacional; en este último caso, con mercados comparables en la industria de las telecomunicaciones.*

- x. *Suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), suficientemente desglosada, que contenga los puntos de acceso e interconexión y las demás condiciones técnicas, económicas y jurídicas, que sirvan como marco de referencia para el establecimiento de acuerdos de interconexión o resoluciones de la Sutel. La OIR deberá ser aprobada por la Sutel, la cual podrá efectuar modificaciones, enmiendas o aclaraciones para el cumplimiento de los principios y objetivos de esta Ley.*
- xi. *Las demás funciones que establece esta Ley.”*

**VII.** Que en virtud de lo anterior se concluye que es competencia del Consejo de la SUTEL:

- a) Definir y analizar los mercados relevantes del sector telecomunicaciones.
- b) Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes.
- c) Imponer a los operadores y proveedores importantes las obligaciones contenidas en el artículo 75 inciso b) de la Ley 7593.

**VIII.** Que asimismo se determina que en la valoración de un mercado relevante se deben determinar los niveles de competencia y la presencia de operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones con poder sustancial de mercado que deban ser declarados como importantes.

**IX.** Que el artículo 6 de la Ley N° 8642 define competencia efectiva como la “circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios” (inciso 7); y a los operadores o proveedores importantes como aquellos que ostentan “capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado” (inciso 17). Así la competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones se asocia con una circunstancia en la que no existe un operador o proveedor importante con poder sustancial de mercado o un grupo de estos que ejerzan dominancia conjunta.

**X.** Que mediante la resolución RCS-082-2015 de las 12:50 horas del 13 de mayo de 2015, publicada en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, el Consejo de la SUTEL integró los anteriores elementos en una metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.

**XI.** Que, en consecuencia, la revisión de mercados relevantes no sólo es una obligación del Regulador, sino que también constituye una práctica común, necesaria y continua tendente a adaptar la regulación a las circunstancias que presentan los distintos mercados de telecomunicaciones en respuesta a los cambios tecnológicos y las preferencias de los consumidores. De ahí, SUTEL ostenta la competencia legal para que en el caso de que los mercados no se encuentren en competencia efectiva, imponer las obligaciones a los operadores y proveedores importantes en los términos y forma previstas en el artículo 75 de la Ley N° 7593.

**B. REDEFINICIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE ACCESO RESIDENCIAL A INTERNET DESDE UNA UBICACIÓN FIJA A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN RCS-307-2009**

**I.** Que, con ocasión de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica, y en cumplimiento de la normativa aplicable, la SUTEL dictó la resolución N° RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de setiembre del 2009 “*Definición de los mercados relevantes y de los operadores y/o proveedores importantes*”, en la que determinó los siguientes mercados relevantes:

- Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales.
- Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional
- Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.

- Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación móvil.
  - Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación móvil y destino nacional.
  - Servicios de comunicaciones de mensajería corta.
  - Servicios de transferencia de datos a través de redes móviles.
  - Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación fija y destino internacional.
  - Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación móvil y destino internacional.
  - Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.
  - Servicios de transferencia de datos de acceso permanente (dedicado).
  - Servicios de itinerancia nacional e internacional.
  - Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones.
  - Servicios de acceso e interconexión (originación de comunicaciones).
  - Servicios de acceso e interconexión (terminación de comunicaciones).
  - Servicios de acceso e interconexión (tránsito de comunicaciones).
- II. Que sin embargo resulta necesario determinar si las anteriores definiciones de mercados relevantes continúan siendo válidas.
- III. Que el informe 6420-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija:

#### **1. Dimensión de producto**

En la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se encuentran definidos dos mercados asociados con el servicio minorista de acceso a Internet desde una ubicación fija. Estos mercados corresponden a:

- Mercado 9: “*Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado*”.
- Mercado 11: “*Servicios de transferencia de datos de acceso permanente (dedicado)*”.

En relación con dichos mercados conviene tener presente dos elementos importantes. En primer lugar, el mercado 9 únicamente se debe analizar en este apartado las redes RDSI (Red Digital de Servicios Integrados), las cuales se basan en la tecnología de conmutación de circuitos para brindar servicios de transmisión de voz y datos con carácter fijo. Esto porque como se definió de previo el servicio de Dial Up, al corresponder a una llamada nacional, corresponde al mercado de telefonía fija.

En segundo lugar, en relación con el mercado 11 se debe tener en cuenta que si bien este incluye tanto las redes cableadas, como las redes móviles (celulares), satelitales e inalámbricas, es claro que la incorporación de las redes móviles no se refiere a los tradicionales servicios de acceso a internet móvil, los cuales se encuentran contemplados en el mercado 10 de la resolución RCS-307-2009, sino que se refiere a los servicios móviles ofrecidos con carácter fijo.

Otro elemento importante a ser considerado en este análisis es si este mercado debe incluir tanto los servicios residenciales como empresariales, en relación a lo cual conviene tener en cuenta si ambos segmentos presentan características disímiles que los hagan pertenecer a distintos mercados relevantes. Algunas diferencias entre ambos tipos de servicios son las siguientes:

- Las necesidades de los usuarios residenciales son más homogéneas y se abordan por parte de los operadores mediante el ofrecimiento de paquetes pre-establecidos, que incluyen una determinada velocidad, sobresuscripción y precio. Por su parte las necesidades de las empresas son más complejas, lo que hace demandar servicios personalizados, así el sector empresarial suele demandar soluciones específicas (hechas a la medida), que usualmente no incluyen sólo acceso a internet, sino otros servicios de valor agregado.
- Los niveles de calidad requeridos por el sector empresarial suelen ser mucho más altos que los requeridos por los usuarios residenciales.
- La intensidad de consumo es mucho mayor en el segmento empresarial que en el residencial.
- Los servicios residenciales se adquieren mediante contratos de adhesión, a partir de canales de comercialización masivos y donde los usuarios valoran altamente el factor precio del servicio. Por su parte la forma de contratación de las empresas suele ser diferente en la medida en que el contrato no es de adhesión, sino que los proyectos

- suelen negociarse entre el cliente y el operador.
- En lo que se refiere al servicio post-venta, existe una clara diferencia entre la especialización y la complejidad técnica que precisan los requerimientos de los clientes empresariales y las que se proporcionan a los clientes residenciales que se hacen generalmente a través de canales masivos de atención al cliente.

Asimismo, las anteriores características hacen que para un operador resulte no sólo posible sino también eficiente discriminar entre los clientes del segmento residencial y del segmento empresarial, dado que ambos tipos de consumidores son plenamente identificables para el operador, lo que le facilita generar una oferta especializada para cada uno de ellos. Esto ha llevado a que en el país se haya dado el desarrollo de proveedores de acceso a internet especializados en el segmento empresarial con una oferta de servicios adaptada a las necesidades de las grandes empresas. Esta situación evidentemente conlleva a que las condiciones de competencia que se den en el segmento empresarial sean diferentes a las que se observaban en el segmento residencial.

Lo anterior implica que el segmento empresarial y el residencial pertenezcan a mercados relevantes distintos de acceso a Internet, lo cual a su vez también se confirma por el hecho de que el diseño mismo de las ofertas comerciales y las necesidades específicas de cada segmento impiden que los usuarios de uno y otro segmento puedan acceder a las ofertas diseñadas para el otro segmento, lo que hace ambos tipos de servicios insustituibles entre sí.

En virtud de lo anterior, resulta que el nuevo mercado relevante a ser analizado lo constituye el “Mercado del servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija”, el cual incluye los mercados 9 “Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado” y 11 “Servicios de transferencia de datos de acceso permanente (dedicado)” que habían sido previamente definidos en la resolución RCS-307-2009. Este mercado quedaría descrito de la siguiente manera:

*“Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija: Corresponde al servicio permanente de acceso residencial a Internet disponible desde una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado”.*

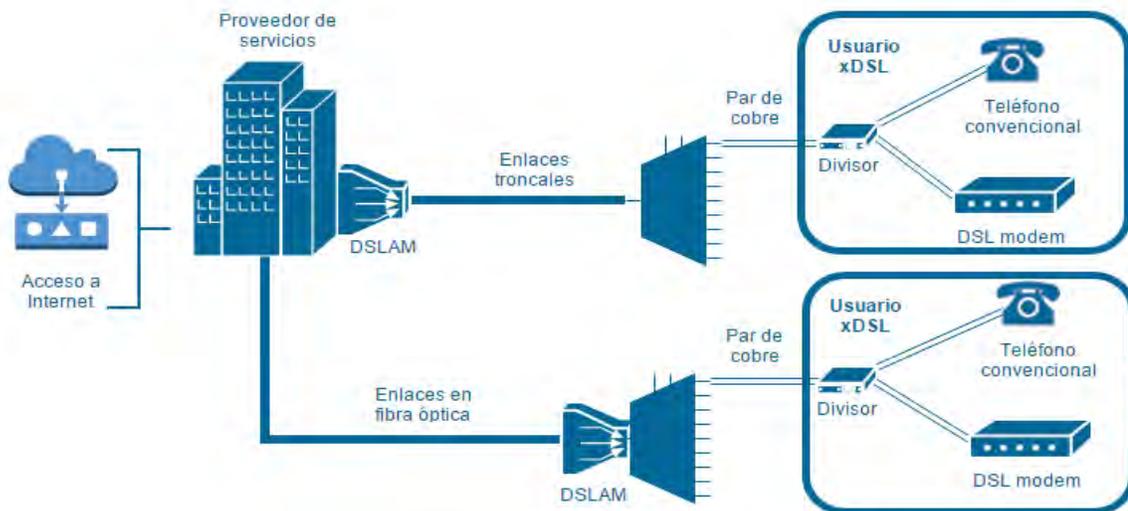
Habiendo definido lo anterior, conviene exponer a modo general, la estructura relacionada con la provisión del servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:

- El primer bloque que forma parte de dicho servicio, corresponde al servicio de transporte internacional, el cual permite alcanzar los diferentes servicios de contenido y aplicaciones, almacenados en Internet hasta las fronteras de nuestro país. El medio más utilizado para brindar este servicio corresponde a la fibra óptica principalmente por sus excelentes prestaciones respecto a la capacidad de transmisión y los costos asociados. Asimismo, pero en mucho menor grado, se utiliza el espectro radioeléctrico a través de enlaces satelitales.
- El segundo bloque que conforma esta estructura corresponde al servicio de transporte nacional. Dicho servicio corresponde al transporte del tráfico nacional, desde los puntos donde terminan los servicios de transporte internacional, hasta las redes de telecomunicaciones de los operadores que brindan el servicio minorista de acceso a Internet.
- El último bloque que conforma la estructura general de la provisión del servicio minorista de acceso a Internet corresponde a las diferentes redes de acceso que permiten llevar hasta los usuarios finales dicho servicio. En general, se pueden mencionar: la red de telefonía pública conmutada, las redes HFC (*Hybrid Fiber-Coaxial*), las redes de fibra óptica (*FTTx*), las redes inalámbricas y las redes satelitales.

En los términos enunciados, se describen a continuación las distintas redes de acceso que permiten ofrecer este servicio:

- Las redes de telefonía pública conmutada (*RTPC*) permiten acceder al servicio de Internet mediante una red predominantemente alámbrica, haciendo uso del par de cobre. Dentro de las tecnologías y estándares que se han desarrollado para brindar este servicio se pueden mencionar RDSI (Red Digital de Servicios Integrados) la cual es una tecnología de conmutación de circuitos con capacidades de transmisión de 128Kbps (BRI) y 1920Kbps (PRI). Así mismo la familia xDSL corresponde a una tecnología de conmutación de paquetes con capacidades de transmisión hasta 1Gbps. En la Figura 1 se muestra un diagrama de la red xDSL.

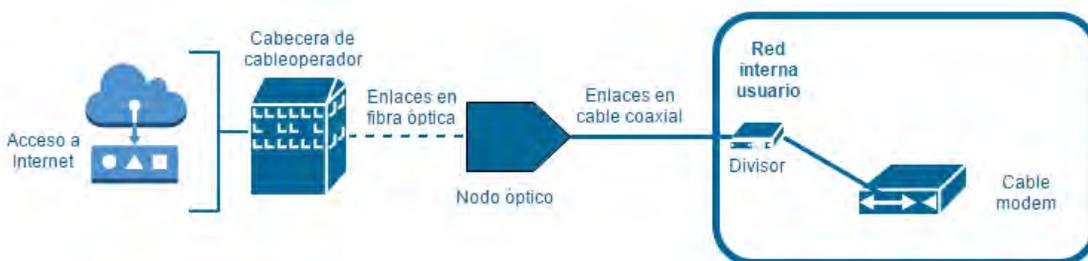
Figura 1  
Diagrama de las redes de cobre y los servicios xDSL.



Fuente: Elaboración propia.

Las redes de cable HFC nacieron principalmente para brindar servicios de televisión por suscripción. En general son redes cuyo acceso o última milla se da por medio de cable coaxial. Estas redes han evolucionado para permitir la prestación de otros servicios, entre ellos el servicio de acceso a Internet mediante el protocolo DOCSIS y la inclusión de fibra óptica en la transmisión (Backbone). Con esta evolución las redes HFC han permitido la prestación de servicios en general de transferencia de datos, con capacidades teóricas de hasta 1 Gbps y 10Gbps de carga y descarga respectivamente para para la versión 3.1 de DOCSIS. En la Figura 2 se muestra un diagrama que representa la estructura general de dichas redes.

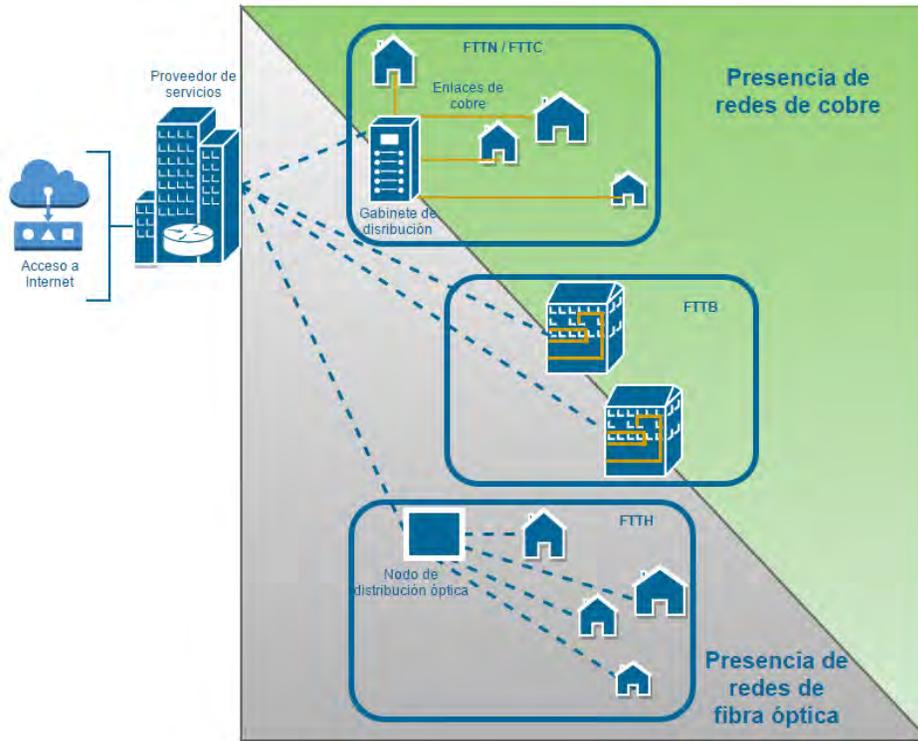
Figura 2  
Diagrama general de una red híbrida fibra-coaxial.



Fuente: Elaboración propia.

Las redes FTTx, que se incluyen dentro de las redes conocidas como redes de nueva generación, buscan acercar la fibra óptica al usuario. Esto debido a que la fibra es un medio con altísima capacidad para la transmisión de datos y que no es susceptible de interferencias externas. La máxima aplicación de esta idea son las redes FTTH, mediante las cuales el acceso a los servicios de telecomunicaciones por parte del usuario final se da enteramente a través de este medio físico. Asimismo, dentro del grupo de redes FTTH, existen varios estándares que se han desarrollado por el IEEE y la ITU. En la figura siguiente se muestra un diagrama que representa la estructura de las redes FTT

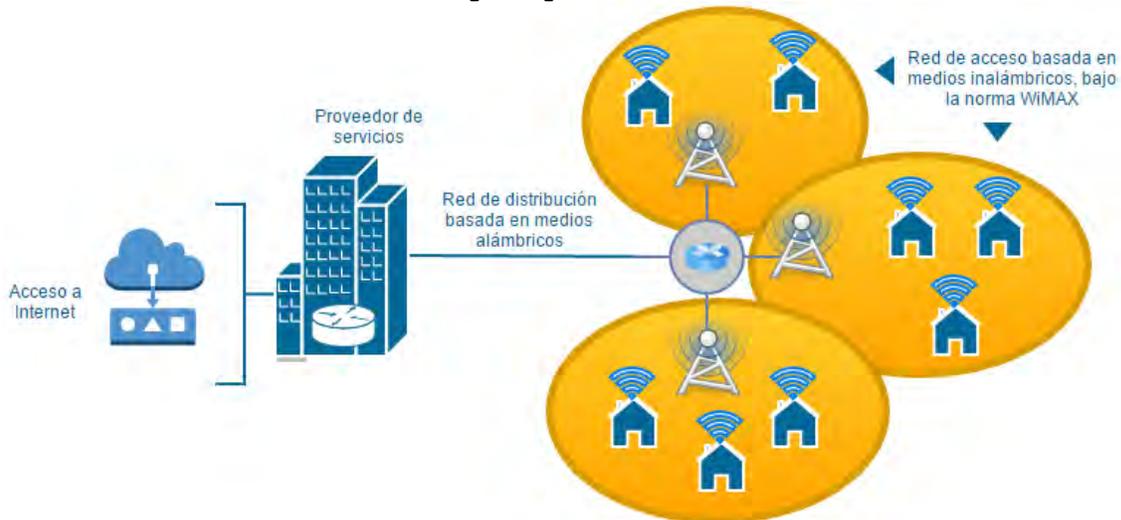
Figura 3  
**Diagrama general de las redes FTTx.**



Fuente: *Elaboración propia.*

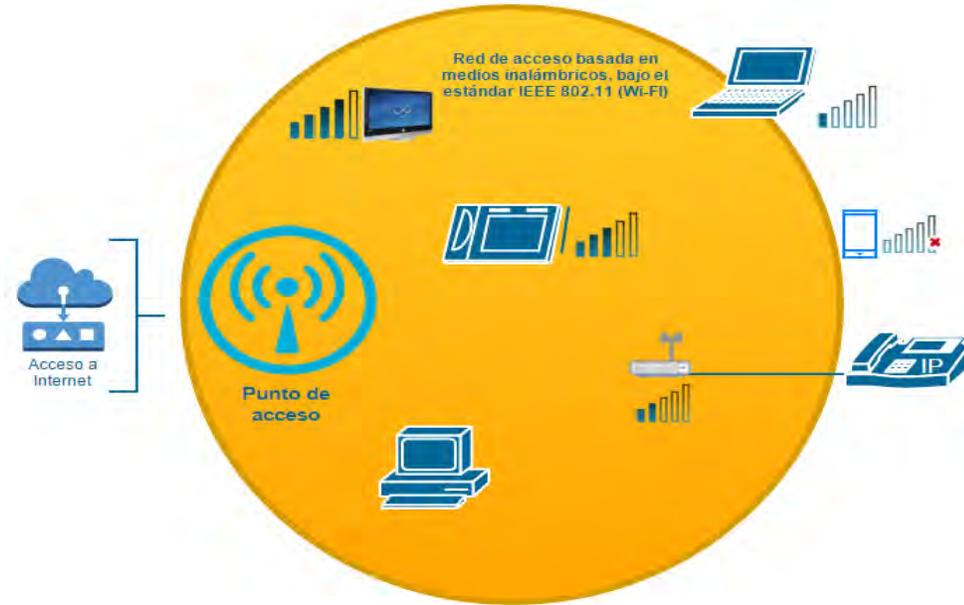
Las redes inalámbricas a través de las cuales es posible brindar el acceso a Internet desde una ubicación fija, corresponden a WiMAX (*IEEE 802.16*), WiFi (*IEEE 802.11*), satelital, 2G, 3G, 4G entre otras. El acceso a través de estas redes y tecnologías es posible mediante el uso del espectro radioeléctrico, ya sea utilizando bandas licenciadas o de uso libre. En la Figura 4, Figura 5 y Figura 6, se muestran las estructuras típicas de las redes WiMAX, WiFi y satelital para brindar servicios de acceso a Internet desde una ubicación fija.

Figura 4  
**Diagrama general de las redes WiMAX.**



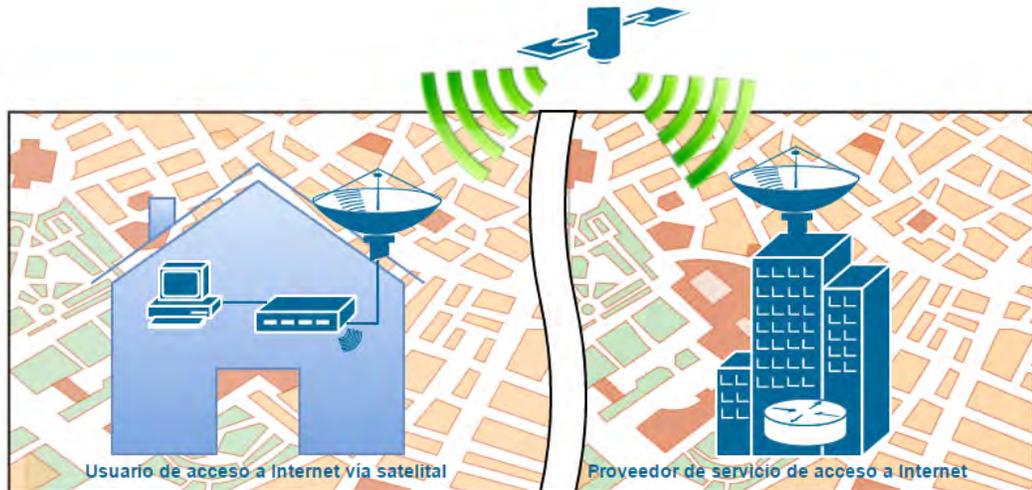
Fuente: *Elaboración propia.*

Figura 5  
Diagrama general de las redes WiFi



Fuente: Elaboración propia.

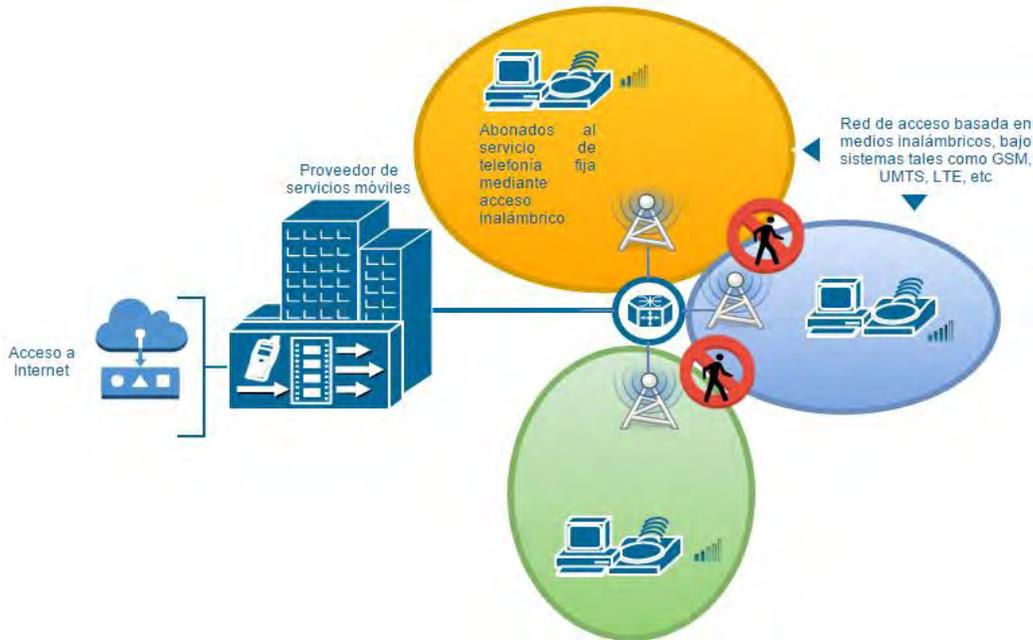
Figura 6  
Diagrama general de una red satelital



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las redes móviles (tecnologías 2G, 3G y 4G) con el fin de garantizar que los servicios de acceso a Internet tengan un carácter fijo, el operador del servicio configura y restringe el acceso de los terminales a la radiobase más cercana a la ubicación fija del usuario final. En la Figura 7 se muestra un diagrama general de las diferentes redes móviles que sirven para prestar servicios de acceso a Internet a través de redes inalámbricas fijas.

Figura 7  
Diagrama general de una red móvil (2G, 3G y 4G).



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se puede discernir de las descripciones anteriores, las redes de acceso utilizadas para brindar el servicio de acceso a Internet le ofrecen al usuario, desde el punto de vista tecnológico, la posibilidad de acceder a este servicio desde una ubicación fija o bien con movilidad limitada.

Una vez definidos los posibles servicios incluidos en este mercado relevante, el siguiente paso es determinar efectivamente qué tecnologías y operadores forman parte de dicho mercado relevante. Para lo cual, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 7472, resulta necesario hacer un análisis de sustitución tanto desde el punto de vista de la demanda como desde el punto de vista de la oferta.

En relación con la sustitución desde el punto de vista de la demanda, el usuario final cuenta con las siguientes opciones tecnológicas: RDSI, xDSL, HFC, FTTx, inalámbricas (WiMAX, WiFi y Satelital) y soluciones móvil-fijo.

Sin embargo, de las opciones tecnológicas anteriores es claro que las tecnologías satelitales, dados sus costos de implementación, los cuales, al ser mucho más elevados respecto a los costos de implementación de otras tecnologías inalámbricas, llevan a precios mayores, no se consideran sustituibles desde el punto de vista de la demanda del servicio de internet desde ubicaciones fijas.

Para el resto de las opciones tecnológicas se tiene que los precios, velocidades y condiciones de calidad ofrecidos por los proveedores, independientemente de la tecnología usada, se ubican en niveles muy similares. Lo cual se puede ver en el siguiente cuadro.

Cuadro 1  
Proveedores de Internet Fijo:  
Precios Cobrados por el Servicio, Febrero 2016.

Velocidad y tecnología	ICE xDSL	TIGO HFC	Cable Tica HFC	Tele Cable HFC	Cable Caribe HFC	Cable Zar HFC	Coope Alfaro Ruiz HFC	Coope lesca HFC	IBW WiMAX	Cable Visión HFC	Transda Telecom WiMAX	Metro Wireless WiMAX	RACSA WiMAX	CLARO Móvil-Fijo
256 Kbps													8.536	
512 Kbps				5.664		5.500	3.944						10.372	
1 MBps	9.800		6.658	7.080		7.500	8.680	9.129	9.519	9.800	8.000		15.879	
1,5 MBps				8.407					11.424				21.386	
2 MBps	12.800	11.500	9.040	10.088	8.000	10.500		10.368	13.270	12.800	10.000	16.200	42.802	11.300

3 MBps	15.800	14.500	11.687	13.496	13.000	13.500		13.195	16.660	15.800	14.000		30.564
4 MBps	16.800		26.200	17.655				14.192	21.422	16.800	22.500	27.000	61.159
5 MBps		16.500	13.121	14.823				14.569					79.516
6 MBps	21.500		15.579			16.500		17.100	35.709			54.000	
8 MBps			16.674	17.655				35.035					
10 MBps	28.500	26.500	20.965	22.124				24.263					

**Nota: Las cifras están en colones e incluyen el impuesto de ventas.**

**Fuente: Consulta de páginas Web de proveedores de telefonía fija, datos consultados el 04 de febrero del 2016.**

Lo anterior permite concluir que estas tecnologías permiten indistintamente al usuario obtener el servicio de internet desde una ubicación fija con características, niveles de calidad y precios similares, por lo cual se considera que todas las tecnologías pertenecen al mismo mercado relevante.

Otro elemento a considerar desde la perspectiva de la sustituibilidad de la demanda, es el hecho de si existe una posible sustitución hacia los servicios de Internet móvil. Sin embargo, a la fecha dicha sustitución entre los servicios de acceso a Internet con ubicaciones fijas y móviles no se ha dado, lo cual es corroborado por distintas encuestas llevadas a cabo por la SUTEL en los últimos años. En particular, destacan las conclusiones a las que se llega en la encuesta realizada en el marco de la contratación número 2012CDE-000007-SUTEL sobre “Servicios Profesionales especializados para apoyar a la SUTEL en el trabajo de revisión y análisis de los mercados relevantes definidos en la resolución RCS-307-2009”, en particular los usuarios de los servicios de Internet concluyen lo siguiente en relación con la sustituibilidad entre los servicios de acceso a internet fijo y móvil:

*“... que la evidencia del estudio de demanda parece confirmar la hipótesis que los mercados de Internet fijo y móvil no son sustitutos cercanos y, por lo tanto, constituyen mercados relevantes independientes.*

*En términos generales los usuarios de Internet prefieren el fijo. Si tuvieran que escoger un tipo de servicio 49.7% escoge el fijo, 40.1% móvil y 10.1% se muestra indiferente (los datos corresponden de la respuesta de la pregunta a quienes tienen ambos servicios, si tienen que escoger con cuál se quedarían, a lo que se sumó en cada categoría los que tenían un solo servicio).*

*Se observa que un porcentaje importante (47.7%) tiene acceso a los dos servicios, lo cual podría ser una indicación de que ambos accesos tienen una relación de complementariedad para este segmento de la población. Sus preferencias en caso de tener que escoger serían 42.7% fijo, 38.3% móvil y 18.9% indiferente.*

*Los usuarios de Internet fijo, ante una pregunta de qué harían en caso de una oferta atractiva (precio y calidad) de Internet móvil, respondieron 53.8% que se quedarían con su acceso fijo, solo un 14.4% se pasaría a móvil, mientras que un 31.8% se inclinaría por tener ambas. Este resultado revela una escasa disposición a sustituir entre fijo y móvil para el segmento de acceso fijo. Incluso, más del doble preferiría tener ambos servicios que quedarse únicamente con el fijo, lo cual parece indicar que, bajo condiciones de precio adecuadas, Internet fijo y móvil son en mayor medida complementarios que sustitutos.*

*En el caso de los usuarios de Internet móvil, ante una oferta atractiva de fijo, el mayor porcentaje optaría por ambos (49.0%), la proporción que se pasaría es baja (13.4%) y un 37.2% se quedaría con solo móvil. Nuevamente, la preferencia pareciera ser que, bajo condiciones adecuadas de precio, los usuarios preferirían un uso complementario de Internet móvil y fijo y solo un porcentaje bajo los verían como sustitutos.*

*En términos de las características explicativas de las funciones de demanda dos variables mostraron resultados significativos: edad y nivel de ingreso. Las relaciones son directas para ingreso e inversa para edad: a mayor ingreso mayor probabilidad de preferir Internet móvil sobre fijo y a menor edad mayor probabilidad de escoger Internet móvil sobre fijo. Muy significativo es la preferencia por la complementariedad en las modalidades de acceso donde la relación es también directa para nivel de ingresos e inversa para edad. Es decir, los usuarios prefieren tener ambos servicios (fijo y móvil) conforme mayores ingresos familiares reporten y menor edad tengan.*

*A su vez, existe una preferencia por Internet fijo entre los usuarios que realizan un mayor uso del Internet en aquellas actividades más intensivas en el uso del ancho de banda (descargar películas, libros y música, así como realizar investigaciones).*

*Por su parte, existe una preferencia por el Internet móvil entre los usuarios que realizan un mayor uso del Internet en aquellas actividades menos intensivas en el uso del ancho de banda (noticias, redes sociales y revisar el correo electrónico).*

Posteriormente, en la encuesta realizada por la SUTEL en el marco de la contratación 2015LA-000006-2015

se encuentra lo siguiente:

*“Únicamente el 23,3% de los entrevistados considera que el Internet fijo le brinda el mismo tipo de servicio que el Internet móvil*

...

*El porcentaje de la muestra que indicó que el servicio no era el mismo indicó principalmente que la diferencia se centraba en la estabilidad del servicio fijo (64,3%), seguido por el atributo de movilidad (28,6%) que es una característica propia del servicio móvil.*

...

*Un hallazgo importante es que al consultar sobre qué pasaría al existir un alza en el servicio, en ambos casos tanto [internet] fijo como [internet] móvil, en más de un 62% indican que mantendrían el servicio.*

*Estos usuarios de ambos servicios de internet, valoran las particularidades de los servicios, están claros de que no son servicios iguales (77%), sin embargo, los complementan, logrando con esto, que pese a presentar un escenario de incremento significativo del costo se mantendrían con los servicios”.*

En razón de la evidencia anterior, se concluye que el servicio de acceso a internet móvil no forma parte de este mercado.

Por su parte, en lo referente a la sustitución desde el punto de vista de la oferta conviene considerar si existen proveedores nuevos que estarían dispuestos a ingresar a ofrecer este servicio. Para valorar lo anterior conviene destacar que recientemente se ha dado el anuncio del ingreso de nuevos proveedores, principalmente mediante la tecnología FTTH<sup>1</sup>, lo cual podría venir a dinamizar la competencia del mercado, sin embargo aún se desconoce la fecha precisa de inicio de operación de algunas de estas redes y los precios con los que serán ofrecidos dichos servicios, por lo cual no se considera pertinente incluir dentro de este mercado relevante a estos proveedores, más allá de algunas consideraciones básicas relacionadas con la eventual presión competitiva que podrían generar a futuro.

## **2. Dimensión geográfica**

En relación con la dimensión geográfica de este servicio conviene tener presente que actualmente muchos títulos habilitantes se otorgan a nivel regional lo que ha hecho que en el país se encuentran operando una cantidad significativa de operadores que cuentan con una red desplegada con cobertura regional, la cual muchas veces abarca pocos cantones del país. Siendo que existen cantones que cuentan con una gran cantidad de proveedores, mientras que otros sólo cuentan con 1 o 2 proveedores. En virtud de lo anterior, una primera hipótesis lleva a considerar que la dimensión geográfica de este mercado podría ser sub-nacional, por lo cual a continuación se proceden a analizar una serie de indicadores a nivel cantonal, los cuales permitirán definir si existen condiciones de competencia diferenciadas a nivel cantonal.

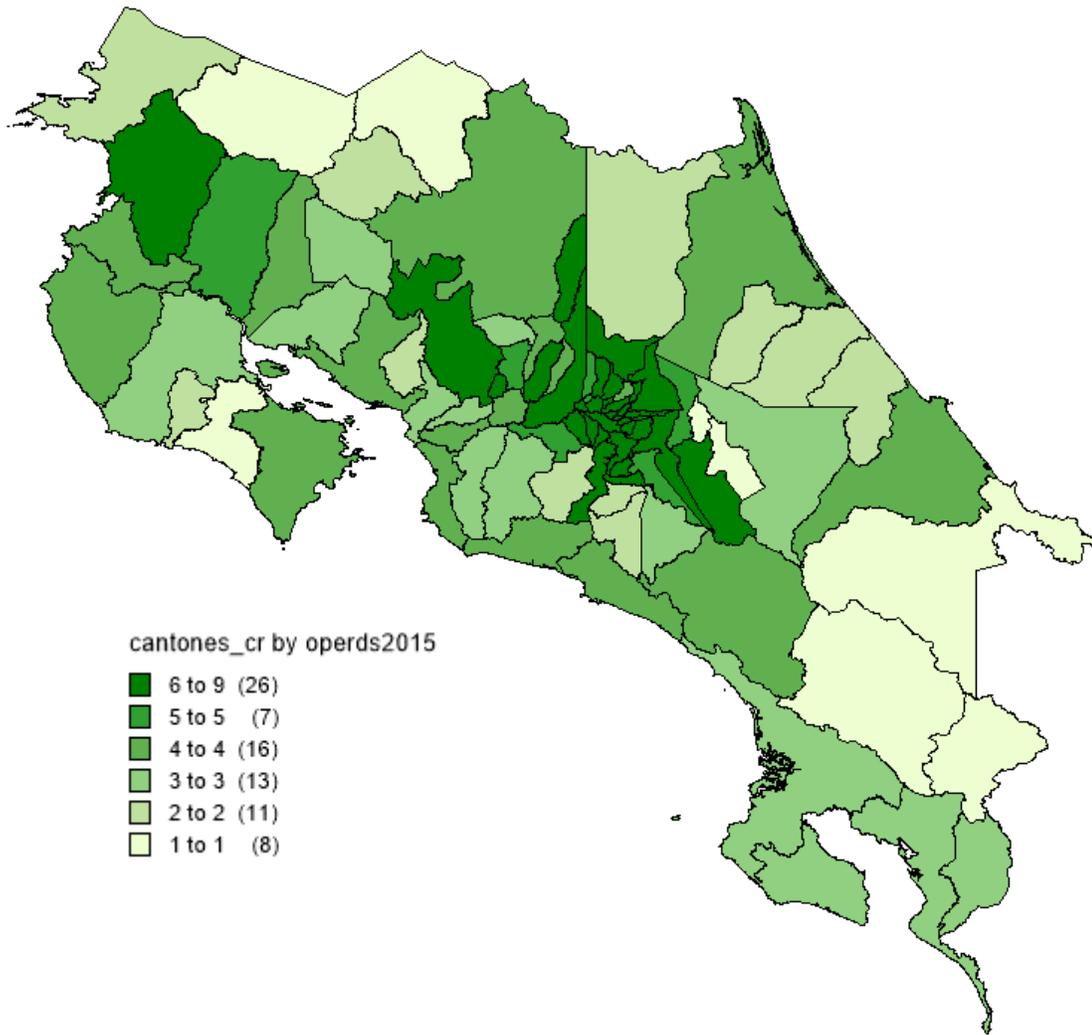
Entre los indicadores a considerar se encuentran: cantidad de operadores por cantón, concentración de mercado, precio promedio ofrecido por los proveedores que operan en un determinado cantón y penetración del servicio.

En lo referente a la cantidad de operadores por cantón Figura 8 muestra que son los cantones del Gran Área Metropolitana (GAM) los que cuentan con mayor cantidad de operadores, mientras que otras zonas del país cuentan con una menor cantidad de proveedores del servicio.

---

<sup>1</sup> [http://www.nacion.com/nacional/telecomunicaciones/Guanacaste-red-Internet-fibra-optica\\_0\\_1498050201.html](http://www.nacion.com/nacional/telecomunicaciones/Guanacaste-red-Internet-fibra-optica_0_1498050201.html), [http://www.nacion.com/nacional/telecomunicaciones/Jasec-inaugura-optica-brindar-Interne\\_0\\_1488851197.html](http://www.nacion.com/nacional/telecomunicaciones/Jasec-inaugura-optica-brindar-Interne_0_1488851197.html) y [http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Claro-ICE-Jasec-Coopeguanacaste-BW-Netsys-fibra\\_optica\\_0\\_884911512.html](http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Claro-ICE-Jasec-Coopeguanacaste-BW-Netsys-fibra_optica_0_884911512.html)

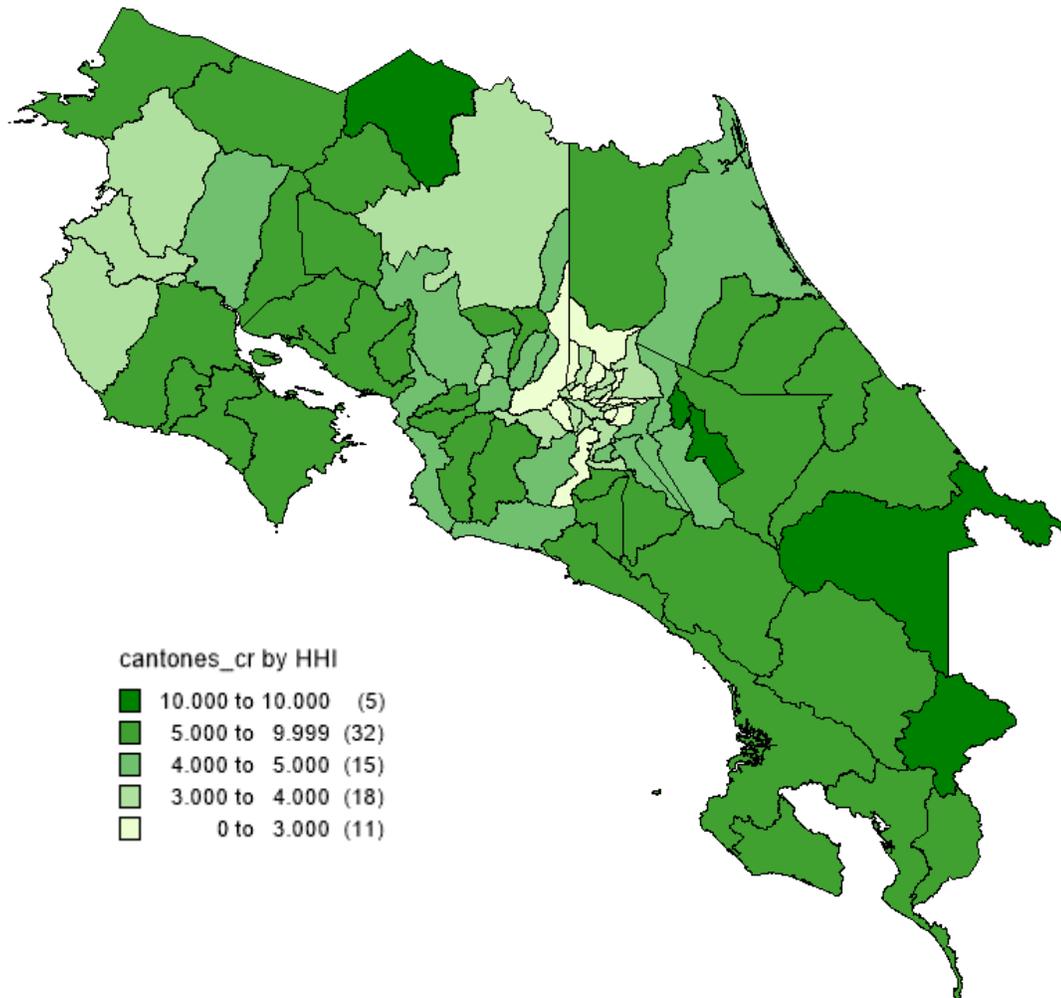
Figura 8  
Cantidad de proveedores del servicio de internet fijo por cantón, 2015.



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del proyecto de indicadores.*

Lo anterior a su vez se ve reflejado en una menor concentración en los cantones del GAM, lo que se evidencia en el siguiente mapa, el cual refleja que la concentración, medida por el índice HHI, es de alrededor de los 3.000 puntos en los cantones del GAM, llegando incluso a ser inferior a los 2.500 puntos en algunos cantones.

Figura 9  
Concentración a nivel cantonal del servicio de internet fijo, 2015.

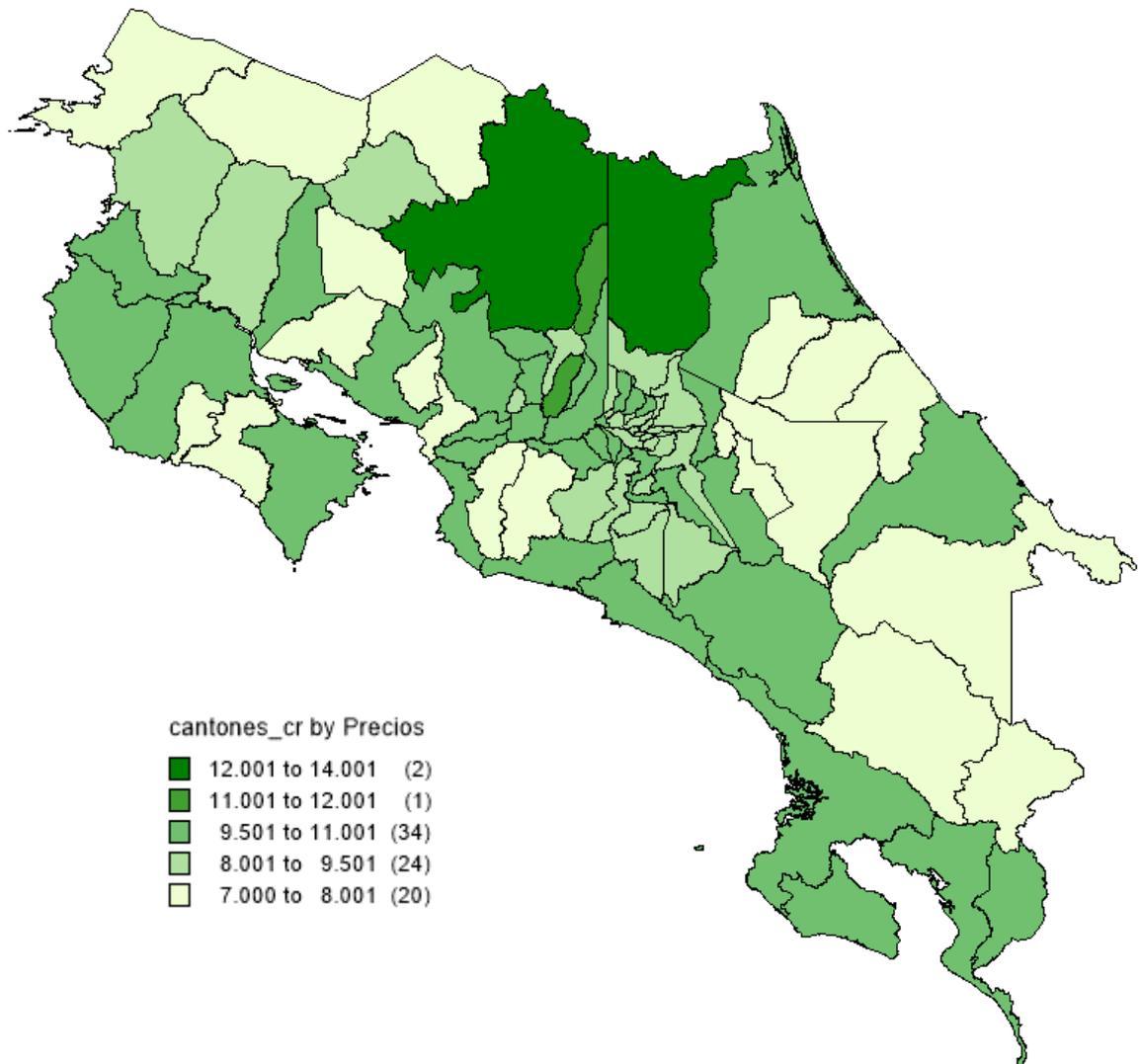


*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del proyecto de indicadores.*

Los anteriores indicadores parecieran evidenciar que sí podrían presentarse condiciones de competencia distintas a nivel geográfico. Sin embargo, hay dos elementos que finalmente llevan a refutar dicha hipótesis inicial. Por un lado, está el hecho de que no parecen existir precios superiores en aquellas zonas en las cuales hay una menor cantidad de operadores y una mayor concentración. Esto se puede ver en la Figura 10.

Figura 10

Precio promedio ofrecido por los proveedores del servicio de internet con ubicación fija para la velocidad de 2 Mbps.  
Febrero 2016.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la consulta de las páginas Web de los proveedores del servicio de internet, consultadas el 04 de febrero del 2016.

Así las cosas, parece que la cantidad de proveedores del servicio que operan en un determinado cantón y el nivel de concentración que prevalece en dicho cantón no se ha reflejado de manera directa en un precio menor.

En virtud de lo anterior se concluye lo siguiente:

- Los proveedores del servicio de internet con ubicación fija, no discriminan precios a nivel regional, sino que tienen un único precio que ofrecen en las distintas regiones en las que operan.
- Los proveedores del servicio de internet con ubicación fija no ofrecen velocidades o calidades diferentes en las distintas áreas en las que operan, sino que tienen una oferta única para todo el país.
- Pese a que existan cantones con diferencias significativas en términos de la cantidad de proveedores del servicio de Internet y del nivel de concentración, esto no se ha reflejado en niveles más competitivos de precios en los cantones con menor nivel de concentración.

De lo anterior, se extrae que no existen indicios de que en el país se presente un nivel de competencia distinto

a nivel regional, siendo que los consumidores de los distintos cantones del país están en la posibilidad de obtener un servicio de internet fijo con condiciones de calidad y precio muy similares independientemente de la cantidad de proveedores que se encuentren operando en el mercado. Esto, al igual que en el caso de telefonía fija, se puede deber a la existencia de un operador nacional y de otros operadores que sin llegar a ser nacionales abarcan la mayor parte de cantones del país, lo cual lleva a que el nivel de competencia se dé a nivel nacional.

En ese sentido la existencia de tres operadores con una escala nacional o cercana a la nacional, a saber el ICE, MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. y TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., influye en los precios que los operadores de telecomunicaciones de ámbito regional pueden imponer a sus clientes, de tal manera que los operadores regionales de internet fija terminan compitiendo, independientemente de cuál sea la región donde prestan servicios, bajo las mismas condiciones en que los proveedores más grandes compiten. Así las ofertas de los distintos tipos de proveedores nacionales o regionales se vuelven uniformes no sólo en cuanto a precios sino a condiciones de calidad.

Esto se constata de la encuesta realizada por SUTEL a los proveedores de internet fijo, de la cual se desprende que los proveedores indican de manera consistente que sus competidores son justamente ICE, MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. y TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., no haciendo en la mayoría de los casos referencia particular a otros operadores regionales<sup>2</sup>.

Por lo anterior se considera que la dimensión geográfica para este mercado es nacional.

### **C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO MINORISTA DE ACCESO RESIDENCIAL A INTERNET DESDE UNA UBICACIÓN FIJA**

- I. Que a partir de la redefinición del mercado relevante de este servicio, indicada en el apartado anterior, se procedió a determinar el grado de competencia que se presenta en este mercado según los parámetros e indicadores establecidos en la resolución de este Consejo N° RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015.
- II. Que el análisis del grado de competencia del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6420-SUTEL-DGM-2016.
- III. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija:

#### **I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.**

##### **1) Participantes del mercado.**

Para definir la cantidad y características de los participantes en el mercado del servicio minorista de acceso residencial a Internet fijo se utilizó la información disponible en la Dirección General de Mercados para la elaboración de los Indicadores del Sector de Telecomunicaciones 2015 y las respuestas a las encuestas realizadas en el marco de este estudio, todas realizadas también durante el año 2015.

En el año 2013 la cantidad de participantes que brindaban el servicio minorista de acceso Internet desde una ubicación fija para clientes residenciales ascendía a 15 participantes. En el año 2014 la cantidad de participantes ascendió a 17 operadores brindando dicho servicio y para el año 2015 eran 18 participantes.

En el siguiente cuadro se detalla la información sobre cada uno de los participantes del mercado:

---

<sup>2</sup> Un caso particular lo constituye también el operador TELECABLE, el cual es mencionado como un competidor importante, pero sólo por aquellas empresas que prestan servicios en el GAM.

**Cuadro 2**  
**Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:**  
**Descripción general de los participantes. Año 2015.**

Operador	Cédula jurídica	Servicios	Zona de cobertura
Cable Caribe S.A. (Cable Caribe)	3-101-182225	Televisión por suscripción Acceso a Internet Telefonía IP	Zona Atlántica
Cable Televisión Doble R S.A. (Cable Max)	3-101-187011	Televisión por suscripción Acceso a Internet	Cañas
Cable Visión de Costa Rica (Cablevisión) <sup>a</sup>	3-101-285373	Acceso a Internet Telefonía IP	San José Cartago
Cable Zarcero S.A. (Cable Zarcero)	3-101-213164	Televisión por suscripción Acceso a Internet	Alajuela Cartago Los Chiles Garabito
Coopealfaro Ruiz R.L. (Coopealfaro Ruiz)	3-004-051424	Televisión por suscripción Acceso a Internet Transferencias de datos	Alfaro Ruiz Naranjo Valverde Vega San Ramón
Coopelesca R.L. (Coopelesca)	3-004-045117	Acceso a Internet Televisión por suscripción Transferencia de datos	Alajuela centro San Carlos Los Chiles Grecia Alfaro Ruiz Sarapiquí
Coopesantos R.L. (Coopesantos)	3-004-045260	Acceso a Internet Televisión por suscripción	Zona de los Santos y Caraigres
Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	3-101-042028	Acceso a Internet Líneas arrendadas Redes virtuales privadas	Territorio nacional
IBW Comunicaciones S.A. (IBW)	3-101-265942	Acceso a Internet Comunicaciones LAN/WAN Seguridad en redes	Gran área metropolitana
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (KOLBI) <sup>b</sup>	4-000-042139	Electricidad Acceso a Internet Telefonía celular Telefonía fija, en la modalidad convencional e IP	Territorio nacional
Metro Wireless Solutions de Costa Rica MWS S.A. (Metro Wireless)	3-101-589655	Acceso a Internet Enlaces punto a punto Telefonía IP, VPN	Algunos cantones de las provincias de San José, Limón y Guanacaste.
Millicom Cable Costa Rica S.A. (TIGO)	3-101-577518	Acceso a Internet Televisión por suscripción Telefonía IP	Territorio nacional
Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) <sup>c</sup>	3-101-009059	Acceso a Internet Telefonía móvil	Territorio nacional
Servicios Femarroca TV S.A. (Cable Pacayas)	3-101-335938	Acceso a Internet Televisión por suscripción	Zona de Cartago
Super Cable Grupo T en T S.A. (Super Cable)	3-101-312390	Telefonía IP Servicio de transferencia de datos Acceso a Internet Canales punto a punto Video conferencia.	Alajuela Heredia Limón Puntarenas y San José
Telecable Económico TVE S.A. (Telecable)	3-101-336262	Telefonía IP Acceso a Internet Televisión por suscripción	En varios cantones de San José, Alajuela y Heredia.
Televisora de Costa Rica S.A. (Cabletica)	3-101-006829	Televisión por suscripción Internet Telefonía IP Telefonía móvil.	Varias zonas del país.
Transdatelecom S.A. (Transdatelecom)	3-101-303323	Transferencia de datos Telefonía IP Televisión por suscripción	San Pedro de Poás Grecia Sarchí, Naranjo Alajuela San Ramón Zarcero Ciudad Quesada Fortuna

**Notas:** <sup>a b c</sup> Empresa miembro del Grupo ICE.

**Fuente:** Elaboración propia con información de los expedientes de autorizaciones y páginas Web de los proveedores de servicios.

Es necesario aclarar que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD es el dueño de las empresas

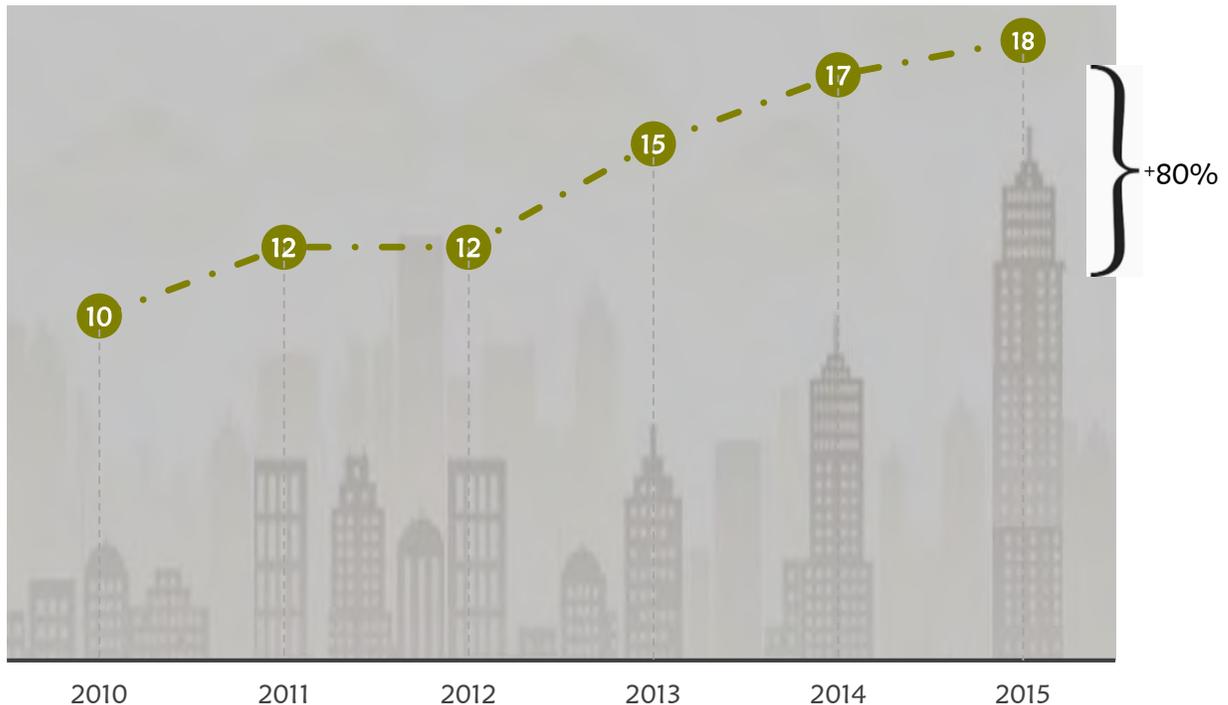
Cablevisión<sup>3</sup> y Racsa, por lo cual se consideran que estos tres operadores forman parte de un mismo “grupo económico”, de acuerdo con lo establecido en el inciso 9, del artículo 6 de la Ley 8642, Ley General de Telecomunicaciones. En razón de lo anterior, a través del documento se hace referencia al “Grupo ICE”, el cual incluye estos tres operadores.

En cuanto a la distribución de tecnologías utilizadas por los usuarios del servicio de acceso a Internet sobre redes fijas se tiene lo siguiente: un 98 % posee accesos a través de medios alámbricos (xDSL, HFC, fibra y otros) y un 2 % posee accesos a través de medios inalámbricos (WiMax, microondas). En particular, la distribución por tecnología de los suscriptores para el año 2015 fue la siguiente:

- 52,3% de los usuarios posee acceso por medio de la tecnología HFC (cable coaxial).
- 44,21% de los usuarios posee acceso por medio de xDSL (cobre).
- 2,3% de los usuarios posee acceso a través de medios inalámbricos.
- 1,19% de los usuarios posee acceso por medio de FTTx (fibra óptica).

El siguiente gráfico muestra la evolución en la cantidad de proveedores a través de los años:

Gráfico 1  
Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Cantidad de participantes. Periodo 2010-2015.



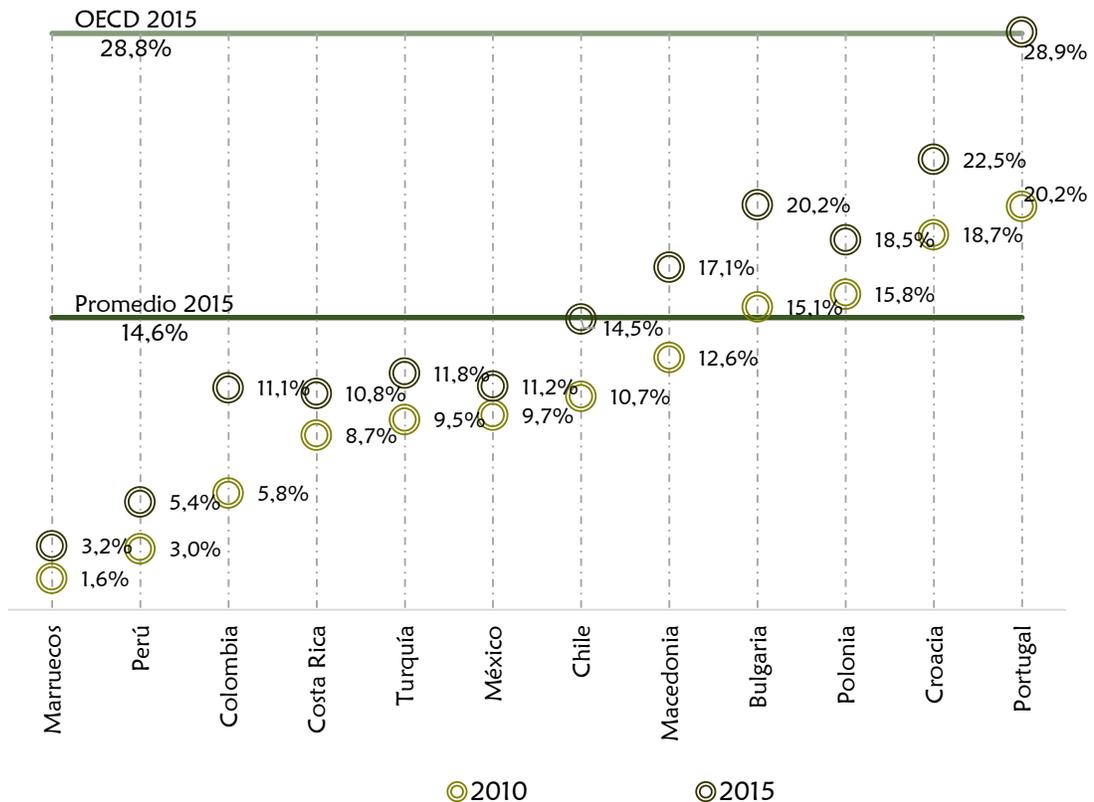
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

El gráfico anterior evidencia que la cantidad de participantes en este mercado ha ido aumentando de un año a otro. En general, del año 2010 al año 2015 la cantidad de proveedores aumentó un 80%. Un elemento importante a destacar en relación con este tema es que durante el período de análisis considerado no se dio la salida del mercado de ningún operador, mientras que en lo referente a fusiones y adquisiciones solamente se presentó una, la que se dio entre el ICE y Cablevisión. En esta fusión el ICE adquirió el 100% del capital accionario, sin embargo, Cablevisión continuó operando como una empresa que vende sus servicios de manera independiente al ICE, es decir de la misma forma que lo ha venido haciendo RACSA. Resulta importante acotar que la cantidad actual de operadores de este mercado es similar a la que muestran otros países en una etapa más avanzada de desarrollo, por ejemplo, Chile (19), México (13), Perú (13), Polonia

<sup>3</sup> Cablevisión pasó a ser parte del Grupo ICE en el año 2013.

(15)<sup>4</sup>. Esto sugiere que el mercado podría estar alcanzando un cierto nivel de madurez y de equilibrio competitivo. Ahora bien, para profundizar sobre el tema de la madurez y saturación del mercado de internet fijo conviene analizar lo referente a la penetración de este servicio.

Gráfico 2  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Penetración del servicio para países comparables a Costa Rica. Años 2010 y 2015.



Notas: Los datos de Macedonia, Croacia y Bulgaria son a 2014.  
 Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la Contratación 2015LA-000007-2015 y <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm>.

El Gráfico anterior refleja que si bien el nivel de penetración del servicio de banda ancha fija ha aumentado entre los años 2010 y 2015, Costa Rica sigue por debajo del promedio de una muestra de países comparables, de tal modo que el nivel de penetración de este servicio es bajo en comparación con otros países latinoamericanos, tales como, Colombia, Chile y México, así de la muestra de países considerados en el comparativo internacional sólo Perú y Marruecos contaban con niveles de penetración inferiores a los de Costa Rica en el año 2015.

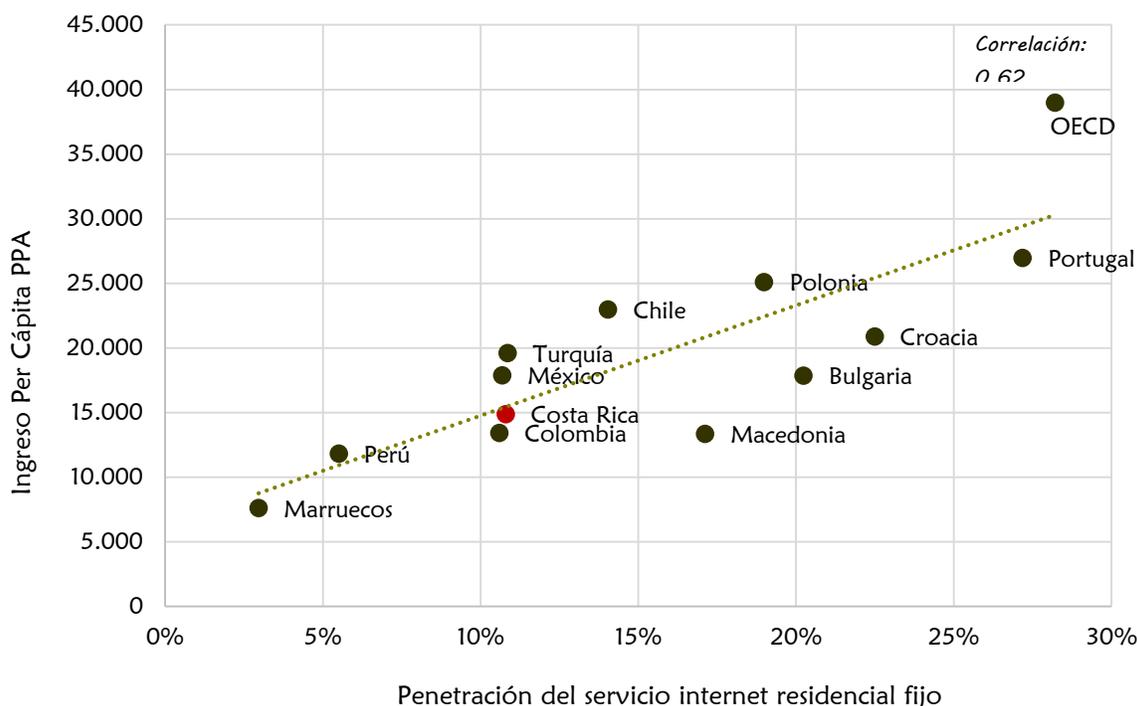
Lo anterior evidencia que este es un mercado poco saturado en el cual aún queda mucho espacio para que los actuales o nuevos operadores crezcan.

En relación con la baja penetración de este servicio es importante hacer notar dos circunstancias, por un lado, que ha sido estudiado la correlación que existe entre el ingreso per cápita del país y el nivel de penetración del servicio de internet fijo. Así por ejemplo datos de los países de la OECD a junio de 2015 evidencian que la correlación entre estas dos variables era de 0,58<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Contratación 2015-LA-000007-SUTEL adjudicada a la empresa Telecommunications Management Group Inc.

<sup>5</sup> OECD Broadband Portal, indicador "Broadband penetration and GDP (June 2015)". Fuente consultada el 20-07-2016 en: <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm>

Gráfico 3  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Correlación entre el nivel de penetración del servicio de acceso a internet fijo  
 y el ingreso per cápita PPA del país. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-2015.

El Gráfico anterior refleja que efectivamente existe una relación importante entre el nivel de penetración del servicio de acceso a internet fijo y el nivel de ingreso per cápita del país, de tal forma que comparativamente Costa Rica tiene un nivel de penetración del servicio que resulta acorde con su ingreso per cápita.

## 2) Participación de mercado.

La distribución de suscriptores por operador para los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 es la siguiente:

Cuadro 3  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Cantidad de suscriptores por operador<sup>6</sup>. Distribución absoluta. Periodo 2010-2015.

Operadores	Año					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grupo ICE <sup>a</sup>	249.085	252.584	255.184	262.831	255.149	259.558
ICE	215.600	239.028	245.903	247.556	241.312	245.648
RACSA	33.485	13.556	9.281	8.322	5.936	6.068
Cablevisión	3.578	9.215	10.994	6.953	7.901	7.842
TIGO	83.221	90.050	103.470	112.436	115.909	124.775
Cabletica	39.755	52.793	52.555	60.195	76.256	86.088
Telecable	3.172	7.151	10.875	31.035	43.893	49.547
Coopesca	2.569	3.807	4.509	5.139	6.064	7.505
IBW	0	753	3.063	3.692	5.076	6.593

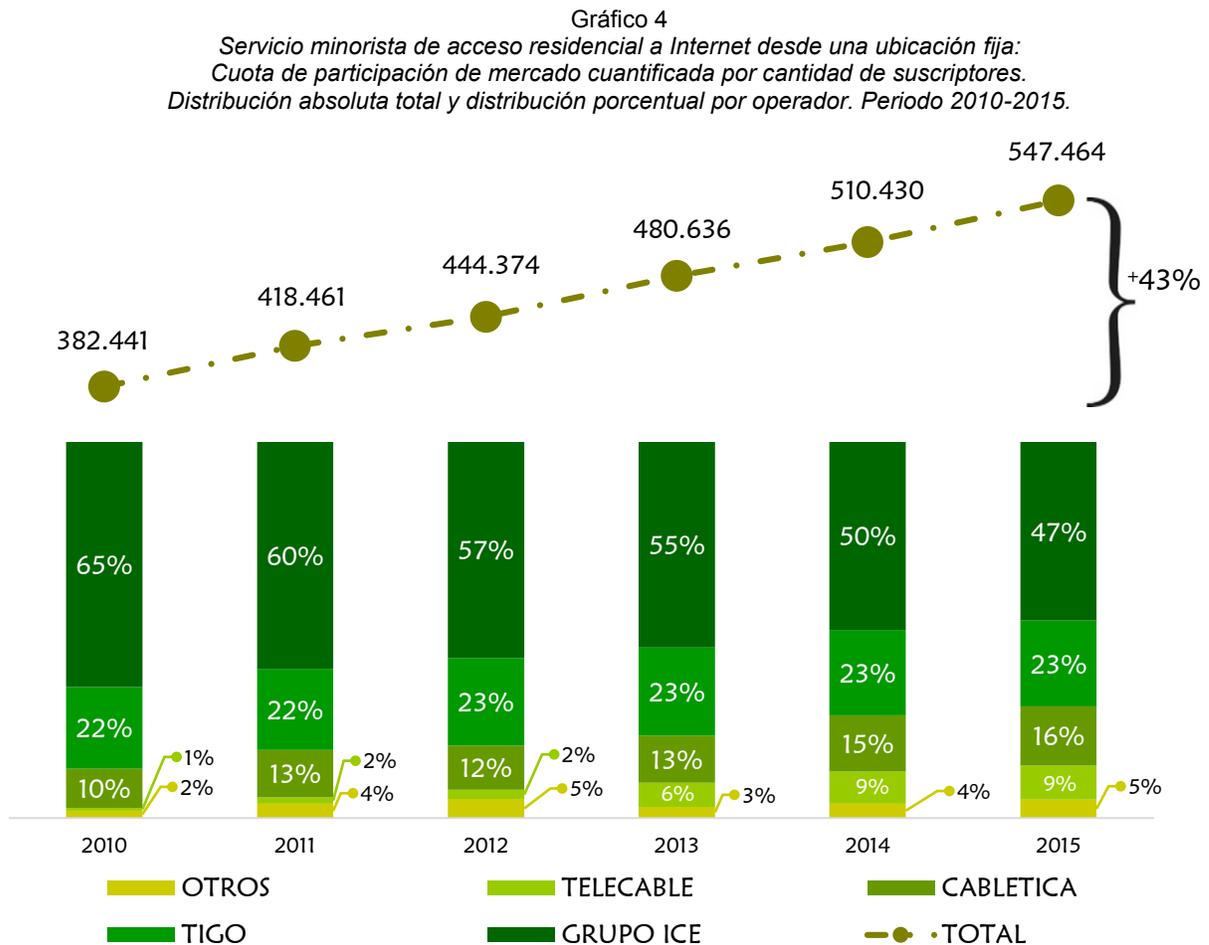
<sup>6</sup> Datos difieren de los presentados en el libro "Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, 2015" debido a que los datos empleados en el presente análisis únicamente incluyen suscriptores residenciales. No se incluyen suscriptores corporativos. Los mismos se determinaron utilizando el porcentaje reportado por cada operador respecto sus a sus suscriptores residenciales y corporativos.

Operadores	Año					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Coopesantos	2	435	1.951	2.609	4.510	6.301
Transdatelecom	351	538	692	849	580	2.082
Coopealfaro Ruiz	708	993	915	1.211	1.417	1.597
Cable Caribe	0	0	0	0	146	1.346
Cable Max	0	0	0	347	660	978
Cable Pacayas	0	0	0	0	385	392
Cable Zarcero	0	0	0	18	48	277
Super Cable	0	0	0	92	169	164
Metro Wireless	0	143	167	181	168	154
ESPH	0	0	0	0	0	106
Total	382.441	418.461	444.374	480.636	510.430	547.464

Nota: <sup>a</sup> El ICE, RACSA y Cablevisión se consideran con un único grupo económico.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

En particular la participación en el mercado de los operadores que poseen una mayor cuota de mercado se ha comportado de la siguiente manera:



Nota: Los datos utilizados para efectuar los cálculos de cuota de mercado son al mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

El gráfico anterior evidencia dos elementos importantes, por un lado, que el Grupo ICE mantiene una cuota de mercado superior al 40%, sin embargo, dicha cuota de mercado ha venido disminuyendo a través de los años, pasando de un 65% en el 2010 a 47% en el 2015, es decir el Grupo ICE ha perdido 18% de su

participación en el mercado en cinco años. Conviene rescatar que el ICE fue el único operador de los cuatro mayores que perdió participación de mercado en dicho período, aunado a lo anterior está el hecho de que la caída en la participación del ICE también fue atenuada en el 2013 producto de la adquisición de Cablevisión.

Por el contrario, otros operadores que tenían menor cuota de mercado como Telecable y Cabletica han aumentado su participación en el mercado en los años analizados. Mientras que Tigo ha mantenido una cuota de mercado constante.

Asimismo, los demás operadores que poseen individualmente cuotas menores al 1%, en su conjunto han ido aumentando su participación año con año. En conjunto estos pequeños operadores del mercado en el año 2010 tenían una cuota conjunta que ascendían a 2%, pero para el 2015 esta aumentó a un 5%.

Ahora bien, en conclusión, en cuanto al análisis de la participación de mercado, se puede afirmar que existe una tendencia decreciente en la participación del operador histórico, aparejado a su vez por un crecimiento de las cuotas de los demás operadores. En cuanto a la participación de mercado que aún ostenta el Grupo ICE conviene tener en cuenta que esta es consistente con la participación que poseen los operadores históricos o incumbente de otros mercados semejantes al costarricense. Por ejemplo, los datos de la contratación 2015LA-000007-SUTEL evidencian que en mercados con menos de 10 años de apertura a 2014 el operador histórico poseía una cuota de mercado en Turquía de 77%, en Croacia de 64% y en Macedonia de 40%. Mientras que en mercados con más de 10 años de apertura a 2014, el operador histórico poseía una cuota de mercado en México de 65%, en Portugal de 49%, en Chile de 39%, en Polonia de 32%.

Lo anterior sugiere que los operadores de televisión por suscripción en Costa Rica, como Tigo, Cabletica y Telecable, han ejercido una importante presión competitiva sobre el ICE durante los últimos cinco años, llevando a una erosión importante de la cuota de mercado del ICE.

Si bien el análisis de las cuotas de mercado es uno de los indicadores más empleados para analizar el grado de competencia que prevalece en un mercado y a su vez en la determinación de la existencia de operadores o proveedores con poder significativo de mercado, se debe tener claro que una alta cuota de mercado no refleja en sí misma la existencia de poder de mercado, sino que hay una serie de elementos que se deben analizar adicionalmente.

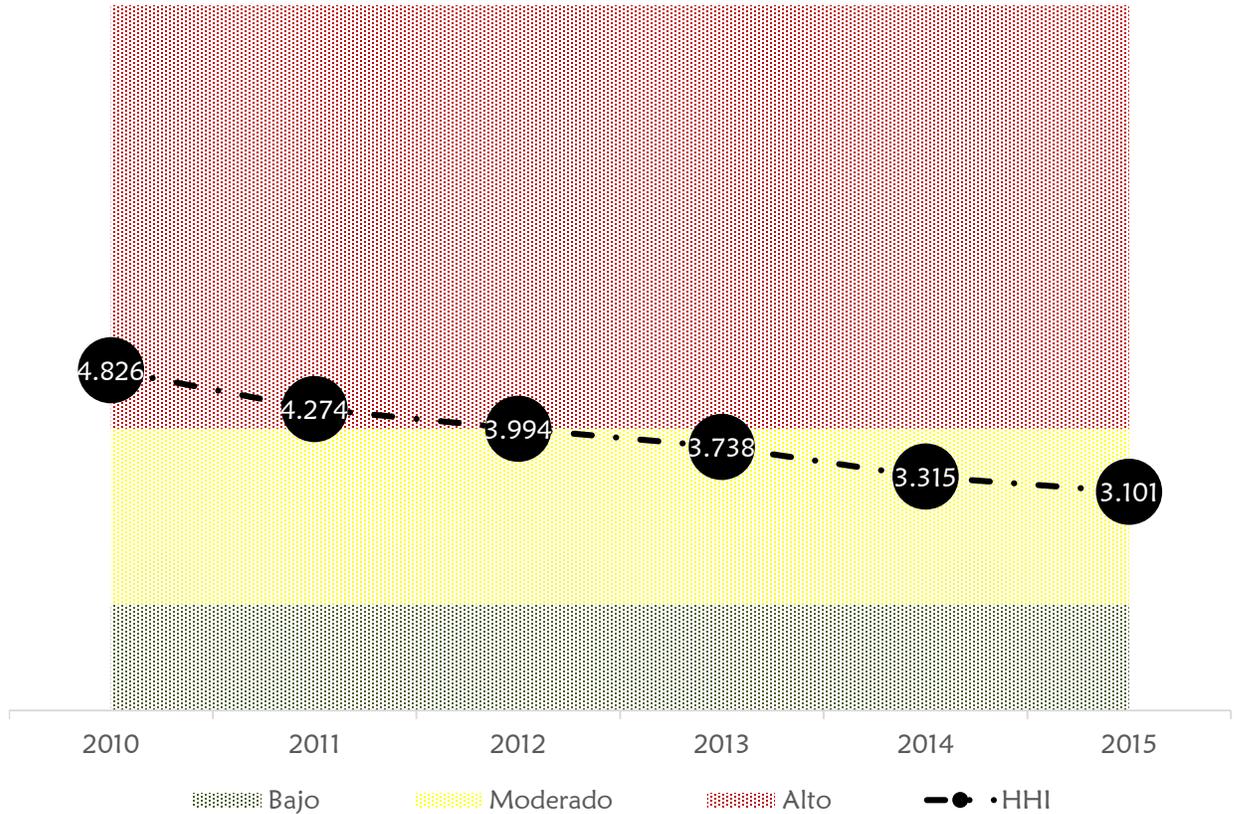
### **3) Concentración de mercado.**

El HHI, *Índice Herfindahl-Hirschman*, del mercado nacional para el año 2015 es de 3.101, lo cual según los límites definidos en la RCS-082-2015 implican que este mercado se clasifica como un mercado concentrado.

A pesar de lo anterior, se debe valorar cual es la tendencia del mercado y hacia dónde va. Así si analizamos el comportamiento a través de los años del índice de concentración podemos ver como este ha venido disminuyendo pasando de 4.826 en 2010 a 3.101 en 2015, por lo cual el mercado ha mantenido una tendencia constante hacia una menor concentración.

El comportamiento del HHI desde el 2010 hasta el 2015 se muestra en el siguiente gráfico:

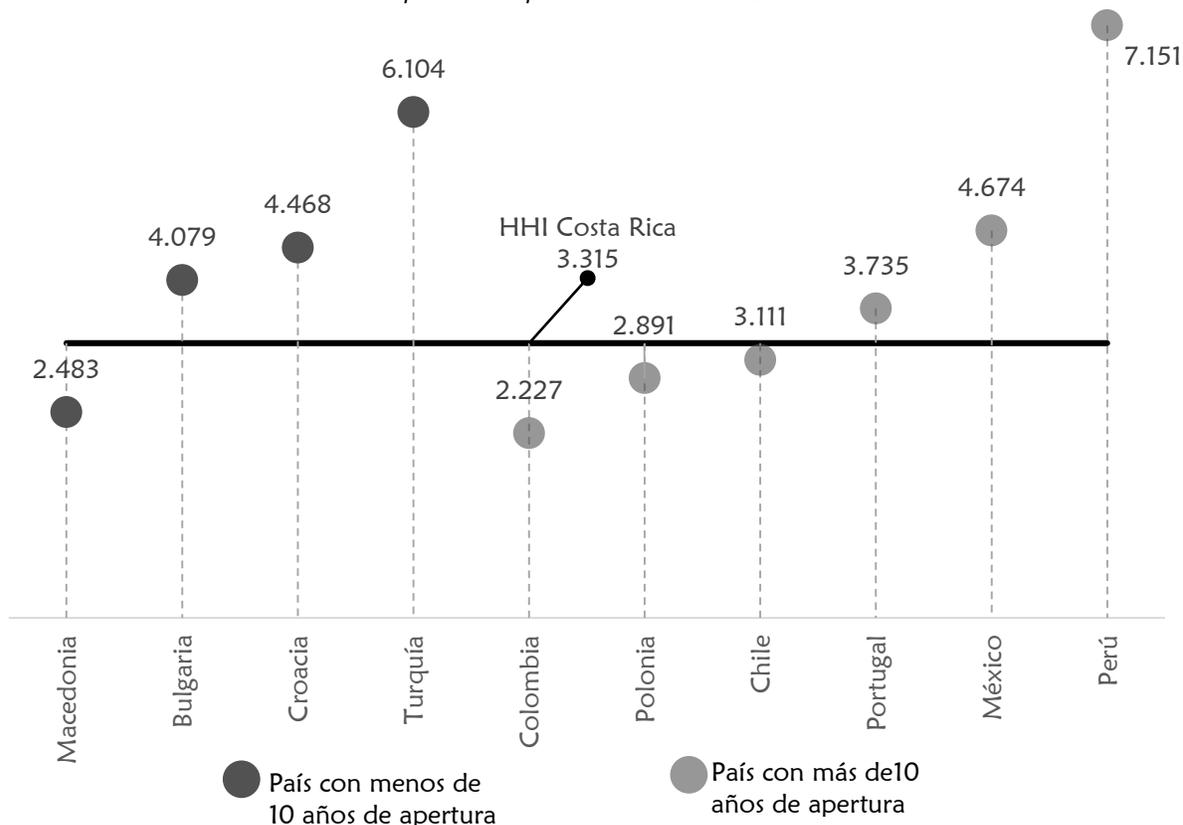
Gráfico 5  
Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Nivel de concentración de mercado según Índice Herfindahl-Hirschman (HHI). Periodo 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

Asimismo, en comparación con otros países, resalta el hecho de que nuestro país tiene niveles de concentración en el servicio de Internet fijo similares o incluso menores a los de otros mercados comparables al costarricense en términos de años de apertura. Esta circunstancia se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 6  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Nivel de concentración de mercado según el índice Herfindahl-Hirschman (HHI)  
 de países comparables con Costa Rica. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

El nivel de concentración de este mercado puede ser explicado por la presencia de un importante sector de cable operadores que han logrado captar una participación de mercado importante. Al respecto igualmente conviene destacar que en Costa Rica toda la competencia que se da en este servicio se deriva de una competencia entre redes, de tal manera que cada proveedor ha desplegado su propio medio de acceso para llegar hasta el usuario final.

Por lo tanto, a pesar de que el mercado del servicio minorista de acceso residencial de Internet fijo aún se ubica como un mercado concentrado, lo cierto del caso es que no puede obviarse que el país no sólo posee niveles de concentración cercanos o incluso inferiores a los de otros mercados comparables, mercados que en muchos casos tienen muchos más años de apertura que el mercado costarricense, sino que también el nivel de concentración muestra una tendencia hacia la baja. Lo cual constituye signos positivos de un incremento en el nivel de competencia del mercado.

#### 4) Comportamiento reciente de los participantes del mercado<sup>7</sup>.

##### a) Rivalidad del mercado a nivel de precio.

De acuerdo a lo expresado en la encuesta por los operadores y proveedores de Internet que se encuentran en el segmento residencial, un 61% argumentó que el mercado de acceso a Internet presenta una rivalidad alta, el restante 39% indicó que la rivalidad en dicho servicio era media.

<sup>7</sup> En esta sección se toman en consideración las respuestas de los operadores a la "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

Según el 78% de los operadores encuestados esta rivalidad se manifiesta en una competencia por ofrecer mejores precios, mientras que para el restante 22% de los proveedores la rivalidad se debe a las condiciones de calidad e innovación de los servicios. Según la percepción de dichos operadores, la competencia del mercado se da principalmente a nivel de precios porque el cliente final enfoca principalmente su decisión de compra hacia la obtención de un mejor precio y no necesariamente hacia la obtención de una mejor calidad.

En relación con lo anterior, los proveedores argumentan que la competencia en precios es muy agresiva, ya que las empresas con mayor poder económico han conducido los precios hacia la baja, lo cual ha hecho que los precios en el mercado hayan bajado considerablemente a través de los años. En ese sentido también conviene destacar que los empaquetamientos de servicios han contribuido a que los precios bajen.

Para analizar la rivalidad del mercado a nivel de precios es importante mencionar que el servicio de acceso a Internet fijo ofrecido a los usuarios normalmente se compone de tres variables, estas tres variables son la velocidad de bajada, velocidad de subida y nivel de sobreescripción. Sin embargo, en la investigación realizada y según la información disponible se puede notar que la variable de velocidad de bajada es la que claramente se indica en las ofertas del servicio realizada por los operadores y proveedores, no así de claro se indica la velocidad de subida y menos el nivel de sobreescripción. Dado lo anterior podría decirse que el precio es efectivamente el principal elemento para competir ya que la información sobre elementos como sobreescripción y velocidad de subida, que están relacionados con la calidad del servicio recibido, no es información normalmente incluida en las ofertas y en la publicidad sobre este servicio<sup>8</sup>.

El comportamiento de los precios promedio del mercado nacional desde el año 2011, considerando la velocidad de bajada como elemento comparativo, ha sido el siguiente:

Cuadro 4  
Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Precio promedio<sup>a</sup> según la velocidad<sup>9</sup>. Periodo 2011- 2015.

Velocidad	Año				
	2011	2012	2013	2014	2015
512 Kbps	8.639	8.212	7.386	6.893	5.582
1 Mbps	13.308	11.681	9.365	8.236	7.908
2 Mbps	28.923	21.141	12.786	11.579	10.840
3 Mbps	27.143	23.774	17.172	15.051	13.436
4 Mbps	55.018	39.921	29.044	21.100	19.045

**Notas: Los precios están dados en colones.**

<sup>a</sup> Se eliminaron los valores extremos<sup>10</sup>.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

El comportamiento de los precios desde el año 2011 ha sido a la baja. Por ejemplo, para una conexión de 2

<sup>8</sup> En particular, mediante el análisis de las páginas Web de los cuatro operadores con mayor cuota de mercado se determinó lo siguiente:

- En las ofertas del Grupo ICE, se ofrece el servicio individual y en planes/paquetes doble y triple play<sup>8</sup>. Para las ofertas individuales se indica únicamente el precio de acuerdo a la velocidad por Mbps de bajada. No se incluye detalle de la velocidad de subida o la sobreescripción que aplica con cada velocidad ofrecida. De igual manera en los planes tampoco se detalla esta información.
- Tigo ofrece planes individuales e indica en su publicidad únicamente la velocidad de bajada. Además, incluye para cada velocidad ofrecida una descripción del servicio que recibirá y de la calidad que tendrá en casos como uso de Youtube, cuánto dura en descargar una película dependiendo de la velocidad contratada, y cómo será la experiencia de jugar en línea dependiendo de la velocidad. También ofrece combos o paquetes. En estos, al igual que las ofertas individuales de Internet fijo, se detalla la velocidad de bajada y cómo será la experiencia respecto a la calidad del servicio de cada velocidad contratada para el uso de servicios como Youtube, descargar una película y uso de juegos en línea. No hay detalle específico sobre la velocidad de subida o la sobreescripción.
- Cabletica ofrece el servicio individual y en paquetes triple play (Televisión, Internet y Telefonía). En el detalle de las velocidades ofrecidas no solo se incluye la velocidad de bajada, sino también la velocidad de subida. No hay detalle específico sobre la sobreescripción.
- Telecable ofrece el servicio de Internet de manera individual y en paquetes doble-play, Internet más televisión. En sus ofertas se indica la velocidad de bajada y la velocidad de subida. No hay detalle de la sobreescripción.

<sup>9</sup> Datos difieren de los presentados en el libro "Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, 2015" debido a que se eliminaron los valores extremos.

<sup>10</sup> Los valores extremos se refieren a aquellas situaciones que de conformidad con el teorema del límite central escapan a la normalidad de un determinado conjunto de datos.

megas<sup>11</sup> los precios han disminuido en un 63%, mientras que la conexión de 1 Mbps ha disminuido un 35%. En el apartado ii. Sobre los beneficios obtenidos por los usuarios, punto 2. Inciso a.) Tendencias de precios, se analiza con mayor detalle la tendencia de los precios.

Por otro lado, es importante ver el comportamiento de los precios por operador en relación con su cuota de mercado nacional. Para valorar esta circunstancia se toma como referencia el año 2015.

Cuadro 5  
Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Precio por operador en relación con su cuota de participación de mercado.  
Velocidad 2Mbps. Año 2015.

Operador	Cuota de mercado	Precio
Grupo ICE	47%	12.800
TIGO	23%	12.500
Cabletica	16%	9.045
Telecable	9%	7.080
Coopesca	1%	9.129
IBW	1%	13.270
Coopesantos	1%	13.500
Transdatelecom	0%	10.000
Coopealfaro Ruiz	0%	9.315
Cable Caribe	0%	8.000
Cable Max	0%	9.125
Cable Pacayas	0%	11.500
Super Cable	0%	11.000
Metro Wireless	0%	16.200
Cable Zarcerro	0%	10.500
Total	100%	

**Nota: Los precios están dados en colones.**

**Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.**

El cuadro anterior corresponde a los precios reportados por los operadores, ordenados de manera descendente de acuerdo a la cuota de mercado, para el servicio minorista de acceso residencial de Internet fijo. En la velocidad donde hay mayor cantidad de suscriptores, 2 Mbps, se puede notar que el ICE, quien tiene mayor cuota de mercado a nivel nacional, ofrece un precio muy similar a TIGO, segunda mayor cuota de mercado, pero mayor a Cabletica y Telecable. Asimismo, se puede notar que hay algunos operadores que ofrecen precios mayores a los dos operadores con mayor cuota de mercado nacional. Tal es el caso de IBW, Coopesantos y Metro Wireless.

Del análisis de los precios anteriores se puede afirmar que no hay una relación directa entre la cuota de mercado y el precio establecido por el operador. De tal forma que los proveedores de este servicio parecen estar en un continuo proceso de competencia unos con otros a nivel de precio.

Ahora bien, un segundo elemento importante a considerar en materia de la dinámica competitiva del mercado se refiere a las promociones, y descuentos ofrecidos por los proveedores del servicio.

Respecto a las promociones y ofertas, del total de operadores encuestados un 68% indicó realizar promociones para el servicio de Internet fijo. En promedio las promociones tienen un plazo que va desde un mes hasta un año y son principalmente descuentos, aumentos de velocidad, descuentos por adquirir servicios en paquete, promociones por días especiales, aumento de ancho de banda sin costo por un determinado tiempo, regalías de instalación, entre otros. Respecto a la periodicidad de estas promociones, los operadores indicaron que al menos hacen una promoción al mes, llegando incluso algunos a indicar que hacen hasta cuatro promociones por mes.

<sup>11</sup> De acuerdo a los datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de la SUTEL, para el año 2015, el 49% de los suscriptores se encuentran entre 512 Kbps < V ≤ 2 Mbps. Respecto a la encuesta aplicada a nivel nacional, de los encuestados que conocen la velocidad contratada, un 57% suscribieron la velocidad de 2Mbps.

Asimismo, se les consultó a los operadores si sus competidores realizaban promociones similares a las que realizaba su empresa, al respecto un 80% respondió que sí.

Mediante una revisión de la información de promociones remitida a la SUTEL<sup>12</sup> se determinaron ciertas características similares en las promociones realizadas por los proveedores de Internet. A continuación, se resumen algunos ejemplos del tipo de ofertas y promociones desarrolladas por los operadores en el mercado:

- Reducción del 50% del precio durante un período de 6 meses por introducción del servicio en zonas específicas: Zona Sur y Limón (vigencia 3 meses).
- Duplicación de velocidad en contratos de Internet (equivalente a una reducción del 50% de precio) durante 3 meses (vigencia 1 mes).
- Descuento del 15% en mensualidad servicios Internet para clientes nuevos durante 3 meses (vigencia 1 mes).
- Dos meses gratis por introducción de servicios de Internet en una zona determinada (vigencia 1 mes).
- Descuento del 20% en servicios contratados en una determinada zona (vigencia 1 semana).
- Instalación y el primer mes gratis en el caso del servicio de Internet.
- Descuento del 50% en el servicio de Internet durante 2 meses (vigencia 1 mes).
- Reducción de un 25% de la mensualidad de Internet de 2Mbps/ (vigencia 2 meses).
- Duplicación de velocidad en contratos de Internet (equivalente a una reducción del 50% de precio) durante 6 meses (vigencia 10 meses).
- Descuento a los clientes de Internet que aumenten su velocidad de 2Mbps y 3 Mbps a 3Mbps y 4Mbps, respectivamente (vigencia 1 mes).
- Descuento del 70% en pago inicial servicios Internet con velocidades de 5Mbps y 3Mbps (vigencia 1 mes).
- Descuento de ¢2.000 en tres mensualidades para el servicio de Internet con velocidad de 5Mbps/1,5Mbps (vigencia 15 días).

Otro elemento importante a considerar en la evaluación de la dinámica competitiva del mercado se refiere al empaquetamiento de servicios. Producto de las facilidades que permiten las nuevas tecnologías, los operadores están ofreciendo servicios no sólo de forma individual sino mediante paquetes, es decir se da la prestación de distintos servicios a través de una misma red. En Costa Rica, en el segmento residencial, lo más común es el empaquetamiento de servicios de Internet fijo, telefonía fija y/o televisión.

En la encuesta realizada a los usuarios<sup>13</sup>, se les consultó si adquirieron el servicio de forma independiente o combinado con otros servicios. Un 83% indicó adquirir el servicio de Internet fijo combinado con otros servicios, el restante 17% lo adquiere de manera individual. El paquete más común entre la muestra corresponde a Internet más cable con un 42%, seguido de Internet más telefonía con un 35%. El paquete de Internet, telefonía y cable es adquirido por un 7% de la muestra.

Mediante revisión<sup>14</sup> de las páginas Web de los operadores y de sus ofertas se pudo realizar en diversos casos una comparación de los precios individuales y los precios ofrecidos en paquetes doble play (Internet más televisión). Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 6  
Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija  
Comparación de precios del servicio individual y en paquete.  
Velocidad de Internet 3Mbps. Enero 2016.

Servicio	Operador							
	Telecable		Grupo ICE		TIGO		Cabletica	
	Individual	Paquete (Doble Play)	Individual	Paquete (Doble Play)	Individual	Paquete (Doble Play)	Individual	Paquete (Doble Play)
Internet	16.750 <sup>a</sup>		15.800		15.500		15.249	
TV Básico	16.500		16.950		22.500		20.400	
Total	33.250	27.500	32.750	26.800	38.000	30.990	35.649	30.880
Descuento	-17%		-18%		-18%		-13%	

<sup>12</sup> La SUTEL a través de la Circular-01-2012, tomada mediante acuerdo 016-017-2012, de la sesión ordinaria 017-2012 del 14 de marzo del 2012, solicita a los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones proporcionar información respecto a las ofertas comerciales.

<sup>13</sup> Encuesta de acceso, uso y percepción de los usuarios finales para una serie de servicios de telecomunicaciones. Año 2015. Contratación 2015LA-000006-SUTEL. (Encuesta de sustituibilidad).

<sup>14</sup> Realizada el 27 de enero del 2016 en las páginas Web de los operadores.

**Notas: Los precios están dados en colones.**

**<sup>a</sup> Para el caso de la empresa Telecable en el caso del Internet individual se tomó el precio de 5Mbps debido a que es la menor velocidad que se ofrece en esa modalidad.**

**Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL y de las páginas Web de los operadores al 27 enero 2016.**

El cuadro anterior refleja el hecho de que los operadores para competir ofrecen servicios empaquetados a mejor precio que si el servicio se adquiere en forma individual. Por ejemplo, el ICE disminuye el precio en un 18%, TIGO por su parte ofrece también los servicios empaquetados y disminuye el precio total en un 18%, al igual Telecable, con una disminución de 17% y Cabletica con una disminución de 13%.

Por lo tanto, al existir una tendencia decreciente de los precios, precios promedios diversos entre los operadores, amplia variedad y cantidad de promociones realizadas en el mercado, descuentos por empaquetamiento, se puede afirmar que el mercado de Internet fijo tiene indicios de una gran rivalidad, lo que a su vez se traduce en una fuerte dinámica competitiva entre operadores.

#### **b) Rivalidad del mercado en factores no relacionados con precio.**

Existen otros factores, además del precio, que son utilizados por los operadores para competir, tal es el caso de la imagen de marca, publicidad, innovación, aspectos de la calidad del servicio, entre otros, que también son utilizados con el fin de atraer clientes y aumentar sus cuotas de mercado.

Respecto a la publicidad, se les consultó a los operadores y proveedores si acostumbran a realizarla. Del total de encuestados un 88% respondió que sí invertía en publicidad para competir y diferenciar así su producto. Relacionado con lo anterior, se les consultó también si contaban con algún presupuesto para publicidad, un 94% respondió que sí. En promedio los operadores y proveedores presupuestan un 3% del total de gastos para publicidad. Los medios más utilizados para realizar publicidad en este servicio son medios escritos, Facebook, televisión y radio.

Respecto a la innovación en el mercado, realizando un análisis de las ofertas de los operadores se puede concluir que las mismas son muy similares y se basan principalmente en empaquetamientos doble-play y triple-play. La diferenciación entre un paquete y otro se da principalmente en los demás servicios que se empaquetan, como televisión por cable o telefonía fija, pero no así en aspectos particulares del servicio de Internet fijo.

Igualmente, como fue indicado de previo, esta conclusión es consistente con el hecho de que los proveedores de este servicio consideran que en general la rivalidad competitiva del mercado se determina por el precio. Esto explica que otros factores no incidan directamente en las acciones desplegadas por los operadores.

Otro elemento importante a considerar se relaciona con la cobertura de las redes de acceso. Así si existen redes de acceso y cobertura homogénea podría decirse que esto es un indicio de que los operadores efectivamente están compitiendo, en el sentido de que no existen prácticas que desvirtúan la competencia, tales como repartición de territorios, sino que los operadores expanden sus redes de conformidad con su propia estrategia comercial, ingresando a nuevas áreas en las cuales antes no operaban y aumentando así la presión competitiva de dichas áreas.

Respecto a la cobertura por operador, determinada en función de su presencia cantonal, para el año 2015, se comporta de la siguiente manera:

Gráfico 7  
*Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Porcentaje de cobertura del servicio en el país. Año 2015.*



*Nota:* La cobertura está cuantificada a través de la relación de la cantidad de cantones en los que tiene presencia el operador, respecto del total de los cantones del país.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

En ese mismo sentido, el gráfico anterior muestra que hay una serie de cantones en los cuales hay coincidencia de varios operadores, llegando incluso a encontrarse cantones donde coexisten 8, 9 y 10 proveedores del servicio de Internet. Siendo que en 94% de los cantones del país hay redes desplegadas de al menos dos operadores, mientras que en un 88% de los cantones hay redes desplegadas de al menos tres operadores.

Lo cual muestra que los operadores tienen una dinámica competitiva que los lleva continuamente a ampliar sus redes de acceso y la cobertura de su red. Esto se constata en la encuesta realizada a los proveedores del servicio de Internet fijo, donde un 56% de los proveedores de este servicio indicó que planea ampliar la cobertura de su red.

Esto evidencia la existencia de competencia geográfica entre operadores, de tal manera que no parecen existir indicios de que se presenten situaciones contrarias a la competencia tales como distribución de territorios.

### **c) Denuncias por prácticas monopolísticas.**

Respecto a las denuncias sobre prácticas monopolísticas en el servicio minorista de acceso a Internet fijo, desde la creación de la SUTEL únicamente se ha presentado una denuncia, la cual no procedió debido a falta de indicios. Esto refleja que la dinámica competitiva entre participantes en este mercado es adecuada.

### **5) Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos.**

En la industria de telecomunicaciones, el acceso a ciertos recursos esenciales<sup>15</sup> es vital no sólo para la expansión de las operaciones de las empresas, sino incluso para su ingreso al mercado, esto en virtud de que sin el acceso a este tipo de recursos los operadores se ven imposibilitados para desplegar sus redes, ampliar la cobertura, ampliar la capacidad, entre otros.

Como bien ha sido establecido por la Comisión Europea<sup>16</sup> *“para que una empresa preste servicios en el mercado de las telecomunicaciones, puede necesitar acceso a las diversas infraestructuras. Para prestar tales servicios, precisará, por lo general, la interconexión, por ejemplo. El acceso a esta red estará casi invariablemente en manos de un operador de telecomunicaciones dominante. Por lo que se refiere a los acuerdos de acceso, será la posición dominante derivada del control de las infraestructuras el factor más importante para la evaluación de la Comisión”*.

Por lo anterior es que debe ser evaluado no sólo el dominio por parte de un operador o de un grupo de operadores de la infraestructura esencial y mercados de insumos, sino también el acceso efectivo que han logrado tener otros operadores a este tipo de recursos; para esto se debe valorar la funcionalidad de la normativa vigente en esa materia.

Con el propósito de determinar lo anterior, la SUTEL realizó en la encuesta a proveedores<sup>17</sup> una serie de preguntas relacionadas con el acceso a los servicios mayoristas necesarios para brindar el servicio minorista de acceso residencial a Internet fijo y determinar si existen barreras de acceso a los mercados mayoristas o fuentes de insumos.

En ese sentido se les consultó a los proveedores si utilizan servicios mayoristas para brindar el servicio minorista de acceso a Internet. Del total de encuestados un 73% respondió que sí. Dentro de los servicios contratados se encuentran el acceso a Internet (capacidad de salida internacional), tránsito, interconexión, enlaces dedicados, alquiler de postería y acceso a la última milla. En la encuesta también se les consultó sobre servicios mayoristas a contratar en el futuro. Sobre lo anterior indicaron tener la necesidad de contratar mayor capacidad en el cable submarino, enlaces y mayor ancho de banda.

Ahora, para determinar posibles dificultades en el acceso a las fuentes de insumos se les consultó a los operadores y proveedores sobre las dificultades que han enfrentado en relación con el acceso a recursos esenciales, a lo cual un 65% indicó no tener dificultades en materia de acceso o interconexión, mientras que el restante 35% de los proveedores indicó haber tenido problemas en esta materia. El servicio mayorista en el cual se ha presentado la mayor parte de los problemas es el acceso a postería.

Respecto a la razonabilidad de los precios de los cargos mayoristas, un 46% de los encuestados indicó que los cargos mayoristas no son adecuados debido principalmente al hecho de que los costos de transporte son muy elevados.

En relación con el tema de barreras de entrada, también se les consultó a los operadores y proveedores por qué no se ha desarrollado en el país el servicio de desagregación de bucle como medio para ofrecer el servicio de Internet fijo a nivel minorista. Las respuestas giraron principalmente sobre dos temas centrales: por un lado, en que existe una negativa por parte de la empresa dueña de la red (o no sé si hay que agregar de telecomunicaciones) para brindar este servicio, ya que a la fecha no ha desarrollado el modelo de negocio ni las facilidades para brindarlo y por otro lado, se indica que no hay políticas claras sobre dicho servicio por parte de SUTEL.

En cuanto a la percepción de limitantes a la competencia un 73% argumentó que no existen limitantes a la competencia en los mercados mayoristas relacionados con el servicio minorista de acceso a Internet fijo. El restante 27% argumentó que los limitantes se relacionan con los altos costos de transporte, con los costos de banda ancha, la falta de infraestructura de fibra óptica y la dificultad para acceder a postería.

<sup>15</sup> La expresión “instalación esencial” se emplea para describir aquellas instalaciones o infraestructura que son básicas para llegar a los consumidores y permitir a los competidores llevar a cabo sus actividades y no pueden ser sustituidas por ningún medio razonable.

<sup>16</sup> Comisión Europea. (1998). *Comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones*. Diario Oficial, 98/C 265/02.

<sup>17</sup> “Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015.”

Por su parte en relación con la existencia de cuellos de botella<sup>18</sup>, los operadores y proveedores del servicio minorista de acceso a Internet respondieron en un 58% que sí existen cuellos de botella en este mercado. Estos tipos de cuellos de botella se dan, a criterio de los operadores, en el transporte, ya que las redes están saturadas, y en el servicio de ancho de banda internacional, debido a la saturación de redes también.

Otro factor importante que se les consultó a los operadores tiene que ver con la existencia o no de problemas para suscribir acuerdos internacionales. Al respecto un 95% respondió no tener problemas para suscribir acuerdos internacionales.

De lo anterior puede concluirse que los operadores y proveedores consideran que las dificultades en el acceso a las fuentes de insumos básicamente se presentan en los siguientes servicios:

- Acceso a postes.
- Compra y transporte de capacidad de ancho de banda internacional.
- Inexistencia del servicio de desagregación de bucle.

En razón de lo anterior se determina que en los mercados mayoristas aún se presentan dificultades que afectan la prestación de los servicios a nivel minorista. Si bien dichas barreras no han impedido que se desarrolle una adecuada dinámica competitiva en los mercados minoristas porque no han llegado a ser absolutas o infranqueables, lo cierto del caso es que retrasan la expansión y crecimiento de los actuales operadores, y con ello la profundización de la competencia en el mercado. En virtud de lo cual se debe prestar un adecuado análisis a las condiciones de competencia en los mercados mayoristas, a efectos de determinar las acciones necesarias que deben ser tomadas en dichos mercados para promover una mayor competencia en los mercados minoristas.

#### **6) Poder compensatorio de la demanda.**

El poder compensatorio de la demanda es la capacidad de grandes usuarios o compradores de un servicio de (i) servir como contrapeso a la capacidad del oferente u oferentes de dicho servicio para fijar precios o (ii) de extraer concesiones o reducciones de precios de parte de los oferentes. Este poder surge del hecho de que los grandes compradores representan una parte significativa de los ingresos del proveedor de servicios o del hecho que el proveedor de servicios ha realizado una inversión significativa para servir al usuario en cuestión o a un segmento de usuarios específico.

Respecto al poder compensatorio de la demanda, en la encuesta realizada a los operadores y proveedores de acceso a Internet<sup>19</sup> se les consultó si poseían grandes clientes y cuál era el trato preferencial dado a este tipo de clientes. Sin embargo, los proveedores que ofrecen servicios en el segmento residencial indicaron que no poseen grandes clientes.

Esto claramente se puede explicar por el hecho de que los usuarios del servicio de acceso minorista a Internet residencial desde una ubicación fija, adquieren el servicio a través de ofertas realizadas de manera masiva por los operadores, ya que no tienen la capacidad de negociar términos distintos a los ya ofrecidos para este segmento, en cuanto sus necesidades no sólo son más sencillas, sino que al representar cada usuario un porcentaje insignificante de los ingresos del operador, esto les resta a los usuarios cualquier posibilidad de negociar los precios, términos y condiciones de prestación del servicio. Con lo cual este tipo de usuarios debe ajustarse a lo establecido en los contratos de adhesión, no teniendo ningún poder para negociar los términos establecidos en dichos contratos.

Dada las características de estos usuarios se determina que en el segmento residencial de acceso a Internet no existen grandes consumidores, por lo cual no hay poder compensatorio de la demanda.

#### **7) Costos de cambio de operador.**

La capacidad de los compradores de responder a un desmejoramiento en el servicio ofrecido o a un cambio

---

<sup>18</sup> Los cuellos de botella representan cualquier factor que reduzca o limite el flujo normal de productividad de una actividad económica. Este factor puede ser técnico, económico, o de otra naturaleza.

<sup>19</sup> "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

en el precio depende en parte de los costos asociados al cambio para pasar de un oferente a otro. Dichos costos pueden ser inversiones realizadas por los usuarios, contratos con cláusulas de permanencia y/o penalidades, costos elevados de conexión o desconexión, o la pérdida de un elemento de identificación asociada con un operador específico, entre otros.

Para valorar este punto se analizarán básicamente tres aspectos: la tasa de *churn*, los requisitos para la rescisión de un contrato y la existencia de barreras de salida al usuario.

En primer lugar, en relación con la tasa de cancelación de clientes, o *churn rate* por su traducción al inglés, en la encuesta realizada a los operadores y proveedores del servicio de acceso a Internet fijo residencial se les consultó sobre el porcentaje anual de cancelación. De las respuestas recibidas se determina que esta tasa fue de 7% en promedio para los años 2013 y 2014, reduciéndose en el 2015 a 3%.

Una mayor tasa de churn implica que los usuarios cambian con frecuencia de un proveedor a otro, lo que implica que ante un eventual aumento de precios o desmejoramiento de la calidad del servicio los consumidores están en la posibilidad de cambiar de proveedor en el corto plazo. En ese sentido, si bien la tasa de churn ha tendido a disminuirse, aún se ubica por encima de las tasas de churn que se manejan en mercados más maduros, donde estas llegan a ser inferiores al 2% para clientes post-pago<sup>20</sup>. Esto implica que el mercado aún se mantiene dinámico, con consumidores cambiando de un proveedor a otro según las condiciones que prefiera. Igualmente, lo más importante de dicha tasa es que la misma refleja que efectivamente los consumidores tienen la posibilidad de cambiar a un nuevo proveedor en caso de disconformidad con su proveedor actual. Lo cual significa que, si un proveedor llega a deteriorar los términos de su oferta, los consumidores están en la posibilidad de responder a dicha situación mediante un cambio de proveedor.

En segundo lugar, para analizar lo referente a los requisitos para la rescisión de un contrato, se entrará inicialmente a valorar la naturaleza de un contrato de adhesión. Este es un tipo de contrato cuyas cláusulas son redactadas por una sola de las partes, en este caso el proveedor del servicio de telecomunicaciones y la otra parte, es decir, el usuario de dicho servicio, se limita tan sólo a aceptar o rechazar el contrato en su integridad.

Al respecto, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N°7472, define en el artículo 2 el contrato de adhesión de la siguiente forma: *“Convenio cuyas condiciones generales han sido predisuestas, unilateralmente, por una de las partes y deben ser adheridas en su totalidad por la otra parte contratante.”*

El artículo 3, Definiciones, del Reglamento sobre Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones, define al contrato de adhesión como *“aquellos elaborados con base en un esquema predefinido donde las cláusulas son establecidas unilateralmente por el operador o proveedor del servicio de telecomunicaciones”*.

En materia de telecomunicaciones, los contratos de adhesión son comúnmente utilizados. De esta forma, el operador o proveedor, quién se enmarcaría como predisponente, ofrece y comercializa los servicios de telecomunicaciones a través del contrato de adhesión. Por otro lado, el usuario, quién cumpliría el rol del adherente, es el sujeto que decide si acoge o no las condiciones ofrecidas en dicho contrato.

De acuerdo al artículo 20, del Reglamento sobre Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones, *“los contratos que se suscriban entre los clientes o usuarios y los operadores o proveedores, mantendrán y reconocerán el derecho de los primeros a dar por terminado el contrato, previo al cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas sin penalización alguna”*.

*“Asimismo, los operadores o proveedores deberán mantener las facilidades necesarias para que el cliente o usuario pueda cambiar a su libre voluntad de operador o proveedor y en el momento que así lo decida. Los operadores o proveedores de servicio, tendrán plazo de 15 días hábiles posteriores a la terminación del contrato por parte del cliente o usuario para finiquitar la relación contractual. En caso de existir deudas, se deberá iniciar su cobro judicial dentro de este plazo.”*

<sup>20</sup> Información consultada en los prospectos 20-F y 10-Q de la <http://www.sec.gov/search/search.htm> para compañías como: SPRINT CORPORATION, MILLICOM INTERNATIONAL CELLULAR S.A., DEUTSCHE TELEKOM AG.

En el servicio minorista de acceso residencial a Internet fijo es normal la suscripción de contratos de adhesión entre proveedores y usuarios finales. En particular, es común la existencia de contratos de adhesión con plazos de permanencia mínima. Dichas cláusulas de permanencia mínima se establecen debido a que el operador le proporciona al usuario un equipo o le otorga un descuento o ciertas regalías por permanecer un determinado periodo de tiempo.

La Superintendencia de Telecomunicaciones, emitió la resolución RCS-364-2012, mediante la cual estableció claramente el tratamiento de los contratos de adhesión con permanencia mínima, la información que se le debe brindar al usuario final y las condiciones de retiro anticipado. Dicha resolución indica que cuando el usuario final desee dar por terminado el contrato de adhesión, sin que exista una razón justificada, el operador o proveedor posee la facultad de requerir el cumplimiento de determinadas obligaciones contractuales, así como el pago de la penalización correspondiente a la terminación anticipada del contrato.

Es decir, la terminación anticipada voluntaria del usuario final no requiere de alguna causa justificante, solamente, implica la manifestación de voluntad como causal de extinción del contrato, con o sin cláusula de permanencia mínima. Para ejecutar dicho derecho, el usuario debe comunicar su decisión al operador o proveedor de servicios, quien posee quince (15) días hábiles para finiquitar la relación comercial, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones.

Los operadores y proveedores podrán incluir dentro de sus contratos cláusulas de permanencia mínima, siempre que se respeten los plazos máximos de doce (12) meses en caso de aplicar una tarifa preferencial y veinticuatro (24) meses cuando se encuentre asociado al subsidio de un dispositivo según lo establecido en la resolución RCS-364-2012.

En este sentido, la resolución ya mencionada establece que los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones podrán aplicar penalizaciones por retiro anticipado, cuando éste obedezca a la voluntad y discreción del usuario y no medie justa causa que lo ampare. Las penalizaciones podrán establecerse: a) en función del descuento acumulado durante el tiempo de permanencia; b) en razón del subsidio y amortizaciones realizadas por el terminal adquirido dentro del plan. Ambas penalizaciones no son excluyentes entre sí.

Se consultó a los operadores y proveedores de este servicio sobre los requisitos para rescindir un contrato. Según lo indicado, los requisitos que aplican los operadores son los establecidos en el Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones. Asimismo, indicaron que el usuario debe transmitir, con 30 días de anticipación, el interés de rescindir el contrato. Algunos operadores cobran una penalización o multa y regresar el equipo que ha estado en alquiler además del pago de facturas pendientes.

Respecto a los plazos de vigencia de los contratos, de todos los consultados un 61% respondió que los contratos suscritos no tienen plazo de vigencia. Un 28% indicó que el plazo del contrato ascendía a un año y el restante 11% a dos años.

Mediante revisión de algunos contratos de adhesión homologados<sup>21</sup> por SUTEL, se determinó que los requisitos establecidos para la rescisión del contrato usualmente son los siguientes:

- En algunos contratos se incluye una casilla para que el usuario seleccione si desea que su contrato mantenga una permanencia mínima, dicha cláusula se asocia con tarifas preferenciales o subsidio de terminal. De lo contrario si se selecciona sin permanencia, el usuario no puede gozar de los beneficios anteriores y probablemente el precio a cancelar sea mayor.
- En contratos con permanencia mínima se indica que por retiro anticipado se cobrará una penalización
- Otro elemento usual indicado en los contratos es que para terminar anticipadamente un contrato se deberán cancelar

---

<sup>21</sup> Según artículo 46. Contratos de adhesión, de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley No.8642, estos deberán estar homologados por la SUTEL con la finalidad de corregir cláusulas o contenidos contractuales abusivos o que ignoren, eliminen o menoscaben los derechos de los abonados.

todas las facturas pendientes a la fecha de la cancelación.

- En otros contratos se establece que la vigencia es indefinida, salvo que se establezcan plazos de permanencia mínima para la aplicación de subsidios en el costo de los equipos necesarios para la instalación del servicio contratado o descuentos en el precio del alquiler de dicho equipo.
- En algunos contratos que incluyen cláusulas de terminación anticipada se establece que el usuario deberá cancelar costos de desinstalación, cargo correspondiente al monto que se le haya subsidiado o descuento que se le haya aplicado hasta el momento.
- En los contratos que no tienen cláusulas de terminación anticipada se establece que para que el cliente dé por terminado el contrato deberá a) comunicarlo al menos entre 15 y 30 días antes, b) devolver equipo alquilado y c) estar al día con sus obligaciones de pago. Algunos operadores requieren que la solicitud de desconexión se presente por escrito.
- En los contratos de algunos operadores se establece que cuando el cliente no esté de acuerdo con la modificación de la tarifa deberá indicarlo formalmente y que en este caso en particular no deberá brindar el periodo de preaviso.

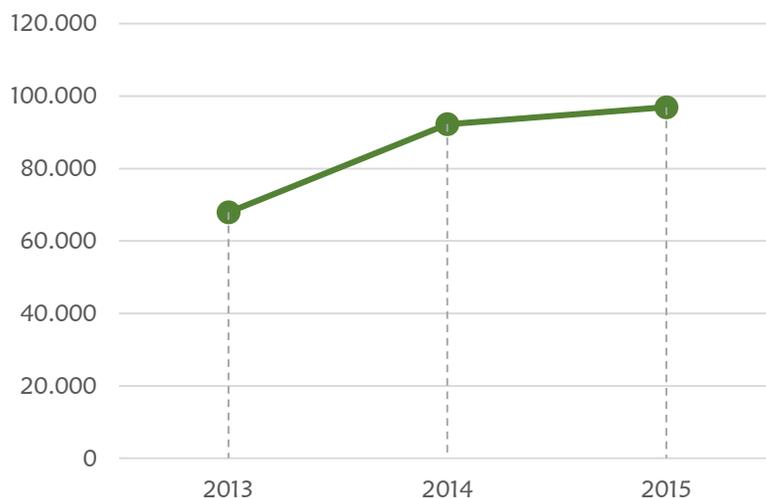
Lo anterior permite concluir que los requisitos para la rescisión de un contrato no constituyen un alto costo o barrera de salida para el usuario. En igual sentido, si bien existe penalización por retiro anticipado, esta es una opción que escoge el usuario para gozar de ciertos beneficios y por lo tanto conoce de antemano las penalizaciones a las que se encuentra sujeto. Además, éstas son incluidas claramente en los contratos de adhesión que son homologados por SUTEL.

Así no se puede concluir que existan políticas de operadores que no permitan al usuario rescindir su contrato y cambiar de proveedor.

## 8) Rentabilidad

En relación con la rentabilidad del servicio conviene valorar los ingresos del mismo, los cuales crecieron entre 2013 y 2015. Lo anterior se puede ver en el siguiente Gráfico.

Gráfico 8  
*Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Ingreso anual del servicio. Cifras en millones de colones. Período 2013- 2015.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de información del Área de Análisis de Mercado de la SUTEL.*

## II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.

### 1) Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución.

#### a) Costo de capital de la industria de telecomunicaciones.

El costo de capital corresponde a la rentabilidad mínima que aceptaría una empresa para efectos de realizar inversiones.

Actualmente el costo de capital del sector de telecomunicaciones lo estima esta Superintendencia en el proceso de fijaciones tarifarias y en el establecimiento de los cargos de acceso e interconexión. Para realizar este cálculo se solicita información financiera a todos los operadores de servicios de telecomunicaciones. En el año 2015 el costo promedio ponderado del capital fue estimado en 12,65% después de impuestos y en 13,65% antes de impuestos.

Con el objetivo de comparar el costo de capital del sector de telecomunicaciones nacional con otros países, se recurrió a realizar un comparativo con algunos países tales como Estados Unidos<sup>22</sup> (65 empresas que cotizan en bolsa), México España, y Chile. Los resultados de esa comparación para el año 2015 son los siguientes: 5,52% para Estados Unidos, 9,74 para México<sup>23</sup>. Para España<sup>24</sup> y Chile<sup>25</sup> los datos están al año 2013 y representan 10,08% en promedio y 10,37% respectivamente.

Como se observa, el valor de este costo es considerablemente superior al del sector de telecomunicaciones de Estados Unidos, pues existen riesgos propios de una economía emergente, como la costarricense, que deben ser reconocidos en la estimación de esta tasa como mitigantes del riesgo a que se exponen en sus inversiones, tal es la prima por riesgo país la cual representó un 3,30% de dicho costo en 2015 para Costa Rica.

No obstante, este costo se encuentra alineado con la industria de telecomunicaciones de los países del continente que se encuentran en condiciones similares a las del país, por lo que se considera que este costo es razonable respecto a la industria de telecomunicaciones y por lo tanto no es un elemento que pueda afectar la competencia en el mercado.

**b) Acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento, bien sean locales o extranjeras.**

Los mercados de telecomunicaciones se caracterizan por ser intensivos en capital y por tener altos costos financieros. En virtud de lo anterior, con el fin de ingresar al mercado y poder competir los operadores deben conseguir recursos financieros que les permitan desplegar sus redes. Estos recursos financieros pueden tomar diversas formas, sin embargo, el elemento central que debe ser analizado es el acceso a fuentes de financiamiento. En el tanto si una empresa carece de acceso a fuentes de financiamiento se ve severamente limitada para competir, en cuanto se le limita no sólo la innovación, sino la expansión misma de sus servicios.

Según lo indicado por los operadores y proveedores encuestados<sup>26</sup> un 56% sí tiene acceso a fuentes de financiamiento. Dichas fuentes son principalmente nacionales y obtenidas mediante préstamos bancarios. El restante 44% no tiene acceso a fuentes de financiamiento.

La disponibilidad de fuentes de financiamiento beneficia tanto a operadores entrantes al mercado, como a operadores ya establecidos que deseen ampliar sus zonas de cobertura o mejorar el servicio ofrecido. Al respecto se les consultó a los operadores establecidos si proyectaban invertir en infraestructura o desarrollo de la red en un futuro próximo, un 89% respondió que sí estaba dentro de sus proyecciones invertir tanto en la ampliación de las zonas de cobertura como en un mayor ancho de banda.

Es así que a pesar de que los costos financieros relacionados con la industria de telecomunicaciones son considerados altos, al presentar este mercado facilidades para acceder a dichas fuentes de financiamiento se puede concluir que respecto de este existen las condiciones propicias para la entrada de nuevos operadores. Así también existen facilidades para que los operadores ya establecidos puedan invertir en infraestructura y mejora de servicios.

---

<sup>22</sup> Fuente: [http://people.stern.nyu.edu/adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/wacc.htm](http://people.stern.nyu.edu/adamodar/New_Home_Page/datafile/wacc.htm).

<sup>23</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones de México en la siguiente dirección: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenido-general/politica-regulatoria/wacc-2015.pdf>

<sup>24</sup> Fuente: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2013. EXPEDIENTE AEM 2013/1631. Corresponde al promedio simple de cuatro operadores importantes (Telefónica, Vodafone, Orange y Telefónica Móviles de España).

<sup>25</sup> Fuente: *Estimación del Costo de Capital en la Telefonía Móvil Chilena, 2013*. Proyecto desarrollado por Le Fort Economía y Finanzas para la empresa Atelmo.

<sup>26</sup> "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

Por lo tanto, el acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representa una barrera infranqueable a la entrada de nuevos operadores en este mercado.

## **2) Economías de escala y alcance.**

En particular las industrias que exhiben una gran proporción de costos fijos frente a los costos totales presentan mayores economías de escala y alcance. Según la OECD<sup>27</sup>, las economías de escala surgen cuando los costos fijos son altos, por lo que una mayor escala de producción lleva a menores costos promedio por unidad producida. Por su parte las economías de alcance se dan cuando resulta menos costoso para una empresa producir conjuntamente dos o más bienes o servicios en comparación con el costo de producción de las empresas que producen esos mismos bienes o servicios de manera separada.

Para el servicio de acceso a Internet fijo, las economías de escala y alcance se dan en mayor proporción en el segmento residencial que en otros segmentos como el corporativo. En el segmento residencial las ofertas ofrecidas son más estandarizadas por lo que una mayor cantidad de suscriptores comparte los elementos comunes de la red. Ahora bien, mientras mayores sean las economías de escala más difícil será para un nuevo entrante competir con un operador establecido, o grupo de éstos.

De forma similar las economías de alcance también se constituyen como una barrera de entrada importante, lo cual se ve reforzado por los datos de la encuesta de sustituibilidad realizada por SUTEL, la cual refleja que un 83,4% de las personas adquieren el servicio de acceso a Internet fijo empaquetado con otro servicio (41,3% con televisión por suscripción, 35% con telefonía fija y 6,6% con ambos servicios). De tal forma que aquellos operadores que cuentan con redes capaces de soportar los servicios de televisión por suscripción y telefonía fija están en una mejor condición para competir que aquellos proveedores del servicio de Internet que no están en la capacidad de empaquetar servicios.

Por lo tanto, las economías de escala y alcance presentes en el Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija, como en casi cualquier otro mercado del sector telecomunicaciones, pueden llegar a constituir una barrera a la entrada para los nuevos operadores, ya que los operadores ya establecidos tienen una ventaja sobre los nuevos entrantes en virtud de su escala establecida.

## **3) Monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida.**

Los mercados de telecomunicaciones se caracterizan por ser intensivos en capital, mientras que el despliegue de las redes de telecomunicaciones a su vez se caracteriza por presentar altos costos hundidos<sup>28</sup>. Los altos costos hundidos representan una de las características singulares del sector de las telecomunicaciones que vale la pena considerar en un análisis de competencia.

El monto de la inversión inicial que normalmente realiza un operador en el mercado costarricense para brindar el servicio de acceso a Internet está relacionado con los costos de despliegue de una red y los contratos que debe suscribir con proveedores que brinden los servicios mayoristas necesarios para ofrecer dicho servicio.

En el caso particular de Costa Rica la competencia en el mercado de acceso a Internet fijo costarricense se ha dado sobretodo como una competencia entre redes y no como una competencia entre servicios<sup>29</sup>. Esta circunstancia tiene una serie de implicaciones para la competencia que se realiza entre operadores. En ese sentido hay una cantidad importante de operadores establecidos en el mercado que están integrados verticalmente, es decir poseen tanto elementos de transporte como de acceso al servicio de Internet. Esta es otra característica singular del sector de telecomunicaciones que podría también representar una barrera de entrada al mercado.

Esto implica que para ingresar y competir en el mercado de este servicio los costos son mayores, ya que, al

---

<sup>27</sup> GUÍA: HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA. Volumen II OECD. 2011  
<http://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>

<sup>28</sup> Costos hundidos son aquellos retrospectivos, que han sido incurridos en el pasado y que no pueden ser recuperados.

<sup>29</sup> La competencia en redes se da cuando los operadores están integrados verticalmente, y por lo tanto estos controlan sus propias infraestructuras de red llegando a tener autonomía suficiente para la inversión y la innovación. La competencia en servicios, es aquella donde los operadores sin infraestructura ofertan servicios sobre la red del operador incumbente o ya establecido mediante el alquiler a precio mayorista regulado.

no darse una competencia entre servicios, la única forma en la que un operador puede ingresar al mercado es mediante el despliegue de su propia red. Esto se refleja en los Estados Financieros del año 2014 de los operadores que brindan acceso a Internet fijo, ya que en promedio los activos del sistema de red representan hasta un 80% de sus activos fijos totales.

De igual manera también puede afectar el ingreso de nuevos operadores a este mercado el hecho de que los períodos de recuperación de la inversión son largos, lo cual se extrapola de las largas vidas útiles que tienen los elementos de una red fija, a modo de ejemplo se tiene que la amortización de un kilómetro de cobre o de fibra es de aproximadamente 20 años.

Otro aspecto que se valora como una barrera de entrada al mercado es la posibilidad de usos alternativos de la infraestructura y equipo desplegado para brindar acceso a Internet fijo. Al respecto la infraestructura y equipo desplegado para brindar este servicio presenta una ausencia o escasa rentabilidad de usos alternativos.

Sin embargo, aunque la inversión que se requiere para desplegar una red es alta, los plazos de recuperación de la inversión son largos y los usos alternativos de la infraestructura son limitados, la cantidad de operadores del servicio de Internet que prestan su servicio en el mercado va en crecimiento año con año. En igual sentido varios operadores han solicitado autorización para en un futuro próximo brindar el servicio de acceso residencial a Internet fijo.

Esto quiere decir que, si bien se requieren altas inversiones y se presentan altos costos hundidos, estos no son lo suficientemente altos como para impedir la entrada de nuevos operadores al mercado.

#### **4) Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos.**

##### **a) Cantidad de requisitos para contar con un título habilitante.**

Según la resolución del Consejo de la SUTEL, RCS-078-2015<sup>30</sup>, “*Actualización de los Requisitos para Presentar una Solicitud de Autorización e Información que debe incluirse en la Notificación de Ampliación de Servicios y Zonas de Cobertura*”, un operador para brindar el servicio de acceso a Internet fijo deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Requisitos de admisibilidad: definición y descripción de los servicios de telecomunicaciones para los cuales se solicita la autorización. Incluir medios tecnológicos, estándares utilizados, infraestructura asociada, parámetros de calidad y disponibilidad, la descripción detallada de las condiciones y las zonas o áreas geográficas.
2. Acreditar la capacidad técnica relacionada con los servicios que se pretende autorizar.
3. Acreditar la capacidad financiera relacionada con los servicios que se pretende autorizar.
4. Para personas jurídicas, presentar: (i) una personería jurídica en donde se indique todos los representantes legales de la sociedad, (ii) aportar una certificación registral o notarial de su personería, en la que acredite su vigencia y las facultades de su(s) representante(s), (iii) certificación con vista en el del libro de accionistas, Registro de Cuotistas o declaración jurada.
5. Aportar declaración jurada en donde el interesado señale que conoce las condiciones establecidas para la operación y explotación de redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, según el artículo 23 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley No. 8642, la SUTEL deberá resolver acerca de la solicitud en un plazo máximo de dos meses una vez admitida la misma.

De acuerdo con lo anterior, si bien un operador que desee brindar el servicio minorista de acceso a Internet fijo debe cumplir con trámites específicos, estos no representan una barrera significativa de entrada.

#### **5) Inversión en publicidad.**

Para los operadores del servicio de acceso residencial a internet en una ubicación fija la publicidad es un elemento muy importante dentro de su estrategia comercial general. La encuesta realizada por SUTEL a los operadores indica que un 85% de los operadores consideran que la inversión en publicidad es necesaria, siendo a su vez que un 66% de los operadores encuestados que ofrecen este servicio indican no sólo que

<sup>30</sup>Fuente: [https://Sutel.go.cr/sites/default/files/rcs-078-2015\\_actualizacion\\_requisitos\\_de\\_admisibilidad\\_para\\_autorizaciones.pdf](https://Sutel.go.cr/sites/default/files/rcs-078-2015_actualizacion_requisitos_de_admisibilidad_para_autorizaciones.pdf)

realizan publicidad, sino que tienen un presupuesto destinado para dichos fines el cual es en promedio de 2,73% de los gastos de la empresa.

Lo anterior evidencia que un nuevo competidor del mercado deberá realizar inversiones importantes en publicidad para poder competir en el mercado, esto tanto a efectos de posicionar su marca como de lograr erosionar la lealtad de los clientes hacia otras marcas. Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad también representa una barrera de entrada a este mercado, si bien no tan alta como lo puede resultar en otros servicios, la misma sí está presente.

#### **6) Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.**

Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, se refieren al acceso de los proveedores locales a ciertos recursos internacionales indispensables para la prestación adecuada del servicio local.

Mediante encuesta realizada a los operadores<sup>31</sup> únicamente un 6% respondió tener problemas con la suscripción de acuerdos internacionales, el restante 94% argumentó no tener problemas en los mercados internacionales.

Es así que al ser casi nulas las dificultades que tiene los operadores locales para acceder a los recursos internacionales se concluye que estos no representan barreras a la entrada de nuevos operadores.

#### **7) Actos de autoridades estatales o municipales que discriminen entre operadores o proveedores.**

La entrada de nuevos operadores al mercado se puede ver afectada por la existencia de tratos discriminatorios por parte de la administración pública.

En la encuesta realizada a los operadores<sup>32</sup>, se les consultó si consideraban que su empresa había sido víctima de un trato discriminatorio por parte de instituciones gubernamentales. Al respecto un 35% de los encuestados respondió haberse enfrentado a un trato discriminatorio. El restante 65% indicó que no habían sido víctimas de tratos discriminatorios por parte de autoridades públicas.

Según los operadores, estos tratos discriminatorios se dieron debido a que cuando se dio una negativa de otros operadores de otorgar algún servicio mayorista, al elevar el caso a la SUTEL existieron demoras en los permisos de acceso. En ese sentido conviene aclarar que las demoras en la SUTEL en cuanto a permisos de acceso y solicitudes de intervención no se consideran como tratos discriminatorios ya que son procesos que deben cumplir con los requisitos establecidos en la Ley y no se da preferencia por uno u otro operador.

Sí es importante mencionar que los operadores que normalmente brindan servicio de acceso a Internet fijo no requieren desplegar elementos esenciales de red como postes y ductos debido a que ya estos están desplegados. Es así que al no necesitar desplegar este tipo de elementos estas empresas usualmente no se enfrentan a solicitudes de permisos municipales ni estatales.

En razón de lo anterior se concluye que no existe una evidente discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio, por lo que esto no representa una barrera a la entrada del mercado para nuevos operadores.

### **III) BENEFICIOS OBTENIDOS POR LOS USUARIOS.**

Un punto central que debe ser abordado en el análisis de los mercados se refiere no sólo al poder compensatorio de la demanda, sino también a los beneficios obtenidos por los consumidores. En ese sentido se entiende que cuando un mercado se encuentra en competencia esto lleva a una situación en la cual los usuarios de los servicios de telecomunicaciones obtienen beneficios de dicho proceso competitivo, tales como mejores precios, una oferta más amplia de servicios, entre otros.

#### **1) Acceso de los usuarios a la información necesaria para tomar sus decisiones.**

---

<sup>31</sup> "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015." <sup>32</sup> "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

Los artículos 1, 13, 14, 15, 27 y 28 del Reglamento del Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones buscan garantizar al usuario final información transparente y oportuna para que pueda tomar una decisión razonable sobre qué servicio adquirir y a cuál oferente.

Como se explicó anteriormente, la mayoría de los operadores que brindan el servicio de acceso a Internet fijo publican sus ofertas de servicios y paquetes en sus páginas Web, así como en sus páginas de Facebook y en medios escritos. En la publicación de los precios de los servicios ofrecidos normalmente se indican los precios de los servicios individuales y los precios de los servicios empaquetados, donde al comparar se puede concluir que al adquirir los servicios empaquetados el precio total pagado es menor.

En la descripción del servicio minorista de acceso a Internet fijo ofrecido en la mayoría de las páginas Web de los operadores se indica la velocidad de bajada y en algunos casos el detalle de servicios de valor agregado incluidos. Respecto a datos de sobresuscripción, es decir cantidad de usuarios con que se comparte un mismo tramo de la red, o la velocidad de subida, son pocos los operadores que publican a detalle estos datos. Estos dos últimos elementos podrían estar ligados a la calidad del servicio, pero lo más común es que se detallen en los contratos de adhesión y no en la publicidad.

De igual manera al estar ofrecidos los servicios en función de la velocidad de bajada esto permite a los usuarios comparar de manera más sencilla los precios de los servicios similares entre un operador y otro.

Respecto a la modificación de tarifas al alza, los operadores notifican a la SUTEL el cambio y publican en medios masivos y en sus páginas web los cambios realizados de forma previa al cambio, lo anterior sirve como instrumento para que los usuarios puedan tomar una decisión sobre continuar o no con el servicio suscrito con determinado operador.

Por otro lado, mediante revisión de las páginas Web de los operadores se determinó que la mayoría incluye los reglamentos sobre las promociones y descuentos ofrecidos para poder ser consultados por los usuarios. Estos reglamentos son notificados también a SUTEL de acuerdo a lo que establece el Reglamento del Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones y la Circular-01-2012 mediante la cual se solicita información referente a las ofertas comerciales a todos los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones.

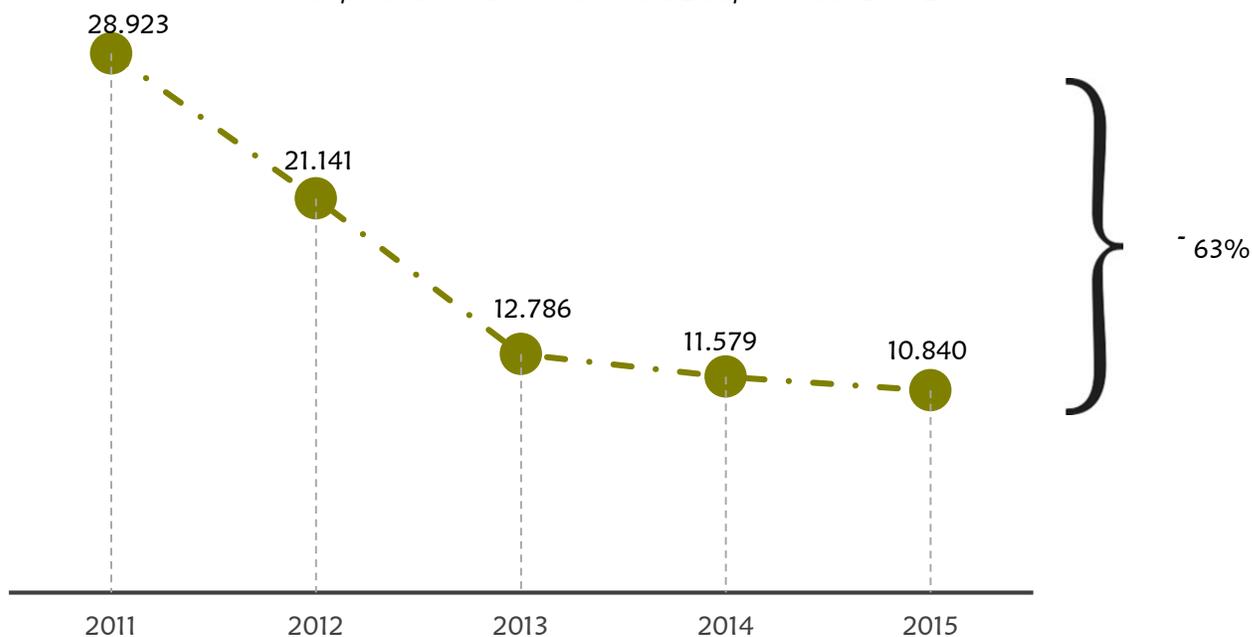
Dado lo anterior, se considera que los usuarios tienen a su disposición de manera clara, sencilla y fácil de acceder, la información para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra generando así un beneficio para los usuarios. En igual sentido los usuarios que no tienen acceso a internet, pueden acceder a esta información en las sucursales de los proveedores.

## **2) Accesibilidad de los precios.**

### **a) Tendencias de precios.**

En general los precios promedio de acceso a Internet fijo han venido a la baja. El comportamiento promedio del precio del servicio a una velocidad de 2 Mbps ha sido el siguiente:

Gráfico 9  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Precios promedio del Internet velocidad 2 Mbps. Periodo 2011-2015.



**Nota:** Los precios están dados en colones.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

En particular, en el siguiente cuadro se detalla el comportamiento de los precios del servicio de 2 Mbps de los cuatro operadores con mayor cuota de mercado desde el 2013. Asimismo, si se compara estos precios con la tarifa regulada según acuerdo del Consejo de la SUTEL número 027-003-2014 del día 15 de enero del 2014, se evidencia que esta es más del doble de los precios ofrecidos en el mercado.

Cuadro 7  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Precios promedio por operador y tarifa actual regulada para el Internet  
 en velocidad de 2 Mbps. Periodo 2013-2015.

Operadores	Tarifa regulada	Año		
		2013	2014	2015
Grupo ICE	32.840	14.090	10.800	12.800
TIGO		16.497	11.500	12.500
Cabletica		10.081	0.747	9.045
Telecable		10.088	10.088	7.080

**Nota:** Los precios están dados en colones.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Si realizamos una comparación de los precios del año 2013 al 2015 podemos ver como en los cuatro operadores con mayor cuota de mercado se dio una disminución en los precios ofrecidos.

Además, en comparación con la tarifa regulada, la cual fue fijada en el año 2006, los operadores ofrecen precios que se encuentran 50% por debajo de dichas tarifas. Lo anterior refleja que la apertura del mercado ha generado que los operadores disminuyan sus precios para competir y ganar más cuota de mercado.

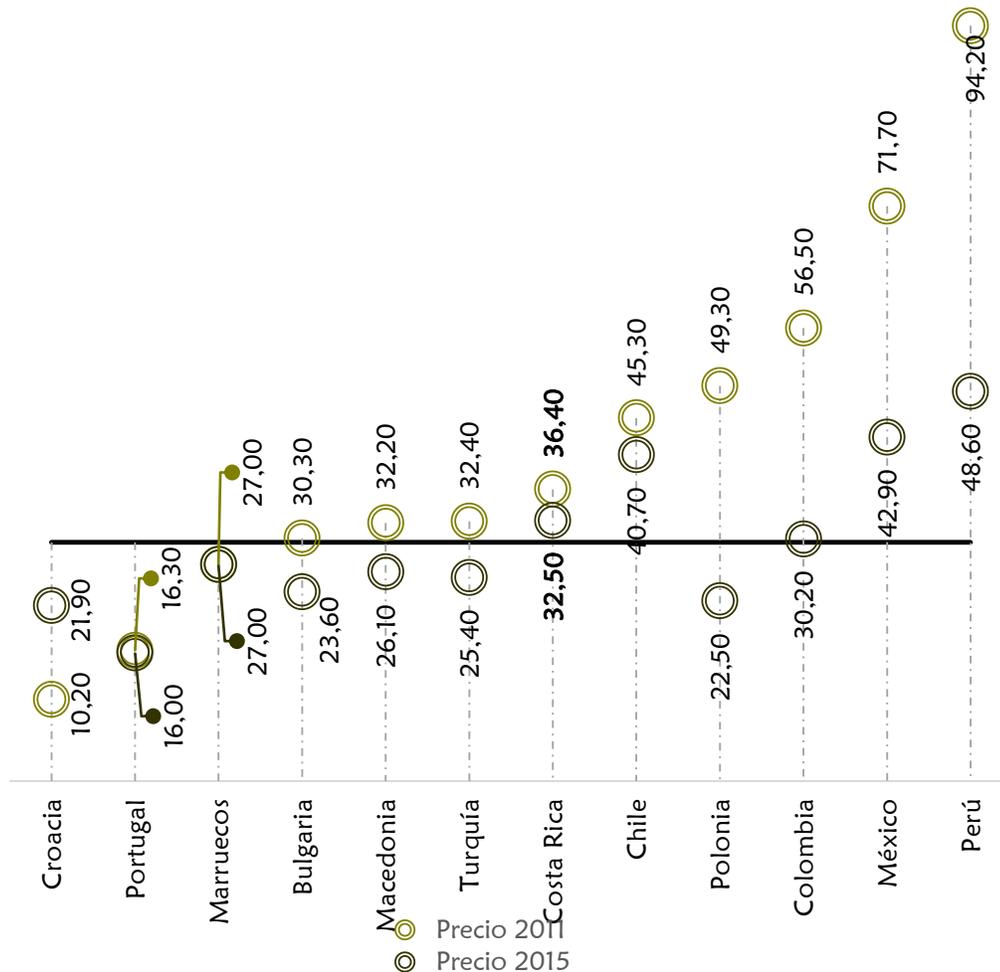
Así estas tendencias decrecientes de precios indican mayores beneficios al usuario producto de la competencia del mercado.

**b) Comparación de precios locales con precios ofrecidos en otros países.**

Como se mencionó anteriormente, la SUTEL contrató mediante licitación abreviada 2015-LA-000007-SUTEL a la empresa Telecommunications Management Group<sup>33</sup> para que le proporcionara un comparativo internacional de una serie de variables relevantes del sector telecomunicaciones<sup>34</sup>.

En el gráfico siguiente se presenta la evolución del precio mensual de la canasta de 2 Mbps de Internet fijo para cada uno de los países en las diferentes etapas de liberalización. Aun cuando Costa Rica no presenta el precio más bajo en esta canasta, lo cierto del caso es que el precio ofrecido es muy similar al promedio de la muestra. Ahora, si comparamos únicamente con los países de América Latina, Costa Rica se encuentra en niveles de precio similares a Colombia, México, Chile y Perú.

Gráfico 10  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Evolución de precios en USD PPA canasta. Velocidad de 2 Mbps al mes. Año 2011 y 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe final de la Contratación 2015LA-SUTEL-00007

<sup>33</sup> Uno de los entregables proporcionados por dicho contratista fue el Entregable 3: Informe de Avance del benchmarking internacional para los servicios de telefonía fija y acceso a Internet fijo. En dicho informe se definieron las variables comparativas internacionales necesarias para contar con precios y tarifas comparables. En el entregable 4 se remitió el Informe final del proyecto 2015LA-000007-SUTEL denominado "Contratación de servicios profesionales para la elaboración de un estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones." En dicho informe se incluyó además de los datos finales del entregable 3, los análisis de los resultados y las conclusiones y recomendaciones. En particular se explica la metodología final utilizada para la selección de países, la metodología para la estandarización de las variables y la metodología utilizada para definir la canasta de precios.

<sup>34</sup> Los países de la muestra fueron los siguientes:

- Menos de 10 años de apertura (Apertura entre el 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2014): Bulgaria, Costa Rica, Croacia, Macedonia, Marruecos y Turquía.
- Más de 10 años de apertura (Apertura antes del 1 de enero de 2005): Chile, Colombia, México, Perú, Portugal y Polonia

Igualmente, para tener una perspectiva más amplia sobre los precios cobrados, en el siguiente cuadro se incluye una comparación de distintas canastas del servicio de Internet fijo.

Cuadro 8  
*Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Precio promedio de canastas de bajo, medio y alto consumo. Año 2015.*

Tipo de consumo	Canasta	Costa Rica Dólares PPA	Promedio en dólares PPA		
			Total países	Etapa inicial Menos de 10 años	Etapa intermedia Entre 10 y 20 años
Bajo	1 Mbps	24,9	27,5	23,9	31,1
Medio bajo	2 Mbps	32,5	29,8	26,1	33,5
Medio alto	4 Mbps	42,6	33,5	27,8	39,2
Alto bajo	10 Mbps	68,0	54,1	53,7	54,4
Alto alto	20 Mbps	131,5	90,5	97,6	86,9

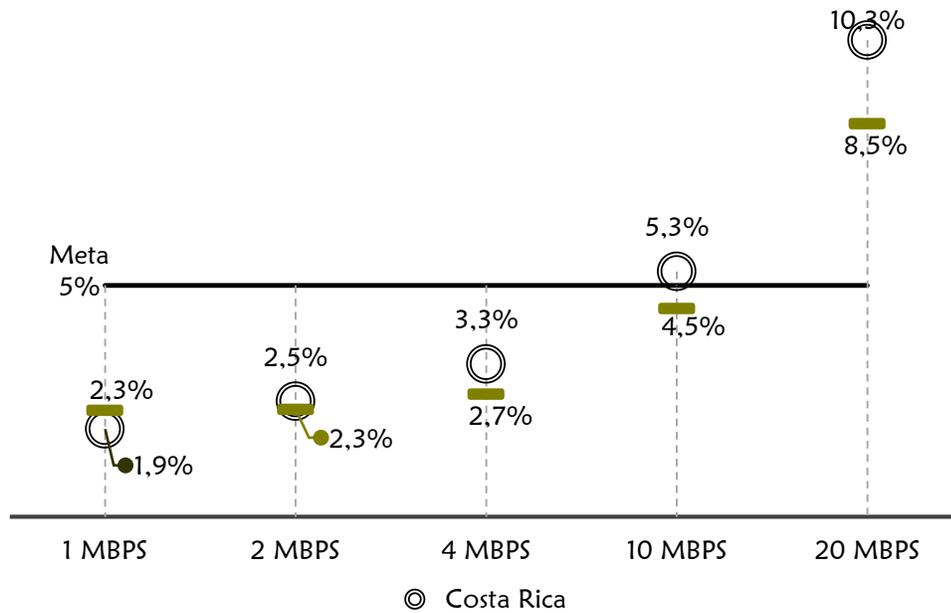
**Fuente:** *Elaboración propia a partir del Informe final de la Contratación 2015LA-SUTEL-00007*

La información contenida en el cuadro anterior permite evidenciar que los precios de los servicios de Internet fijo en Costa Rica están por debajo de los promedios de la muestra de países sólo para la canasta de 1 Mbps, siendo incluso los precios comparables para la siguiente canasta de velocidad de acceso, específicamente de 2 Mbps cuyo precio es de 32,5 dólares PPA en Costa Rica en comparación con 29,8 dólares PPA en promedio para la muestra. A partir de la canasta de 4 Mbps los precios en Costa Rica comienzan a ser considerablemente mayores a los precios promedio de los países de la muestra. Esto lleva a concluir que la diferencia en el precio cobrado en Costa Rica y el precio promedio de la muestra, se vuelve más grande entre mayor es la velocidad ofrecida, así por ejemplo para la Canasta de 2 Mbps el precio cobrado en Costa Rica es 9% superior que el precio promedio de los países de la muestra, pero para el caso de la Canasta de 20 Mbps dicha diferencia asciende al 45%. Esto debe llamar la atención sobre el hecho de que podría existir algún tipo de cuello de botella en la compra de capacidad de salida internacional, lo cual debe ser abordado en el respectivo análisis del mercado mayorista asociado.

En relación con lo anterior, un elemento muy importante a destacar en relación con los precios tiene que ver con la asequibilidad. Al respecto la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha indicado que para garantizar que los servicios de banda ancha sean asequibles para los ciudadanos de un país se debería garantizar que los mismos no representen más de un 5% del ingreso disponible<sup>35</sup>. El siguiente gráfico muestra esta relación.

<sup>35</sup> La meta de asequibilidad establecida por la Broadband Commission for Digital Development para los servicios de banda ancha es de 5% o menos para 2015. UIT (2014.) *Measuring the Information Society Report 2014*. Geneva, Switzerland.

Gráfico 11  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Relación PIB per cápita/mes y precio en dólares PPA canastas de servicio de Internet fijo año 2015.

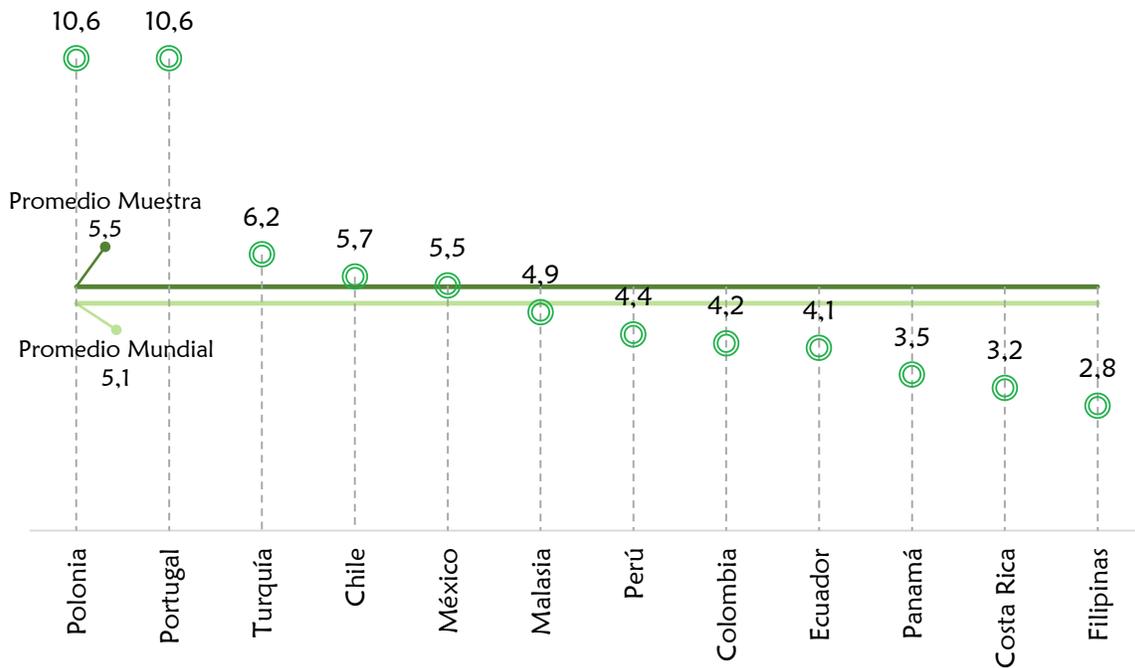


Fuente: *Elaboración propia a partir del Informe final de la Contratación 2015LA-SUTEL-00007*

La información contenida en el gráfico anterior permite concluir que en el país los servicios de Internet fijo hasta los 4 Mbps inclusive se ubican dentro del rango de asequibilidad establecido por la UIT. Más aun comparando la relación precio PIB per cápita/mes para canastas de bajas velocidades, Costa Rica tiene mayor asequibilidad del servicio que otros países de América Latina incluidos en la muestra como Chile (2,1%), Colombia (2,6%), México (2,5%) y Perú (3,8%). Sin embargo, para las velocidades mayores, este porcentaje supera el límite de asequibilidad considerado lo cual puede dificultar el acceso a Internet fijo para mayores velocidades de acceso. Lo anterior implica que los precios ofrecidos actualmente parecen ajustarse al nivel de ingreso disponible del país, sobre todo si se considera que a 2015 un 55% de las conexiones de Internet fijo del país eran iguales o inferiores a los 2 Mbps, que es justamente el rango donde se ubican los servicios más asequibles.

Sin embargo, no se puede dejar de lado que el tema de la asequibilidad podría haber influido en el hecho de que la velocidad promedio de las conexiones del país sea bajo en comparación no sólo con una serie de países comparables con Costa Rica, sino también con el promedio mundial, esto ya que las conexiones de mayor velocidad sobrepasan el límite de asequibilidad definido por la UIT.

Gráfico 12  
*Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Velocidad promedio de las conexiones de acceso a internet fijo en diferentes países.  
 Cifras en Mbps. Año 2015.*

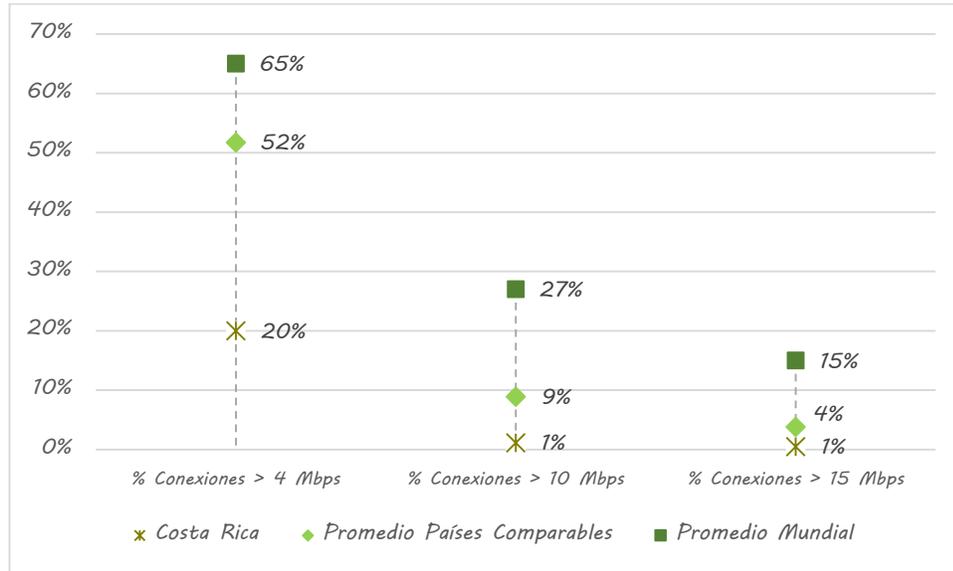


Fuente: Consultada el 20-07-16 <https://www.akamai.com/es/es/multimedia/documents/state-of-the-internet/akamai-state-of-the-internet-report-q3-2015.pdf>

En igual sentido con lo anterior, también se observa que el país posee porcentajes mejores de conexiones más veloces en comparación con otros países, por ejemplo, Costa Rica a 2015 poseía un 20% de conexiones con una velocidad superior a los 4 Mbps mientras que en promedio para la muestra de países comparables dicho porcentaje es de 52%. Lo anterior implica que aún se deben hacer esfuerzos en materia de lograr que los usuarios tengan acceso a conexiones de internet fijo más veloces.

En ese sentido resulta particularmente relevante analizar la existencia de problemas en el mercado mayorista que puedan estar afectando a nivel minorista en el ofrecimiento de conexiones más veloces.

Gráfico 13  
 Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
 Porcentaje de conexiones de acceso a internet fijo superiores a los 4 Mbps, 10 Mbps y 15 Mbps. Año 2015.



Fuente: Consultada el 20-07-16 <https://www.akamai.com/es/es/multimedia/documents/state-of-the-internet/akamai-state-of-the-internet-report-q3-2015.pdf>

### 3) Oferta disponible de servicios.

Se refiere a la diversidad de opciones con que cuenta el usuario para tener acceso a un determinado servicio. Entre mayor diversidad de oferta de servicios disponibles al público, mayores beneficios al usuario. Este punto se abordará considerando tanto la cantidad de servicios sustitutos diferentes, como la introducción de nuevos servicios y finalmente la capacidad disponible instalada.

En primer lugar, en relación con la cantidad de servicios sustitutos diferentes, se tiene que para el año 2015 existían 18 operadores autorizados ofreciendo el servicio y varios operadores (entre ellos JASEC, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y Coopeguanacaste R.L.) que comunicaron a inicios del año 2016 su ingreso al mercado (Ver detalle en apartado: *Análisis prospectivo del mercado, Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado*). Asimismo, solicitaron ante la SUTEL autorización para brindar servicio de acceso a Internet fijo residencial cuatro operadores<sup>36</sup>.

Así si comparamos el crecimiento de la cantidad oferentes disponibles en el mercado en cuestión de operadores, se tiene que en el año 2010 prestaban sus servicios en el país 9 operadores mientras que para el 2015 dicha cifra ascendía a 18 operadores. Mientras que los anuncios de ingreso de nuevos operadores llevan a concluir de manera prospectiva que esta tendencia continuará en los próximos años, al menos en el corto plazo.

Es así que el incremento en la cantidad de operadores brindando acceso a Internet y el anuncio de nuevos operadores que ingresarán al mercado, está directamente relacionado con una mayor oferta de servicios disponible al público, lo cual se traduce evidentemente en una mayor competencia y repercute positivamente en el beneficio del usuario final.

En segundo lugar, en relación con la introducción de nuevos servicios, como ya fue brevemente indicado de previo, los operadores en el mercado han anunciado, entre finales del 2015 e inicios del 2016, la introducción de nuevas modalidades de servicios para el acceso a Internet fijo, basándose estas en mejores condiciones de calidad, mayores velocidades, servicios de valor agregado, empaquetamiento de servicios, entre otros. Lo

<sup>36</sup> UFINET (NI-10883-2015), ENTERPRISE WIRELESS SOLUTIONS S.R.L. (NI-11954-2015), GRUPO GLOBAL TECH SOLUTIONS S.A (NI-00723-2016), CVM QUICKSTEP SOLUTIONS (NI-00757-2016). Además, en enero 2016 mediante resolución del Consejo número RCS-037-2016 se le otorgó autorización a TICARIBE para brindar el servicio de acceso a Internet fijo.

anterior derivado del despliegue de nuevas tecnologías.

Mediante comunicaciones de prensa en el año 2016 hay operadores que anuncian la introducción al mercado de servicios de acceso a Internet con nuevas características. Tal es el caso de JASEC, empresa de distribución eléctrica, que desplegó una red de fibra óptica para llegar al usuario final con Internet fija de altas velocidades. En la noticia publicada en el periódico la República el día martes 12 de enero del 2016 “*Jasec ya compite con cableras y el ICE*”<sup>37</sup> se indica que comercializará conexiones de voz, datos y video de hasta 100 Mbps a hogares con precios competitivos. Indican que el servicio de Internet ofrecido a gran velocidad, continuidad, alta calidad a un precio asequible y tecnología de vanguardia a nivel mundial.

Por su parte, el ICE también anunció (18 enero del 2016, Periódico La Nación<sup>38</sup>) que ofrecerá Internet de ultra banda ancha en el Área Metropolitana, lo que permitirá a los usuarios conectarse a velocidades de hasta 100 Mbps en 60 localidades y se extenderá a 55 zonas adicionales. Dichas conexiones permiten al ICE ofrecer paquetes triple-play, televisión en alta definición, servicio telefónico fijo e Internet para competir con los demás operadores.

El valor agregado que asocia el ICE a este nuevo servicio ofrecido se refiere a que a través de este servicio los clientes residenciales podrían ver películas de alta definición, jugar en línea, y conectarse a todo tipo de dispositivo electrónico, como tabletas, laptops, smartphones y Smart TV's, además de vigilar y controlar sus casas de forma remota.

De otro lado, Coopelesca anunció también (23 de febrero del 2016, Periódico El Financiero<sup>39</sup>), que dará Internet vía fibra óptica al hogar en San Carlos para un total de 500 conexiones. La velocidad partirá desde 10 Mbps. El lanzamiento de este servicio se debe a que el operador ya contaba con la infraestructura requerida, pero es hasta ahora que la aprovecharán con un nuevo servicio. La finalidad es también alquilar esta infraestructura a otros operadores.

Es así que, según los anuncios realizados por los operadores, hay una necesidad constante de introducir nuevos servicios y desplegar redes con mejoras tecnológicas para poder competir en el mercado. Además, una mayor oferta disponible implica mayor beneficio para el usuario.

Finalmente, respecto a la capacidad instalada de redes, de acuerdo a lo indicado por los operadores a los medios escritos, operadores como JASEC, el ICE, Coopelesca y Coopeguanacaste, han realizado inversiones en el desarrollo de redes de fibra óptica para el acceso. Por lo tanto, actualmente tienen una capacidad adicional disponible de: JASEC 46.000 conexiones, Coopeguanacaste 70.000 conexiones y el ICE 105.000 conexiones (de las cuales 85.000 serán conexiones mixtas, fibra más cobre y las restantes 20.000 serán de fibra pura).

Es así que, la existencia de nueva capacidad instalada disponible en el país es un indicio de presión competitiva adicional para los operadores ya establecidos. Igualmente, el desarrollo de nueva capacidad implica que aún existen nichos de mercado por abastecer, especialmente relevante resulta el hecho de que las nuevas conexiones que están siendo desplegadas son para el ofrecimiento de altas velocidades, lo cual podría venir a llenar un vacío existente en la oferta de este tipo de conexiones, las cuales a 2015 representaban solamente el 2% del total de conexiones del país (conexiones iguales o superiores a los 10 Mbps).

#### **4) Satisfacción de los clientes con los servicios.**

La cantidad de quejas presentadas por los usuarios en relación con el servicio de Internet es relativamente baja, de igual forma dichas quejas representan menos del 10% del total de quejas presentadas ante SUTEL para todos los servicios de telecomunicaciones. El 60% de las quejas presentadas por el usuario en relación con este servicio se refiere a factores de calidad en la prestación del servicio. Sin embargo, dado el bajo

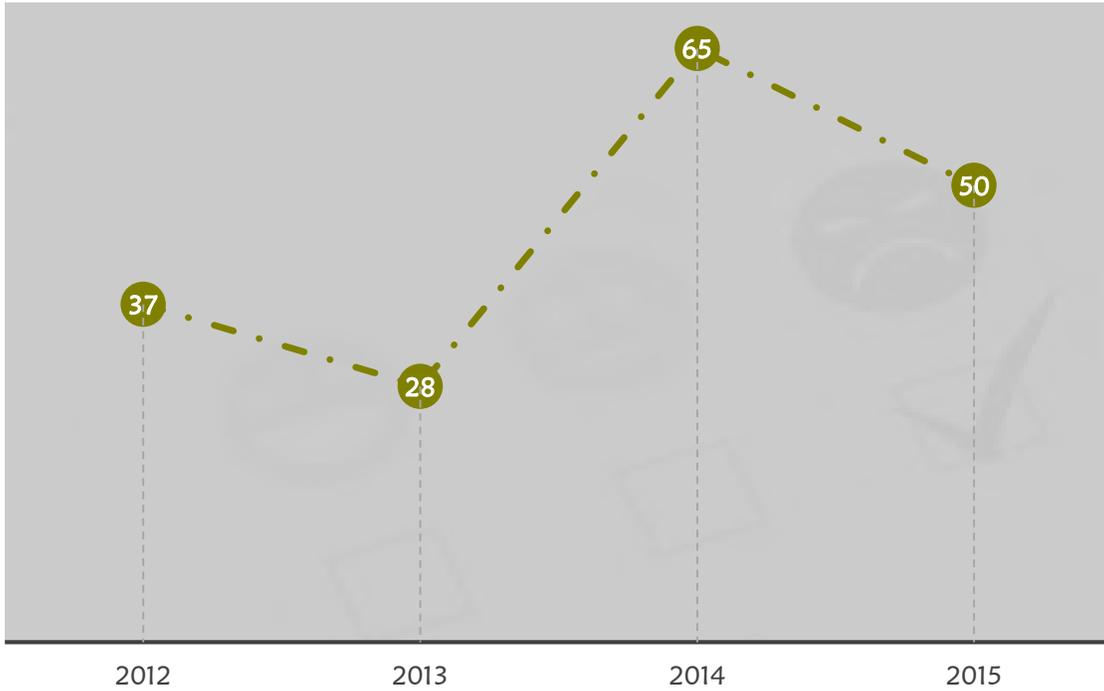
<sup>37</sup> Consultado el 01 de marzo de 2016 en: [https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk\\_articulo=533337183](https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=533337183)

<sup>38</sup> Consultado el 01 de marzo de 2016 en: [http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/ICE-ofrecera-Internet-Mbps-metropolitana\\_0\\_1536446439.html](http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/ICE-ofrecera-Internet-Mbps-metropolitana_0_1536446439.html)

<sup>39</sup> Consultado el 01 de marzo de 2016 en: [http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Coopesca-San\\_Carlos-fibra\\_optica-Internet\\_0\\_907709228.html](http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Coopesca-San_Carlos-fibra_optica-Internet_0_907709228.html)

porcentaje de quejas sobre este servicio, se podría presumir que los usuarios en general no se encuentran disconformes con el servicio recibido<sup>40</sup>

Gráfico 14  
Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Evolución de la cantidad de quejas presentadas por los usuarios ante la SUTEL.  
Periodo 2012-2015

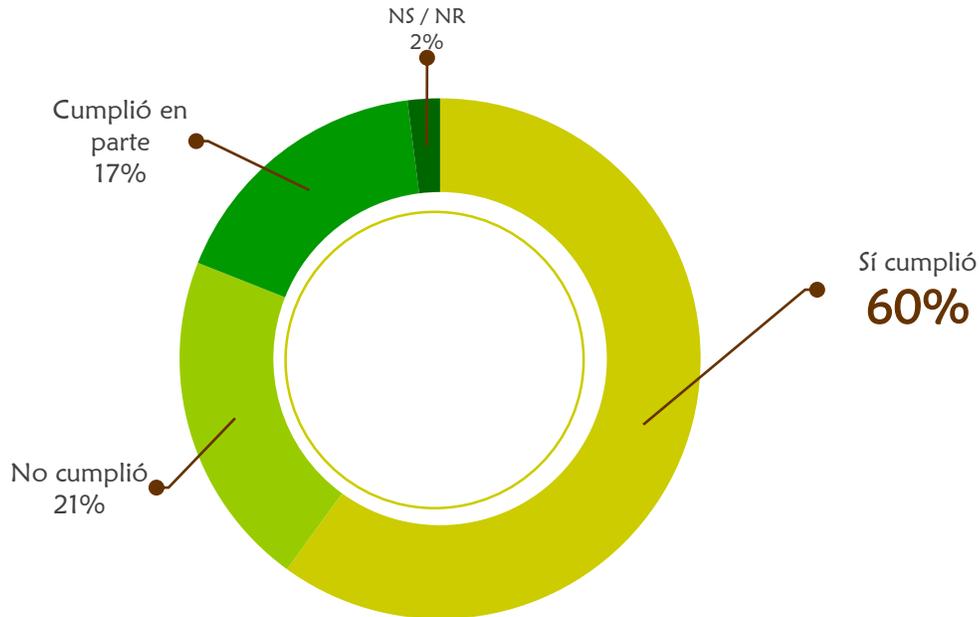


Fuente: Dirección General de Calidad de la SUTEL.

La información anterior a su vez es consecuente con los datos de la Encuesta de percepción de calidad de los servicios, llevada a cabo mediante contratación 2015LA-000003-SUTEL, la cual muestra que para un 81% su proveedor de Internet fijo cumplió total o parcialmente las expectativas de provisión del servicio que tenía el usuario al momento de suscribir el servicio. Esta información se resume en el siguiente gráfico.

<sup>40</sup> Es importante aclarar que las quejas incluidas en el siguiente gráfico son aquellas que fueron presentadas ante el operador pero las mismas no se resolvieron y por lo tanto se elevaron ante la SUTEL.

Gráfico 15  
Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Cumplimiento de las expectativas de los usuarios. Año 2015.



Fuente: Contratación 2015LA-000003-SUTEL.

Lo anterior viene a reforzar el hecho de que los usuarios, en términos generales, parecen estar satisfechos con el servicio que reciben. Lo cual se termina de constatar con el hecho de que la citada encuesta de percepción de calidad de los servicios, refleja que para el 2015 el Índice de Satisfacción del Usuario para el servicio de transferencia de datos fija alcanzó un 8,11 de 10.

#### IV) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

Un elemento central que debe ser evaluado en un análisis del grado de competencia efectiva tiene que ver con el estudio prospectivo de la situación competitiva del mercado. Este tipo de análisis posee particular importancia en mercados muy dinámicos y caracterizados por una continua innovación, como lo son los mercados de telecomunicaciones.

##### 1) Cambios tecnológicos previsible.

La evolución del sector de telecomunicaciones, depende en gran medida de la innovación continua que los operadores y proveedores realicen a través de las inversiones en su infraestructura y redes, las cuales tienen como objeto satisfacer las necesidades cada vez más demandantes de los usuarios finales. En ese sentido, es preciso mencionar que, gracias a sus características, las redes de nueva generación<sup>41</sup> (NGN por sus siglas en inglés), han tomado un papel muy importante a nivel mundial. Un aspecto que debe ser destacado respecto a las NGN es que permiten la convergencia de los servicios, lo que llevará a que los diferentes proveedores de servicios de telecomunicaciones jueguen un papel comercial más amplio de cara a los usuarios finales.

Es previsible que en nuestro país los operadores de redes migren sus redes de manera paulatina a redes NGN, mediante el despliegue de FTTx, buscando principalmente la eficiencia de los costos, la diversificación de fuentes de ingresos, la atención de nichos de demanda hasta ahora insatisfechos y finalmente una diferenciación en el mercado. Estas migraciones generalmente no requieren de una sustitución total en su implementación inicial, sino por el contrario, vienen a integrarse a las redes ya existentes, las cuales se

<sup>41</sup> [http://www.itu.int/ITU-T/studygroups/com13/ngn2004/working\\_definition.html](http://www.itu.int/ITU-T/studygroups/com13/ngn2004/working_definition.html)

pueden ir reemplazando de manera progresiva, hasta converger en una red NGN. De esta evolución en las redes depende el desarrollo de una serie de tecnologías y servicios en nuestro país.

Se puede concluir que el principal cambio que experimentará en el corto plazo el servicio de Internet fijo se refiere a la introducción progresiva en el país de NGN, con el consiguiente despliegue de conexiones FTTx. La introducción de este tipo de servicios por parte tanto de operadores ya establecidos en dicho mercado, como el ICE, y de operadores que hasta la fecha no han venido prestando sus servicios en este mercado, como CLARO y JASEC, generará una presión competitiva adicional en el mercado, la cual se podrá ver en los próximos dos o tres años, conforme vayan ingresando al mercado las nuevas redes que están siendo desplegadas. De tal forma se espera que en el corto plazo la dinámica competitiva del mercado de acceso a Internet fijo se incremente, aumentándose a su vez la rivalidad del mercado.

## **2) Tendencias del mercado.**

### **a) Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado.**

Como ya fue desarrollado, de acuerdo con lo anunciado por los operadores a los medios de comunicación, las empresas CLARO y JASEC, incursionarán en el mercado minorista de acceso a Internet fijo ofreciendo dicho servicio a través de una red de fibra óptica. Además, cinco nuevos operadores han solicitado a la SUTEL autorización para brindar este servicio, por lo que probablemente podrían ingresar en un futuro próximo al mercado.

Como se mencionó anteriormente, JASEC comercializará conexiones de voz, datos y video de hasta 100 Mbps a hogares.

Por su parte Claro, que es un operador ya establecido en los servicios móviles, anunció<sup>42</sup> que va a ingresar al mercado de Internet fijo ofreciendo dicho servicio a través de su propia red de fibra óptica.

Respecto a salidas de operadores del mercado, a la fecha ningún operador ha anunciado su salida, ni tiene esta Superintendencia conocimiento de operadores que vayan a salir.

Los anuncios de ingreso de nuevos operadores reflejan que el mercado en un futuro cercano tendrá mayor cantidad de operadores y más ofertas disponibles, lo que evidencia que el mercado podrá ser más competitivo. Además, que el ingreso de nuevos proveedores puede venir a favorecer la rivalidad y la competencia del mercado.

### **b) Anuncio de fusiones y adquisiciones.**

A la fecha SUTEL no ha recibido solicitud de autorización de concentración, ni se han dado anuncios por parte de los operadores de acceso a Internet fijo minorista de fusiones o adquisiciones.

### **c) Evolución probable de ofertas comerciales.**

Como se ha venido explicando, las funcionalidades de las nuevas tecnologías para brindar el servicio de acceso a Internet permiten la convergencia de servicios y por ende las ofertas de servicios empaquetados. Paquetes dobles o triples han sido la estrategia lanzada últimamente por los operadores. Los operadores ofrecen al usuario precios más competitivos si estos adquieren dos o más servicios de manera conjunta.

Los operadores apuestan por el empaquetamiento como forma de comercialización del servicio minorista de acceso residencial a Internet fijo. Las ofertas comerciales están siendo enfocadas por los operadores a un empaquetamiento de servicios, donde el operador al vender estos de forma conjunta puede aprovechar sus economías de alcance y obtener así una reducción de los costos comunes de dichos servicios y así entonces reflejar esta reducción en el precio final en beneficio del usuario.

---

<sup>42</sup> Periódico El Financiero, "Claro sacudirá el mercado con su propia red de fibra óptica", 17 de enero del 2016. Consultado el 01 de marzo de 2016: [http://www.elfinanciero.cr.com/tecnologia/Claro-ICE-Jasec-Coopeguanacaste-BW-Netsys-fibra\\_optica\\_0\\_884911512.html](http://www.elfinanciero.cr.com/tecnologia/Claro-ICE-Jasec-Coopeguanacaste-BW-Netsys-fibra_optica_0_884911512.html)

Los operadores que utilizan cable coaxial para dar el servicio de acceso a Internet fijo, ya desde hace un tiempo atrás empaquetaban servicios; televisión, Internet y/o telefonía de voz sobre IP. El operador incumbente, el ICE, que da sus servicios a través de la red de cobre, para poder competir y replicar dichas ofertas ha realizado despliegue de fibra y a través de una red híbrida ha podido competir con los demás operadores en cuanto a las ofertas empaquetadas de servicios de televisión, telefonía fija e Internet.

La evolución de las ofertas y la tendencia de reducción de precios evidencian un cambio en el mercado que afectará la competencia en el corto o mediano plazo en beneficio del usuario.

#### **d) Tendencias esperadas del comportamiento de los consumidores.**

Es de esperar que los consumidores profundicen aún más la adquisición del servicio de Internet empaquetado con otros servicios, lo cual pondría en una ventaja competitiva importante a los operadores que poseen redes convergentes capaces de ofrecer una diversidad de servicios.

Sin embargo, la tendencia más importante en relación con este servicio tiene que ver con el incremento en la demanda de conexiones de mayor velocidad. Los usuarios finales están demandando cada vez mayores capacidades, lo cual se debe a un mayor uso de Internet y de los dispositivos inteligentes, los cuales requieren de un uso intensivo de ancho de banda. Tal es el caso del auge en el uso del streaming, es decir difusión de audio o video a través de una conexión de banda ancha, así el uso de servicios como Netflix<sup>43</sup>, o cualquier tipo de televisión o radio por Internet, ha generado un aumento importante en el consumo de datos de los usuarios.

Este incremento en el consumo es respaldado por los datos, los cuales reflejan que los usuarios costarricenses de Internet fijo incrementaron su consumo de datos entre 2013 y 2015 en un 66%.

Así la tendencia de los consumidores es hacia un aumento en el consumo, lo cual implica a su vez una mayor demanda por conexiones más veloces, lo cual impactará la competencia en el corto plazo y generará mayor dinamismo de mercado ya que los usuarios requerirán de mayor capacidad de ancho de banda para satisfacer sus necesidades, lo cual deberá llevar a los operadores a mejorar sus redes actuales e incluso a migrar las mismas hacia conexiones FTTx.

### **V) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA**

En este mercado no existen indicios sobre la existencia ni de dominancia individual, ni tampoco conjunta. Más aún los indicadores analizados permiten concluir que actualmente este mercado no reúne las características necesarias para que se pueda desarrollar una situación de dominancia conjunta, lo cual se explica por los siguientes elementos:

- Alta concentración de mercado: el nivel de concentración del mercado continuamente ha venido disminuyendo, hasta ubicarse en 2015 en un nivel razonable en alrededor los 3.000 puntos del HHI.
- Madurez del mercado: este mercado parece no haber alcanzado su nivel de madurez, mostrando amplias oportunidades de crecimiento futuro, así el nivel de penetración del servicio es de alrededor de 10%, la demanda muestra un continuo crecimiento, con los operadores medianos y pequeños del mercado creciendo a una tasa promedio interanual del 9%.
- Falta de competencia potencial: este mercado muestra un continuo ingreso de nuevos operadores, además de que hay una serie de anuncios de ingresos de nuevos operadores, principalmente en el ofrecimiento de servicios con tecnología de fibra óptica.
- Demanda inelástica: los operadores indican que el principal factor de competencia de este mercado es el precio, siendo que es el factor determinante en la decisión de compra de los usuarios, lo que muestra evidencia de que este servicio no posee una demanda inelástica.
- Cuotas de mercados similares y estables: las cuotas del mercado no sólo no son simétricas sino que se ha dado

---

<sup>43</sup> Empresa de streaming de películas, distribuidas a través de la red; películas, documentales, cortometrajes, series, miniseries, tv-movies y videojuegos.

una importante reconfiguración del mercado, con operadores que muestran continuas disminuciones en su cuota de mercado y otros que más bien tienden a crecer.

- Bajo nivel de cambio tecnológico: en este mercado hay una serie de cambios tecnológicos importantes, relacionados con el ofrecimiento de mayores velocidades, que están empezando a ser ejecutados por diferentes operadores del mercado.
- Ausencia o baja intensidad de competencia de precios: el mercado presenta una adecuada competencia en precios, con precios minoristas que han tendido a disminuir a lo largo del período analizado.
- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: este mercado cuenta con una gran cantidad de operadores de distintos tamaños ubicados en distintas áreas geográficas, lo que hace que la estructura del mismo dificulte la aparición de conductas colusorias entre sus agentes.

IV. Que en relación con el servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones:

#### ***Estructura del mercado.***

1. Del año 2010 al año 2015 la cantidad de participantes aumentó en un 80%, hasta alcanzar un total de 18 operadores en el año 2015. La cantidad de operadores del mercado costarricense es similar a la de otros países en una etapa más avanzada de desarrollo del sector telecomunicaciones, lo que sugiere que el mercado podría estar alcanzando un cierto nivel de madurez y de equilibrio competitivo. En el país existen tres tipos de operadores, uno que posee cobertura nacional, sea el caso del ICE, otros dos que poseen cobertura inferior a la nacional pero amplia, tal es el caso de TIGO y Cabletica, y hay un tercer grupo de operadores que podrían ser llamados regionales, los cuales únicamente despliegan su red en una zona específica.
2. Respecto a la participación del mercado hay una tendencia decreciente en la participación del operador histórico, aparejado a su vez por un crecimiento de las cuotas de los demás operadores. La cuota de mercado del operador histórico, sea el Grupo ICE, ha venido disminuyendo a través de los años, pasando de un 65% en el 2010 a 47% en el 2015. Tigo, segundo operador con mayor cuota de mercado ha mantenido una cuota constante de alrededor del 23%. Cabletica y Telecable, tercera y cuarta posición respecto a cuota de mercado, han aumentado su participación en el mercado en los años analizados. Lo anterior evidencia que los operadores de televisión por suscripción, como Tigo, Cabletica y Telecable, han ejercido una importante presión competitiva sobre el ICE durante los últimos cinco años.
3. El índice de concentración ha disminuido pasando de 4.826 en 2010 a 3.101 en 2015, lo que refleja una tendencia constante hacia una menor concentración de mercado. Costa Rica tiene niveles de concentración en el servicio de Internet fijo similares o incluso menores a los de otros mercados comparables.
4. La tendencia decreciente de los precios, la amplia variedad y cantidad de promociones realizadas en el mercado y el ofrecimiento de descuentos por empaquetamiento de servicios, reflejan que el mercado de Internet fijo tiene indicios de una gran rivalidad a nivel de precios, lo que a su vez se traduce en una fuerte dinámica competitiva entre operadores.
5. No hay una relación directa entre la cuota de mercado y el precio establecido por el operador. De tal forma que los proveedores de este servicio parecen estar en un proceso continuo de competencia unos con otros a nivel de precio sin importar su escala.
6. Las ofertas de los operadores que brindan el Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija son muy similares y se basan principalmente en empaquetamientos doble-play y triple-play. La diferenciación entre un paquete y otro se da principalmente en los demás servicios que se empaquetan, como televisión por cable o telefonía fija, pero no así en aspectos particulares del servicio de Internet fijo.
7. En términos de la dinámica competitiva del mercado, factores distintos al precio son poco relevantes en las acciones desplegadas por los operadores.

8. Los operadores tienen una dinámica competitiva que los lleva continuamente a ampliar sus redes de acceso y la cobertura de su red. El 56% de los proveedores de este servicio planea ampliar la cobertura de su red.
9. Desde la creación de la SUTEL únicamente se ha presentado una denuncia, sobre prácticas monopolísticas en el servicio minorista de acceso a Internet fijo, la cual no procedió debido a falta de indicios, por lo que se concluye que la dinámica competitiva entre participantes es adecuada.
10. Para los operadores y proveedores las dificultades en el acceso a las fuentes de insumos básicamente se presentan en los siguientes servicios: acceso a postes, compra y transporte de capacidad de ancho de banda internacional e inexistencia del servicio de desagregación de bucle.
11. En los mercados mayoristas aún se presentan dificultades que afectan la prestación de los servicios a nivel minorista. Sin embargo, si bien dichas barreras no han impedido que se desarrolle una adecuada dinámica competitiva en los mercados minoristas, lo cierto del caso es que retrasa la expansión y el crecimiento de los actuales operadores, y con ello la profundización de una mayor competencia en el mercado. En virtud de lo anterior, SUTEL debe prestar atención a las condiciones de competencia en los mercados mayoristas a efectos de determinar las acciones necesarias que deben ser tomadas en dichos mercados para promover una mayor competencia en los mercados minoristas.
12. En el segmento residencial de acceso a Internet no existen grandes consumidores, por lo cual no hay poder compensatorio de la demanda.
13. La tasa de churn, es decir el porcentaje de cambio de operador, ha tendido a disminuirse, pero aún se ubica por encima de las tasas de churn que se manejan en mercados más maduros, donde estas llegan a ser inferiores al 2%. Esto implica que el dinamismo del mercado aun es alto, con consumidores cambiando de un proveedor a otro. Lo más importante en relación con el "churn rate" es que esta tasa refleja que efectivamente los consumidores tienen la posibilidad de cambiar a un nuevo proveedor en caso de disconformidad con su proveedor actual.
14. Los requisitos para la rescisión de un contrato no constituyen un alto costo o barrera de salida para el usuario. Así la terminación anticipada voluntaria de un contrato por parte del usuario final no requiere de alguna causa justificante, solamente, implica la manifestación de voluntad como causal de extinción del contrato, con o sin cláusula de permanencia mínima.
15. No se puede concluir que existan políticas de operadores que no permitan al usuario rescindir su contrato y cambiar de proveedor.

#### ***Barreras de entrada al mercado.***

16. El costo de capital se encuentra alineado con la industria de telecomunicaciones de los países del continente que se encuentran en condiciones similares, por lo que este costo es razonable y por lo tanto no es un elemento que pueda afectar la competencia en el mercado.
17. El acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representa una barrera a la entrada de nuevos operadores, más bien al haber disponibilidad de fuentes de financiamiento, se generan condiciones propicias para la entrada de nuevos operadores y para que los operadores ya establecidos puedan invertir en infraestructura y mejora de servicios.
18. Existen economías de escala y alcance que podrían llegar a constituir una barrera a la entrada para los nuevos operadores, de tal forma que los operadores ya establecidos tienen una ventaja sobre los nuevos entrantes. Sin embargo, la existencia de economías de escala y alcance no ha impedido el ingreso de nuevos operadores al mercado, ni tampoco ha impedido que pequeños operadores puedan ofrecer sus servicios de manera competitiva en el mercado, siendo que la oferta y precios ofrecidos por estos pequeños operadores es similar a la oferta de otros proveedores más grandes.
19. Los altos costos hundidos, la escasa o ausente rentabilidad de los usos alternativos de infraestructura y

los altos plazos de recuperación de la inversión representan barreras a la entrada al mercado para nuevos operadores. A pesar de la existencia de estas barreras año con año se ha dado un aumento de la cantidad de operadores en el mercado y a futuro se proyectan un crecimiento constante de la cantidad de operadores, lo cual permite concluir que esta barrera de entrada no ha impedido la expansión de la oferta de servicios en el mercado

20. Un operador que desee brindar el servicio minorista de acceso a Internet fijo no enfrenta barreras significativas de entrada al mercado en materia de requerimientos de autorizaciones. Si bien existe un trámite que debe realizarse ante la SUTEL, este no se constituye como un limitante significativo para el ingreso de nuevos operadores al mercado.
21. No existen para los operadores nacionales dificultades o barreras para acceder a los recursos internacionales, por lo que esto no representa una barrera a la entrada.
22. No existe una evidente discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio.

#### ***Beneficios obtenidos por los usuarios.***

23. Los usuarios tienen a su disposición de manera clara, sencilla y fácil de acceder, la información para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra.
24. La tendencia decreciente de precios resulta en un beneficio al usuario final.
25. Los precios que ofrecen los proveedores de este servicio en Costa Rica si bien se ubican por encima de otros mercados comparables, sobre todo para conexiones de mayor velocidad, continúan siendo accesibles para el usuario final, ubicándose para las conexiones hasta los 4 Mbps por debajo del nivel de asequibilidad definido por la UIT para el servicio de banda ancha.
26. Los proveedores de este servicio proyectan desplegar redes con mejoras tecnológicas para cubrir la necesidad de introducir nuevos servicios o servicios mejorados, esto implica un beneficio para el usuario debido a una mayor oferta disponible y mejores condiciones de servicios.
27. Los usuarios del Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija, en términos generales, parecen estar satisfechos con el servicio que reciben.

#### ***Análisis prospectivo del mercado.***

28. El anuncio de ingreso de nuevos operadores refleja que el mercado tendrá mayor cantidad de operadores, más ofertas disponibles y por ende será más competitivo.
29. No hay solicitud de concentraciones o fusiones en este que puedan afectar a futuro las condiciones del mercado.
30. Los operadores están orientando las ofertas comerciales a un empaquetamiento de servicios, donde el operador al vender los mismos de forma conjunta puede aprovecharse de una reducción de los costos y así entonces reflejar esta reducción en el precio final en beneficio del usuario.
31. La tendencia de los consumidores del servicio de Internet es hacia un aumento en el consumo, lo cual implica a su vez una mayor demanda por conexiones más veloces, lo cual impactará la competencia en el corto plazo y generará mayor dinamismo de mercado ya que los usuarios requerirán de mayor capacidad de ancho de banda para satisfacer sus necesidades, lo cual deberá llevar a los operadores a mejorar sus redes actuales e incluso a migrar las mismas hacia conexiones FTTx.

#### ***Dominancia conjunta***

32. En este mercado no existen indicios sobre la existencia ni de dominancia individual, ni tampoco conjunta.

#### **D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE ACCESO RESIDENCIAL A INTERNET DESDE UNA UBICACIÓN FIJA**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija permite concluir que no existe ningún operador o grupo de ellos con poder significativo en este mercado, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, por las siguientes razones:
  - Si bien el ICE posee una cuota de mercado de 47% en el año 2015, dicha cuota de mercado posee una continua tendencia decreciente. Además de que en el mercado existen otros operadores, como Tigo y Cabletica, que ejercen una importante presión competitiva sobre el ICE.
  - Si bien el ICE posee el control de instalaciones esenciales importantes para el ofrecimiento del servicio de internet, lo cierto es que se han desarrollado algunos canales mayoristas alternativos que favorecen el desarrollo de competencia a nivel minorista.
  - Si bien la red de cobre del ICE posee algunas superioridades tecnológicas sobre las redes de cable coaxial, en términos de que el xDSL puede garantizar la velocidad al usuario final, el despliegue de nuevas redes FTTx podría erosionar en el corto plazo dicha ventaja tecnológica, ya que las redes de fibra óptica ofrecen no sólo mayores velocidades al usuario final sino facilidades adicionales que no posee la red de pares de cobre.
  - En mercado de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija existen diversos proveedores que por su tamaño poseen economías de escala en el ofrecimiento del servicio de internet, por lo cual no se puede presumir que sólo el ICE posea dichas economías en este mercado.
  - En el mercado de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija existen diversos proveedores que están verticalmente integrados, por lo cual no se puede presumir que sólo el ICE posea dicha ventaja en este mercado.
  - En el mercado de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija existen diversos proveedores que poseen una red de distribución y venta muy desarrollada, por lo cual no se puede presumir que sólo el ICE posea dicha ventaja en este mercado.
  - En el mercado de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija existe una fuerte competencia entre proveedores, lo que se refleja en la dinámica competitiva del mercado.
  - En el mercado de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija no se detectan obstáculos importantes a la expansión de las operaciones de los proveedores.
  - Si bien en el mercado de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija hay algunos cantones en los cuales actualmente sólo opera un proveedor, dicha circunstancia podría variar en el corto plazo si se consideran los planes de expansión de los actuales competidores del mercado.
  - En el mercado de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija los costos de desarrollar canales alternativos no son tan importantes como para impedir el ingreso de nuevos operadores al mercado, lo cual se ha visto reflejado en el continuo ingreso de nuevos operadores al mercado.
- II. Que a partir de lo anterior se concluye que al no existir en el servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija ningún operador o grupo de ellos con poder significativo, este mercado conforme a la normativa vigente se encuentra en competencia efectiva.

#### **E. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MINORISTA DE DE ACCESO RESIDENCIAL A INTERNET DESDE UNA UBICACIÓN FIJA, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES**

- I. Que en el proceso de consulta pública que se llevó a cabo entre el 07 de octubre de 2016 y el 08 de noviembre de 2016, se recibieron una serie de observaciones sobre la propuesta consultada.
- II. Que el día 21 de noviembre de 2016 mediante el informe 8791-SUTEL-DGM-2016, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, la DGM analizó las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública.
- III. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones que corresponden a consultas generales:
  - *Observación presentada por Ari Reyes.*

El escrito presentado por el señor Ari Reyes se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 07868-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1351 a 1352.

- *Observación presentada por Ana Grettel Molina González*

El escrito presentado por la señora Ana Grettel Molina González se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 07980-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1407 a 1408.

- *Observación presentada por Krissia Peraza.*

El escrito presentado por la señora Krissia Peraza se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08038-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1398 a 1399.

- *Observación presentada por Lidianeth Mora Cabezas.*

El escrito presentado por la señora Lidianeth Mora Cabezas se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08040-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1400 a 1401.

- *Observación presentada por Luis Aguilar.*

El escrito presentado por el señor Luis Aguilar se refiere a una mera consulta, la cual fue respondida mediante el oficio 08046-SUTEL-DGM-2016 visible a folios 1402 a 1403.

- Observación presentada por Ana Monge Fallas.

El escrito presentado por la señora Ana Monge Fallas se refiere a una mera consulta (NI-12232-2016), la cual fue respondida mediante el oficio 08342-SUTEL-DGM-2016, visible a folios 1784 a 1785.

**IV.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones generales sobre el proceso:

- *Observaciones presentadas por los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales*

El argumento contenido en el escrito de los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales, se refiere al papel y la obligación legal de la SUTEL como regulador del sector telecomunicaciones de fijar las tarifas de los servicios.

En relación con dichas observaciones es necesario indicar que la SUTEL es el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del Sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, las disposiciones establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

Con la apertura del mercado de las telecomunicaciones en nuestro país, el Legislador quiso dejar establecido que la SUTEL mantuviera el control sobre los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones hasta tanto el mercado no estuviera listo para autorregularse. Lo anterior se desprende de lo establecido en el artículo 73 inciso s) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el cual indica que es función del Consejo de la SUTEL “*fijar las tarifas de telecomunicaciones, de conformidad con lo que dicta la ley*” y de lo establecido en el artículo 50 de la Ley General de Telecomunicaciones.

En este sentido, el citado artículo 50 de la Ley N° 8642, define que “*cuando la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que existen las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serán determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones*”.

Así si bien la competencia de SUTEL para fijar precios es de naturaleza ordinaria, de regla siempre que el mercado de telecomunicaciones no se encuentre en competencia, no se puede dejar de lado que el Legislador quiso dejar establecido que la SUTEL mantuviera el control sobre los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones hasta tanto el mercado como un todo no estuviera listo para autorregularse, pero que una vez que se determinara que el mercado estaba en competencia, era necesario proceder a desregularlo

De tal forma se establece la desregulación tarifaria como un deber de la SUTEL en el tanto y cuando habiéndose analizado técnicamente un determinado mercado de telecomunicaciones se determine que este se encuentre en competencia.

En suma, la desregulación tarifaria es establecida por ley, siendo imposible la inobservancia de la misma en aplicación del Principio de Legalidad que rige el accionar de esta Superintendencia. Así es obligación de la SUTEL asegurar condiciones regulatorias que favorezcan la competencia, en ese sentido el regulador debe emitir la regulación pertinente para cada etapa del mercado. Debido a lo anterior, no son de recibo las oposiciones presentadas.

○ *Observación presentada por José Cabezas Ramírez*

El escrito presentado por el señor José Cabezas Ramírez se refiere a una oposición a la propuesta en consulta, sin embargo, no se indican las razones y motivos por los cuales se opone a la misma, ya que se limita a indicar “*Yo jose cabezas Ramirez ced 1558925 ME OPONGO ante tal solicitud*”. Por lo anterior, la SUTEL considera que a falta de argumentos que fundamenten la oposición presentada no es posible realizar un análisis técnico de la misma y como consecuencia debe ser descartada.

○ *Observación presentada por Leiner Vargas Alfaro*

El escrito presentado por el señor Leiner Vargas Alfaro aborda diversos elementos, algunos de los cuales son analizados en otras secciones, sin embargo, en lo que interesa a este punto la SUTEL valora lo siguiente:

- Sobre el hecho de que la documentación sometida a consulta no demuestra la existencia de competencia efectiva.

Es necesario indicar que el estudio sometido a consulta pública por la SUTEL se encuentra debidamente apegado a la práctica internacional en materia de revisión de mercados relevantes, apegándose a la metodología publicada para tales efectos. En ese sentido, cada uno de los resultados obtenidos por SUTEL cuenta con el adecuado sustento técnico y económico.

Así si bien se realizan algunas afirmaciones sobre las conclusiones obtenidas por la SUTEL, estas afirmaciones no vienen acompañadas de la prueba pertinente que las logre acreditar y/o tener por ciertas, en razón de lo cual lo pertinente es rechazar las mismas por no estar sustentadas en elementos probatorios suficientes.

- Sobre el hecho de que la SUTEL debe contratar a un consultor para que realice el estudio que sustente la definición de mercados relevantes.

El señor Vargas Alfaro señala en cuanto a este punto que:

*Tercero. (...) les sugiero corregir y contratar una firma independiente o un consorcio de economistas de las Universidades Públicas, para que revisen los argumentos y puedan dar un veredicto firme en el caso. Las competencias técnicas de los actuales miembros de la Junta Directiva no les permiten atender a cabalidad las distintas dimensiones económicas y las implicaciones a largo plazo del cambio propuesto, por lo que me parece que corresponde una asesoría país al respecto. Dicha asesoría puede contar también con el apoyo del CPCE”.*

Al respecto, considera la SUTEL que más allá del hecho que el señor Vargas Alfaro no concuerde con los

resultados obtenidos en el mercado de telefonía móvil, ello de modo alguno se traduce en una obligación para esta Superintendencia de contratar a consultores externos para realizar el estudio que sustente la definición de mercados relevantes, ni el análisis de los mismos.

Los artículos 73 inciso i) de la Ley 7593, en relación con el 12 del Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones disponen como una función del Consejo de la SUTEL el determinar los mercados relevantes en los servicios de telecomunicaciones, así como los operadores y proveedores importantes en cada uno de ellos; asimismo de conformidad con el Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, la DGM es responsable de proponer al Consejo de la SUTEL la definición de los mercados relevante, función que de ninguna manera con base en lo expuesto por el señor Vargas Alfaro puede ser delegada en un tercero, razón por lo que se debe rechazar su oposición en cuanto a este punto.

- Sobre el sustento de estudios tarifarios previos.

Al respecto, el señor Vargas Alfaro indico:

*“Quinto. Como queda claro en el contenido de la ley general de telecomunicaciones y en los fundamentos que dan cabida al nacimiento de la SUTEL, el interés de la entidad regulatoria en el marco de mercados abiertos es la protección de los intereses del consumidor. De mi audiencia con la Unidad de Mercados dónde quedo en evidencia las falencias de los estudios previos que sustentaron las propuestas tarifarias anteriores no he recibido de SUTEL ningún comentario alguno”.*

La SUTEL considera que tal oposición no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea a la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes; siendo que el señor Vargas Alfaro aduce supuestas falencias de propuestas tarifarias previas que ha tramitado esta Superintendencia, sin especificar siquiera en qué consisten esas falencias o al menos cómo ello afecta al proceso bajo análisis. Así las cosas, no es de recibo la observación presentada en cuanto a este punto.

- Sobre el hecho de que SUTEL debe bajar los precios de los servicios.

Al respecto, indicó el señor Vargas Alfaro que:

*“Quinto. (...) en paralelo y para no seguir lesionando los intereses del consumidor se debe con urgencia, atender el clamor de los consumidores de recibir precios justos por los servicios de prepago y pospago, debiendo rebajarse a la mayor brevedad las tarifas al menos en un cincuenta por ciento, incluyendo las tarifas de interconexión y terminación de los servicios. Esto aún dejaría las tarifas cerca de un doscientos por ciento por encima de los costos, pero será una señal clara para los operadores que deben invertir e innovar para avanzar cuanto antes a 4 G y reducir sus costos”.*

La SUTEL con relación a esta observación considera que no está justificada ni sustentada, razón por la cual no puede ser tenida en cuenta siendo que no explica el señor Vargas Alfaro los elementos facticos y/o jurídicos en los que se basó para arribar a la conclusión de que las tarifas de los servicios de telefonía móvil, interconexión y terminación deben ser disminuidas al menos en un cincuenta por ciento, lo cual a su criterio aun así *“dejaría las tarifas cerca de un doscientos por ciento por encima de los costos”.*

Asimismo, tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea con la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes.

Por lo anterior, lo procedente es rechazar la observación presentada por el señor Leiner Vargas Alfaro en cuanto a este extremo.

- *Observación presentada por Allan Baal*

El escrito presentado por el señor Allan Baal aborda diversos elementos, algunos de los cuales son desarrollados en otras secciones, sin embargo, en lo que interesa a este punto la SUTEL valora lo siguiente:

- Sobre la cobertura de las redes, el desperdicio de recursos y la calidad del servicio.

Señala el señor Allan Baal al respecto que:

*Lo segundo: La cobertura.*

*Es cierto algunas operadoras tiene cobertura en casi todo el país.*

*(...)*

*Pero la cobertura no siempre es buena. En los centros de población la cobertura es full. Pero en los lugares alejados tenemos una rayita cuando mucho 2 de señal.*

*Y esto no mejora.*

*Uno pensaría que estas empresas se esfuerzan por ir mejorando su señal en todo el país conforme el tiempo pasa, pero no.*

*Tercero: El desperdicio de los recursos.*

*Sabemos que la red 3g (hspa) puede transmitir datos hasta una velocidad de 20mb/s o más.*

*Pero cuál era la situación que se daba. La velocidad máxima que ofrecían las operadoras era de 3mb/s. no más de eso.*

*Actualmente con 4g(LTE) red que puede transmitir datos hasta a una velocidad de 100mb o por lo menos 50mb/s la usan para ofrecer paquetes de 6mb/s y uno se queda, así como "es en serio o me están vacilando?" (...)*

*Así que cualquiera que sepa un poquito donde está parado se da cuenta que la red 4g la usan más como estrategia de mercadeo que para dar un buen servicio.*

*(...)*

*Además, esa velocidad disque "4g" que dan (la de 6 a 10 o 20 mb cuando mucho) solo la mantienen en las primeras 2 o 3gb que consumes y una vez superas esa cantidad te bajan la red a velocidad 3g a 1mb/s. (...)"*

Con relación a la observación presentada por el señor Allan Baal, considera la Dirección General de Mercados que la misma no está justificada ni sustentada, siendo que no se expone los elementos en los que se basó para afirmar que la cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones que se brindan en nuestro país son malos, ello según afirma, debido a un supuesto desperdicio de los recursos por parte de los operadores y/o proveedores de tales servicios.

Asimismo, tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea con la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes.

Así las cosas, no es de recibo la observación presentada por el señor Allan Baal en cuanto a este punto.

**V.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones sobre el procedimiento seguido:

○ *Observaciones presentadas por los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro*

Los escritos presentados por los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro se refieren a que, en su criterio, en este proceso la SUTEL debió haber celebrado una audiencia pública, pero en su lugar realizó de manera ilegal una consulta pública. Al respecto, la Dirección General de Mercados valora que el procedimiento seguido es el adecuado en virtud de que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley 7593) establece en el artículo 25 un listado taxativo de los asuntos que deben ser sometidos a audiencia pública, dentro de los cuales no figura la definición de mercados relevantes y determinación de los operadores y proveedores importantes. En su lugar, el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones establece expresamente que la SUTEL cuando se encuentre realizando tal definición deberá realizar una consulta pública; por lo que no son de recibo las oposiciones presentadas.

Al respecto, el señor Vargas Alfaro mediante correos electrónicos (NI-12113-2016 y NI-12114-2016) reiteró sus argumentos en relación con esta observación, solicitando ante la presunta ilegalidad que alega, la intervención de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos como ente superior de esta Superintendencia. Con base en lo anterior, mediante oficio 08367-SUTEL-DGM-2016 del 08 de noviembre del 2016 (visible de folios 1661 a 1666) se procedió a trasladar en alzada las acotaciones dadas por el señor Vargas Alfaro ante la citada Autoridad, gestión que actualmente se encuentra en trámite.

**VI.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones que no tienen relación con la propuesta sometida a consulta pública:

○ *Observación presentada por Lizandro Antonio Pineda Chaves.*

El escrito presentado por el señor Lizandro Antonio Pineda Chaves a criterio de la SUTEL no guarda relación con el proceso en consulta pública, siendo que se refiere a las medidas legales que podría tomar ante un eventual incumplimiento de las condiciones contractuales que mantiene con la empresa que le brinda el servicio de telecomunicaciones y no sobre la definición de los mercados relevantes ni sobre la determinación de operadores y proveedores importantes. Por lo que no es de recibo la observación presentada.

- *Observación presentada por Guadalupe Martínez Esquivel.*

El escrito presentado por la señora Guadalupe Martínez Esquivel a criterio de la SUTEL no guarda relación con el proceso en consulta por cuanto se refiere a la regulación del servicio de telefonía móvil prepago, principalmente en cuanto a las tarifas del mismo y no sobre la definición de los mercados relevantes ni operadores y proveedores importantes. Por lo anterior, tal observación no debe ser atendida.

- *Observaciones presentadas por María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Alvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Fabián Picado, Cristian Jackson, Josseline Gabelman, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, Terrillynn West*

Los escritos presentados por los señores María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Alvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Fabián Picado, Josseline Gabelman, Cristian Jackson, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, Terrillynn West (la cual se presentó de manera extemporánea, pero se atiende por efectos de transparencia en el proceso) se refieren a una oposición a una supuesta propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga, principalmente para el servicio de telefonía móvil en la modalidad post pago. Al respecto, la SUTEL valora que tales oposiciones no guardan relación con el proceso en consulta pública, sea a la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes (de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento del Régimen de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones). Así, las observaciones presentadas no se ajustan al fondo de lo consultado, en virtud de que no se trata de un proceso de fijación tarifaria por parte de la SUTEL.

Aunado a lo anterior, el artículo 50 de la Ley 8642 establece la desregulación tarifaria como un deber de la SUTEL en el tanto y cuando, habiéndose analizado técnicamente los mercados de telecomunicaciones, se determine que estos se encuentren en competencia, por lo que la desregulación tarifaria es establecida por ley, siendo imposible la inobservancia de la misma. Debido a lo anterior, no son de recibo las oposiciones presentadas.

Finalmente, cabe señalar que la señora Ana Monge Fallas junto con su observación en cuanto a este punto, adjunto un listado de nombres de presuntas personas que apoyaban su posición oponiéndose a una propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga. Al respecto, tal y como se señaló tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública y en todo caso, el listado de presuntos coadyuvantes de la observación presentada por la señora Monge Fallas no cumple con lo establecido en el numeral 285 de la Ley General de la Administración Pública, por cuanto no consta el número de identificación de esas personas ni su firma. Por lo anterior, lo procedente es rechazar tal documentación aportada por la señora Monge Fallas.

- *Observación presentada por Ralph Carlson.*

El señor Ralph Carlson presentó sus observaciones con relación al objeto de la consulta pública realizada en idioma distinto al español.

Al respecto, la Constitución Política establece que el idioma español es la lengua oficial de la Nación, lo que implica el deber de su uso en las actuaciones oficiales de los poderes públicos<sup>44</sup>.

En el mismo sentido, la Ley General de la Administración Pública dispone en su artículo 294 que todo documento presentado si estuviere redactado en un idioma extranjero, deberá acompañarse de su traducción, la cual podrá ser hecha por el propio interesado.

Con base en lo anterior, lo procedente es no atender la observación presentada por el señor Carlson al no haberse interpuesto en idioma español.

**VII.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones particulares sobre el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija:

- **Observación presentada por Consumidores de Costa Rica**

- *Sobre el argumento de que SUTEL debe imponer metas claras de calidad y cobertura a los operadores de internet.*

La Superintendencia de Telecomunicaciones en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 60 incisos d), e) e i) y 73 incisos a) y k) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (N° 7593), y como parte del proceso continuo de evaluación nacional de la calidad del servicio de las redes móviles 2G, 3G y 4G del Instituto Costarricense de Electricidad, Claro CR Telecomunicaciones S.A. y Telefónica Costa Rica TC S.A, efectúa mediciones anuales y publica los resultados obtenidos, donde se valoran parámetros de calidad del servicio de voz móvil e Internet móvil. Debe tenerse presente que la propuesta de definición de mercados relevantes sometida a consulta, no implica una desregulación en términos de calidad de servicio.

Adicionalmente, en lo que respecta a la publicación de los resultados de las evaluaciones de calidad, esta Superintendencia en su página WEB [www.sutel.go.cr](http://www.sutel.go.cr), presenta a los usuarios de los servicios un sistema geolocalización geográfica donde se puede comparar el desempeño de la calidad de los tres operadores, lo anterior específicamente en el link <http://mapas.sutel.go.cr/>. En esta herramienta se pueden comparar los parámetros de calidad (cobertura, completación, calidad de voz e Internet móvil), según la localización deseada (provincia, cantón, distrito, poblado), para todas las tecnologías (2G, 3G o 4G) y por cada operador móvil (Movistar, Kölbi, Claro).

Es importante señalar que esta Superintendencia también ha promovido que los operadores cuenten con la información de la calidad de servicio que ofrecen directamente en sus páginas WEB, ya que el artículo 45 incisos 1 y 14 de la Ley General de Telecomunicaciones y el numeral 24 del Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios (RPCS), establecen el deber de todo operador o proveedor de poner a disposición de los usuarios la información relacionada con las condiciones de prestación de los servicios telecomunicaciones y parámetros de calidad de éstos.

Por otro lado, según lo referido sobre las “*metas de calidad*”, es necesario señalar que los operadores tienen la obligación de cumplir los parámetros de calidad establecidos en el reglamento en mención, en función de los servicios que brinden y, de igual forma, dentro de sus deberes, según lo regulado en el artículo 17 de dicho cuerpo normativo y el numeral 45 inciso 14) de la Ley General de Telecomunicaciones, deben proporcionar al Regulador, los resultados de las mediciones de los parámetros de calidad de servicio establecidos en el RPCS en el formato y con la periodicidad que para tal efecto establezca la SUTEL.

De esta forma, los usuarios pueden, como lo indica Consumidores de Costa Rica, tomar decisiones informadas de previo a la contratación de un servicio de telecomunicaciones, conociendo la calidad y cobertura de los servicios de telecomunicaciones brindados por los operadores/proveedores, no sólo con la información que éstos publican sino, la que facilita esta Superintendencia.

- *Sobre el argumento de que SUTEL debe promover cambios en la forma en la cual se tramitan las*

---

<sup>44</sup> Ver en tal sentido, las resoluciones de la Sala Constitucional 17744-06 de las 14:34 horas del 11 de diciembre de 2006 y 2014-013120 de las 16:45 horas del 08 de agosto del 2014.

### *denuncias de los usuarios finales*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, y el numeral 11 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones, al operador le corresponde la carga de la prueba.

El “*onus probando*” o carga de la prueba, es una expresión latina del principio jurídico que señala quién está obligado a probar un determinado hecho. Por ello, cuando hablamos de carga de la prueba estamos ante la obligación procesal que impone el deber de demostrar alguna cosa, es decir, quien tiene la carga de la prueba es quien ha de demostrar algún hecho.

La Procuraduría General de la República, en el dictamen N° 176 del 27 de julio de 2011 señaló: “*De acuerdo con dicho numeral, SUTEL tiene la competencia para establecer la responsabilidad del operador o proveedor, obligando a indemnizar los daños y perjuicios irrogados al usuario; la potestad para dictar medidas correctivas, señalándole al proveedor u operador cómo debe actuar para la debida prestación del servicio y un deber de denuncia en caso de responsabilidad penal. **Importa resaltar que se modifica sustancialmente el carácter del procedimiento ya que la carga de la prueba incumbe no al reclamante, como es lo usual, sino al proveedor u operador.*** (la negrita no es del original).

Cuando un usuario interpone una reclamación ante la SUTEL y ésta se gestiona a través de un procedimiento administrativo en apego a la Ley General de la Administración Pública y al operador/proveedor se le informa que, de conformidad con la legislación vigente, le corresponde la carga de la prueba. Una vez que el operador/proveedor de servicios ejerce su deber de aportar las pruebas de descargo, es competencia del órgano director proceder con su valoración, con el fin de admitirlas o rechazarlas, o bien, adoptar otras medidas probatorias que considere pertinentes o necesarias, aunque no hayan sido propuestas por las partes y aún en contra la voluntad de éstas, con tal de verificar la verdad real de los hechos investigados.

De esta forma, resulta claro que no corresponde a los usuarios demostrar las inconsistencias, irregularidades o deficiencias relacionadas con la calidad del servicio, ya que, por disposición legal, la carga de la prueba le corresponde al operador/proveedor del servicio.

- **Observación presentada por la Defensoría de los Habitantes**

- *Sobre el argumento de que SUTEL confunde el concepto de competencia comercial con competencia económica.*

En relación con este criterio es importante destacar que el concepto de competencia efectiva no es equivalente al concepto de competencia perfecta que se estipula en la teoría económica, en ese sentido SUTEL no confunde en su propuesta ambos criterios, precisamente porque estos criterios no son homologables.

Por lo anterior, el análisis de la existencia de competencia efectiva se basa en el estudio de una serie de variables, cuya evolución y características permiten determinar el grado de competencia que ha alcanzado un mercado.

Así las cosas los elementos tomados en cuenta por la SUTEL en su análisis se basan en la metodología definida para tales efectos en la resolución RCS-082-2015, metodología que a su vez está basada en la mejor práctica internacional y se inspira en documentos de similar naturaleza, entre ellos “*OfTel’s market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power*”, emitido por Office of Telecommunications del Reino Unido; “*Indicators for the assessment of telecommunications competition*”, emitido por la Organization for Economic Co-Operation and Development.; “*Definición de Mercados Relevantes de Comunicación Audiovisual en un Entorno Convergente*” emitido por la Comisión de Regulación de Colombia; “*Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*” de la Comisión Europea; el “*Annual MWC Report*” de la Federal Communications Commission (FCC) de Estados Unidos; entre otros.

De tal forma que no es correcto afirmar que SUTEL confunde en su análisis el concepto de competencia comercial con el concepto de competencia económica, sino que por el contrario SUTEL emplea en su análisis

un instrumental apegado a los propósitos del objeto de análisis, sea la existencia o no de competencia efectiva, concepto que, a su vez, según la legislación nacional, se asocia a la existencia o no de un operador importante. En ese sentido la metodología aplicada está enfocada en determinar la existencia de operadores importantes en cada uno de los mercados definidos.

- *Sobre el argumento de que la desregulación del internet fijo llevaría a que se cobre por descarga*

Se considera que no es admisible el criterio expuesto por la Defensoría de los Habitantes, ya que el mismo está basado en una suposición que carece de fundamento técnico, la cual se refiere al posible cambio en la metodología de cobro que se podría dar en el mercado del servicio minorista de acceso residencial a Internet.

En ese sentido cabe señalar que el cobro por velocidad, es el método utilizado por los principales operadores de redes de telecomunicaciones a nivel mundial que prestan servicio de acceso a banda ancha fija. Esta modalidad de cobro ha sido empleada desde que surgieron las tecnologías que suplantaron las conexiones a través de líneas conmutadas (Dial-Up). En ese sentido, no es natural que los operadores de redes fijas cobren el acceso a internet por consumo, por lo cual no existen elementos ni evidencia sólida de ninguna naturaleza que permita sustentar el criterio emitido por la Defensoría de los Habitantes.

Por otra parte, es importante destacar que los avances tecnológicos y la evolución de las redes de nueva generación, han puesto a disposición del mercado de acceso a internet, mayores opciones para incrementar la capacidad de ancho de banda a la que pueden acceder los usuarios finales.

Esta evolución en redes y tecnologías ha permitido que los operadores, tanto a nivel nacional como internacional, busquen realizar las inversiones necesarias, con el fin de poner a disposición de sus usuarios, más opciones orientadas a la velocidad de descarga, con el fin de satisfacer las necesidades cada vez más demandantes de los usuarios finales.

Es así que la práctica internacional, aunado al avance en las distintas tecnologías orientadas a los servicios fijos de telecomunicaciones no favorecen un posible cambio de los operadores respecto a la metodología de cobro, y por el contrario de la experiencia en otros mercados evidencia que el esquema normal de cobro del internet fija es por velocidad. Al respecto se pueden consultar los planes cobrados por distintos operadores de telecomunicaciones como AT&T en Estados Unidos, BT en Reino Unido, Orange en Francia, TIGO en distintos países Centroamericanos, Cable & Wireless en Panamá y el Caribe, TELEFÓNICA en España, entre otros. Por lo cual se considera que los argumentos de la Defensoría en relación con este tema no son de recibo.

- *Sobre el argumento de que la declaratoria de competencia efectiva debe ser analizada desde el punto de vista constitucional.*

Al respecto, lo expresado por la Defensoría de los Habitantes de la República es una opinión particular que no se respalda de ningún tipo de sustento técnico que al menos permita acreditar el riesgo que prevé a futuro.

Por otra parte, el argumento de que la SUTEL con su propuesta no garantiza la coexistencia del esquema de cobro por velocidad y del esquema de cobro por descarga para el servicio de telefonía móvil en la modalidad post pago, no guarda relación con el objeto de la consulta pública realizada, ya que los informes de la SUTEL versan sobre la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes.

Aunado a lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de la República afirma que el no garantizar ambos esquemas de cobro constituiría un incumplimiento a lo dictado por la Sala Constitucional; al respecto cabe reiterar que los esquemas de cobro de los operadores no son objeto de la consulta pública. Sin embargo, se debe aclarar que no existe el supuesto incumplimiento por parte de esta Superintendencia de lo dispuesto por la Sala Constitucional en su resolución 2014-16365 como lo aduce la Defensoría de los Habitantes de la República. Nótese que el extracto que realiza tal institución del citado voto corresponde al Considerando IX, por medio del cual los señores Magistrados Castillo Víquez y Salazar Alvarado brindaron razones diferentes al voto de mayoría, para acoger el recurso de amparo interpuesto por un usuario en contra de una propuesta tarifaria de esta Superintendencia. Por lo anterior, se considera que la transcripción hecha por la Defensoría de los Habitantes de la República del extracto del voto 2014-16365 no corresponde al voto de

mayoría ni a una disposición de hacer dictada por la Sala Constitucional a esta Superintendencia, sino que se trata del voto separado de los señores Magistrados Castillo Víquez y Salazar Alvarado.

Igualmente, no se debe perder de vista que la apertura del sector telecomunicaciones lleva aparejada la selección de un determinado esquema de regulación, ya que se pasa de tener un mercado monopolístico a un mercado en el cual se permite la competencia, siendo uno de los objetivos principales de la SUTEL, como regulador del sector telecomunicaciones, promover la competencia entre operadores, ya que entre más competitivo sea un mercado, como la misma teoría económica lo reconoce, mayores beneficios tendrá el consumidor.

En ese sentido, la regulación que debe aplicar la SUTEL tiene como objeto reducir progresivamente las normas ex ante de carácter sectorial, conforme avance el desarrollo de la competencia en el mercado. Así, hay determinadas medidas que es necesario establecer en una determinada etapa del mercado, pero no en otra.

Los análisis de mercados relevantes buscan reconocer que es posible que el desarrollo de la competencia se produzca a ritmos diferentes en función de los segmentos de mercado, de tal forma que el regulador esté en la capacidad de ir eliminando progresivamente determinados tipos de obligaciones en los mercados donde la competencia permita obtener los resultados positivos sin la intervención del regulador.

Así no puede desconocerse que el país ha asumido compromisos en materia de regulación en el marco del Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica- Estados Unidos (CAFTA-DR), de tal forma el artículo 13.15 de dicho Acuerdo Comercial establece lo siguiente:

*“Las Partes reconocen la importancia de confiar en las fuerzas del mercado para alcanzar variadas alternativas en el suministro de servicios de telecomunicaciones. Para este fin, cada Parte podrá abstenerse de aplicar una regulación a un servicio que la Parte clasifica como un servicio público de telecomunicaciones, si su organismo regulatorio de telecomunicaciones determina que:*

- (a) el cumplimiento de dicha regulación no es necesario para impedir prácticas injustificadas o discriminatorias;*
- (b) el cumplimiento de dicha regulación no es necesario para la protección de los consumidores; y*
- (c) la abstención es compatible con los intereses públicos, incluyendo la promoción e incremento de la competencia entre los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones”* (lo destacado es intencional).

- *Sobre el argumento de que la declaratoria de competencia efectiva implica el incumplimiento a la obligación de promover y garantizar en forma universal y efectiva el acceso a las nuevas tecnologías*

En lo que respecta a lo argumentado por la Defensoría de los Habitantes de que una eventual declaratoria de competencia efectiva implica el incumplimiento a la obligación de promover y garantizar en forma universal el acceso, ya que se constituye en una barrera al acceso de muchos habitantes de bajos recursos que no estarían en condiciones de pagar el incremento de precios que tendría el servicio, es pertinente indicar en primer lugar que la Defensoría de los Habitantes parte del supuesto, el cual carece de prueba técnica que lo acredite, de que una declaratoria de competencia efectiva en un determinado mercado llevaría a que se incrementara el precio del servicio.

En segundo lugar, se parte del principio, erróneo, de que los instrumentos legales con que cuenta SUTEL para garantizar el acceso y servicio universal se definen a partir de la regulación de mercados relevantes, cuando lo cierto es que el legislador previó en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, todo un régimen especial para garantizar los principios de solidaridad y acceso y servicio universal.

Así, conforme lo definido en el artículo 33 de la Ley 8642, es con la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (FONATEL), fondo al que deben aportar recursos económicos todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, que se persigue el cumplimiento de los objetivos de universalidad y solidaridad.

En ese sentido corresponde a FONATEL establecer los mecanismos necesarios para garantizar la universalidad de ciertos servicios de telecomunicaciones, de acuerdo a las características de los grupos

poblacionales con necesidades sociales especiales o las personas que no cuenten con los recursos necesarios o suficientes.

A su vez, en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, que desarrolla el Poder Ejecutivo, se establecen las metas y prioridades necesarias para el cumplimiento de dichas garantías fundamentales, en el mismo se define la metodología por seguir, con el fin de que se aumente la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento, trayendo a su vez beneficios para las poblaciones vulnerables y disminuyendo así la brecha digital. Bajo estos lineamientos es que FONATEL debe definir y establecer los proyectos que tiene a cargo, así como la imposición de obligaciones que deberán cumplir los proveedores de servicios de telecomunicaciones que ejecuten los diversos proyectos.

De lo anterior se desprende que esta Superintendencia, por medio de los proyectos que desarrolla FONATEL, cumple en todo momento con los principios de acceso y servicio universal. En razón de lo anterior, se considera que la propuesta de la SUTEL de declarar en competencia determinados mercados no afecta el cumplimiento de los servicios de acceso universal y solidaridad definidos en la Ley 8642.

- **Observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**

- **Sobre los argumentos en relación con el procedimiento**

En relación con los argumentos relacionados con la selección de la muestra del benchmarking internacional, se considera que al contrario de lo indicado por el ICE en el escrito NI-1243-2016, la identificación de la muestra de países del benchmarking internacional sí incluyó criterios técnicos, como se confirma en el Anexo 2 de los informes puestos en consulta (visible a folios 664 a 909).

La definición de la selección de países contempló la selección de diversas variables *proxies*, de factores de oferta y demanda, para el despliegue de redes y prestación de servicios de telecomunicaciones: producto interno bruto (PIB) per cápita, nivel de urbanización del país y la densidad poblacional (folio 668). Precisamente, la metodología para la selección de los países fue meticulosa y se encuentra ampliamente desarrollada en los folios del 671 al 677 del expediente MRE-01553-2016.

Básicamente, el benchmarking internacional, incorporado en los informes de mercados relevantes, permite comparar distintas variables relacionadas al sector telecomunicaciones de 24 países<sup>45</sup>, en diferentes etapas de liberalización, con Costa Rica. Al respecto se le debe recordar al ICE, que el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones está enfocado en cuatro ejes: estructura de mercado, barreras de entrada, conducta y beneficios de los consumidores y el análisis prospectivo del mercado, así si bien el benchmarking permite conocer dónde se encuentra nuestro país en comparación con otros, en ningún momento es determinante en el resultado del análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones. De tal manera, se rechazan los argumentos expuestos por el ICE en cuanto este tema.

Ahora bien, en relación con los argumentos relacionados con el tema de la rentabilidad y el costo promedio ponderado del capital (WACC por sus siglas en inglés), es pertinente establecer que en la RCS-082-2015 se establecen los parámetros e indicadores que se considerarán para el análisis del grado de competencia efectiva de los mercados, siendo que específicamente en el punto 1.8, del Por Tanto se establece que la Rentabilidad se medirá de la siguiente manera:

- Indicador: Nivel relativo de rentabilidad, por ejemplo, ingresos antes de intereses, impuestos sobre capital empleado (donde esté disponible por servicio).
- Descripción: Se refiere al nivel de lucro por encima o debajo de un nivel razonable
- Indicios de Competencia: Rentabilidad excesiva puede ser una señal de poder de mercado.

En los informes sujetos a Consulta Pública, se procedió a utilizar como indicador de rentabilidad los ingresos del mercado, con la información disponible a la fecha del estudio y cumpliendo con lo establecido en dicha resolución. Siendo así el nivel de ingresos, un indicador válido para concluir sobre este parámetro, por lo que se rechaza la petición del ICE de sustituirlo por otro indicador.

---

<sup>45</sup> 9 países Latinoamericanos, 8 Europeos, 5 Asiáticos, 1 del Medio Oriente y 1 de Oceanía.

Respecto a la consideración del WACC en el análisis de la rentabilidad, en el apartado de los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción, se realiza un análisis del costo de capital de la industria de las telecomunicaciones con la información disponible y cumpliendo con los parámetros de la RCS-082-2015. La finalidad de valorar el WACC responde al análisis de las barreras de entrada del mercado y de los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción y distribución. Por lo tanto, la petición del ICE de reconsiderar la valoración del WACC debe ser rechazada.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente indicar que en distintas ocasiones la SUTEL ha buscado realizar un análisis más profundo de estas condiciones, pero esto no ha sido posible debido a que algunos operadores no han proporcionado los Estados Financieros correspondientes al sector de telecomunicaciones, incluido el mismo ICE.

- **Observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones**

- *Sobre los argumentos de aspectos generales e instrumentos empleados por la SUTEL*

En primer lugar, en relación con el argumento de que el instrumento de la encuesta realizada por SUTEL y sus resultados no constan en los anexos de la propuesta, es necesario aclarar que toda la documentación de respaldo en relación con este tema consta en el Anexo 1 el cual corresponde al “Informe Final de Contratación 2015LA-000006-SUTEL” de la propuesta puesta en consulta (folios 559 al 661). Ahora bien, en cuanto a sustento tanto de los resultados como de las conclusiones derivadas de la “Encuesta sobre el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones”, en dicho Anexo se detallan aspectos metodológicos, actividades sustantivas, principales resultados a nivel de servicio y conclusiones generales de esta operación estadística.

En segundo lugar, sobre el argumento donde se señala que se desconoce el criterio de selección de los cantones definidos en la muestra. La encuesta de acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones es un estudio elaborado para la Superintendencia de Telecomunicaciones, con el objetivo de ofrecer información relevante y actualizada sobre diversos temas vinculados al sector de telecomunicaciones a nivel nacional. Por esta razón el diseño muestral de la encuesta tiene como principal objetivo estadístico el garantizar resultados a nivel nacional, motivo por el cual todos sus resultados y conclusiones tienen como premisa la validez a nivel nacional, no cantonal.

En el Anexo 1, mencionado anteriormente, se señalan los aspectos metodológicos del estudio, en este se detalla la distribución de la muestra a nivel geográfico, específicamente agrupaciones de cantones, definidas para efectos del estudio como estratos, dado que, de acuerdo al criterio de conformación, estas poseen una medida de variabilidad alta entre ellas y una baja medida de variabilidad dentro de ellas.

No obstante, al no ser estas agrupaciones una característica relevante para la inferencia de resultados y delimitarse a ser una variable utilizada como parte de la metodología para garantizar una eficiente distribución de la muestra a nivel nacional el Anexo 1 se limita señalarlas y exponer la correspondiente cantidad de muestra para a cada una de estas.

Sin embargo, es importante rescatar que este agrupamiento cantonal obedece a una metodología estadística robusta, creada y utilizada por el Viceministerio de Telecomunicaciones para la realización de estudios similares con la finalidad de formular política pública. Ejemplo de esto se encuentra el Ranking de Infraestructura en Telecomunicaciones (MICITT, 2012) el cual puede ser descargado desde el sitio web del Viceministerio [www.telecom.go.cr](http://www.telecom.go.cr)

En este sentido, el método para la conformación de estas agrupaciones cantonales no se encuentra incluido en el Anexo supra mencionado, debido a que no forma parte del alcance del estudio. No obstante, es relevante señalar que este agrupamiento cantonal, se sustenta en varios criterios. El primero son los valores para cada uno de los gobiernos locales, según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) creado y actualizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en el año 2013; el segundo es la cercanía geográfica.

Por lo anterior y fin de garantizar una efectiva dispersión de la muestra a nivel nacional, es el motivo por el cual esta Superintendencia se permite utilizar dicho agrupamiento cantonal como característica geográfica en la distribución de la muestra utilizada y así facultar la inferencia los resultados para el total país.

En tercer lugar, sobre el argumento de que la muestra está diseñada para ciertos cantones pre-definidos, lo que impide validar el supuesto de aleatoriedad y de inferencia a nivel nacional, es necesario indicar que la estadística ofrece una amplia gama de métodos y técnicas para el diseño de muestras complejas para la realización de encuestas por muestreo. Es por esa razón que previo a la definición del diseño muestral para la “Encuesta de acceso, uso y precepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones”, la SUTEL estableció dos postulados, el primero es la posibilidad de realizar generalidades de la población costarricense a partir de la muestra y el segundo, es garantizar la rigurosidad metodológica que permita ofrecer resultados confiables estadísticamente.

Así las cosas, el diseño muestral de esta encuesta es un modelo mixto en el cual se combinan diferentes métodos y técnicas estadísticas, a fin de cumplir las siguientes características:

- Representatividad a nivel nacional
- Aleatoriedad en la selección de las unidades de estudio
- Seguridad de obtener una muestra de un tamaño determinado.
- Reducir a un mínimo el tiempo para el trabajo de campo.
- Obtener una muestra que satisfaga los controles de la estructura o composición, respecto a: sexo, edad, entre otros.

En relación a estas características, el diseño utilizado para la encuesta fue probabilístico, estratificado y bi-etápico según cuotas, dado que en la primera etapa de muestreo se seleccionan segmentos censales como unidades primarias de muestreo (UPM) y posteriormente para la segunda etapa del diseño se seleccionan viviendas como unidades secundarias de muestro (USM). Además, el método de selección para las UPM es de acuerdo a la probabilidad proporcional al tamaño (PPT) en cada una de estas y la selección de viviendas se realiza mediante el uso de método “hoja de ruta” para garantizar la selección aleatoria de las viviendas.

Por otra parte, el diseño contempla una estatificación de la muestra, mediante la conformación de 36 agrupaciones cantonales en todo el territorio nacional a fin de garantizar una dispersión eficiente de la muestra a nivel geográfico.

En cuanto a la distribución geográfica de la muestra, así como de las variables de control (sexo, grupos de edad y zona), la misma fue proporcional de acuerdo a la distribución de la población según el Censo de Población realizado en el 2011. Además, para garantizar una distribución acorde a la actual estructura demográfica costarricense y que los resultados que se deriven la encuesta repliquen confiablemente las características demográficas y su distribución geográfica, en casos particulares de ser requerido se aplicó una sobre muestra para así eliminar la subestimación de resultados.

A continuación, se expone la distribución de las 3500 entrevistas propuestas para la encuesta, de las cuales se realizaron efectivamente 3507 entrevistas presenciales a todo el país.

Tabla 1. Distribución de Muestra por Agrupación Cantonal, Sexo y Grupo de Edad.

Provincia	Canton	Muestra	HOMBRE	MUJER	18-26	27-35	36-45	46-75	Tipo
Alajuela	Alajuela	110	55	55	28	38	27	17	URBANO
Alajuela	San Carlos	85	42	43	22	29	21	13	RURAL
Alajuela	San Ramón	110	55	55	28	38	27	17	URBANO
Alajuela	Alfaro Ruiz, Poás	100	50	50	26	34	25	16	URBANO
Alajuela	Upala, Guatuso, Chiles	90	45	45	23	31	22	14	RURAL
Alajuela	Naranjo, Grecia, V. Vega	105	52	53	27	36	26	17	URBANO
<b>Totales</b>		<b>600</b>	<b>420.888</b>	<b>427.258</b>	<b>163.236</b>	<b>217.203</b>	<b>156.025</b>	<b>100.209</b>	
Cartago	Cartago, Alvarado	100	49	51	25	34	25	16	URBANO
Cartago	La Unión, Guarco	100	49	51	25	34	25	16	URBANO
Cartago	Turrialba	110	54	56	28	37	28	17	RURAL
Cartago	Oreamuno, Paraíso, Jimenez	105	52	53	26	36	26	17	URBANO
<b>Totales</b>		<b>415</b>	<b>240.873</b>	<b>250.030</b>	<b>93.558</b>	<b>127.287</b>	<b>94.308</b>	<b>59.041</b>	
Guanacaste	Liberia	85	42	43	23	28	20	14	RURAL
Guanacaste	Santa Cruz, Tilarán, Carrillo	100	50	50	27	33	24	16	RURAL
Guanacaste	Nicoya, Nandayure	80	40	40	22	26	19	13	RURAL
Guanacaste	Abangares, La Cruz	80	40	40	22	26	19	13	RURAL
Guanacaste	Cañas, Bagaces	90	45	45	24	30	22	14	RURAL
<b>Totales</b>		<b>435</b>	<b>161.988</b>	<b>164.965</b>	<b>67.477</b>	<b>81.365</b>	<b>59.307</b>	<b>39.883</b>	
Heredia	Heredia	110	54	56	26	39	28	18	URBANO
Heredia	San Rafael, Barva, Sta Barbará	105	51	54	24	37	26	17	URBANO
Heredia	Santo Domingo, San Isidro, San Pablo	105	51	54	24	37	26	17	URBANO
<b>Totales</b>		<b>320</b>	<b>211.246</b>	<b>222.431</b>	<b>77.725</b>	<b>117.745</b>	<b>84.250</b>	<b>55.158</b>	
Limón	Limón	85	43	42	24	29	20	12	RURAL
Limón	Siquirres, Talamanca, Matina	90	45	45	25	31	21	13	RURAL
Limón	Guácimo, Sarapiquí, Pococí	90	45	45	25	31	21	13	RURAL
<b>Totales</b>		<b>265</b>	<b>193.640</b>	<b>193.222</b>	<b>77.693</b>	<b>95.179</b>	<b>65.812</b>	<b>39.028</b>	
Puntarenas	Puntarenas	85	43	42	22	29	21	13	RURAL
Puntarenas	Buenos Aires, Osa	80	40	40	21	27	19	12	RURAL
Puntarenas	Corredores, Golfito, Coto Brus	90	45	45	24	30	22	14	RURAL
Puntarenas	Atenas, Esparza, San Mateo, Orotina, Garabito	100	50	50	26	34	24	16	RURAL
Puntarenas	Aguirre, Parrita	90	45	45	24	30	22	14	RURAL
<b>Totales</b>		<b>445</b>	<b>205.959</b>	<b>204.970</b>	<b>79.201</b>	<b>101.029</b>	<b>72.939</b>	<b>46.710</b>	
San José	San José	115	55	60	27	39	28	20	URBANO
San José	Desamparados	110	53	57	26	37	27	19	URBANO
San José	Pérez Zeledón	85	41	44	20	29	21	15	RURAL
San José	Goicoechea, Coronado	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Alajuelita, Aserri	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Curridabat, Tibías	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Turrubares, Mora, Puriscal	105	50	55	25	36	26	19	URBANO
San José	León Cortes, Tarrazú, Dota, Acosta	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Moravia, Flores y Palmares	105	50	55	25	36	26	19	URBANO
San José	Escazú, Belén, Santa Ana, Montes Oca	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
<b>Totales</b>		<b>1.020</b>	<b>671.469</b>	<b>732.773</b>	<b>255.745</b>	<b>366.384</b>	<b>267.383</b>	<b>190.419</b>	
<b>TOTAL POBLACIÓN</b>		<b>3.500</b>	<b>2.106.063</b>	<b>2.195.649</b>	<b>814.635</b>	<b>1.106.192</b>	<b>800.024</b>	<b>530.448</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC.

Finalmente, y en virtud de los aportes anteriormente mencionados, así como el trabajo metodológico aplicado para la realización de la “Encuesta sobre acceso, uso y precepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones”, e diseño muestral aplicado a pesar de ser un muestreo por cuotas, no inválida el supuesto de aleatoriedad dado que todo el proceso estadístico ejecutado no permite prever los resultados más que en razón de la intervención del azar. Principalmente, porque a pesar de los resultados obtenidos bajo ninguna circunstancia puede determinarse en alguno de estos antes que este se produzca.

En cuarto lugar, sobre el argumento de que la distribución de la muestra asigna cantones a provincias a las que no pertenecen, es necesario indicar que el diseño muestral de la encuesta no contempla ningún tipo de análisis o desagregación a nivel de unidades político administrativas provinciales dentro sus objetivos. Por lo cual establecer algún tipo de priorización para la distribución de muestra y ofrecer resultados a este nivel de desagregación, está fuera del alcance de esta encuesta, dado que la encuesta elaborada para la SUTEL es una encuesta nacional y no una encuesta provincial.

Por lo anterior, no es vinculante garantizar que las agrupaciones cantonales difieran con la división política administrativa de nuestro país a nivel de provincia. Principalmente porque las agrupaciones cantonales obedecen a la asociación de variables socio-demográficas, geográficas, entre otras y la división a nivel de provincial omite la consideración de otras variables que no sean las político administrativas, dejando de lado un dinámica explícita en el desarrollo regional de múltiples ámbitos costarricense.

Finalmente, sobre el argumento de que las conclusiones derivadas deben estar en función de la población de interés, hogares que cuentan con el servicio de Internet fija, es pertinente aclarar que el análisis aportado en la propuesta realizada por la SUTEL tiene de manera explícita la consideración de la población de interés, la cual está claramente definida como las personas residentes habituales de hogares que poseen acceso a internet fijo en la vivienda. Sin embargo, es importante tomar en consideración que la elección de esta característica como variable para determinar del tamaño de muestra ofrece una virtud que contribuye a soportar el análisis sobre otros servicios de telecomunicaciones, lo que en nada desvirtúa la encuesta llevada a cabo, principalmente, porque a diferencia de otros estudios, el tamaño de muestra está determinado para garantizar la posibilidad de realizar generalidades de la muestra a partir de la característica menos recurrente en la población y así obtener la mayor cantidad de información sobre esta, propiciando de manera explícita la recolección de información de otras características presentes en la población de interés mucho más recurrentes.

- *Sobre los argumentos en relación con el mercado minorista de acceso residencial en una ubicación fija*

En primer lugar, en relación con el análisis de sustitución y complementariedad del servicio de internet fijo y televisión por suscripción, el Viceministerio señala que el análisis del mercado debió darse considerando los paquetes de servicios; internet, televisión y telefonía fija, ya que estos pueden estarse dando de manera complementaria.

En relación con dicho argumento es menester aclarar que el mero hecho que dos productos puedan ser adquiridos en un paquete, no implica necesariamente que un mercado relevante deba ser definido como la combinación de dichos servicios.

Si bien dicha situación se lleva a cabo en los mercados de telefonía fija y telecomunicaciones móviles, lo cierto del caso es que las circunstancias que aplican a dichos mercados no aplican al servicio de acceso residencial a internet, así el Viceministerio pretende que este mercado relevante se defina como un mercado de servicios vinculados, sin embargo, para llevar a cabo dicha integración el primer elemento que se debe valorar es si se está ante la presencia de bienes o servicios separados o separables. Así conviene analizar si los servicios de acceso residencial a internet y televisión por suscripción son dos servicios separados o separables.

La Comisión Europea<sup>46</sup> ha indicado que para que se “*considere que los productos son distintos depende de la demanda de los consumidores. Dos productos son distintos si, no existiendo una vinculación o venta por paquetes, un número sustancial de clientes compraría o habría comprado el producto vinculante sin comprar también al mismo proveedor el producto vinculado, lo que haría posible producir de forma independiente tanto el producto vinculante como el vinculado. Las pruebas de que dos productos son distintos pueden consistir en pruebas directas de que, pudiendo elegir, los clientes compran por separado el producto vinculante y el vinculado a fuentes de suministro distintas, o en pruebas indirectas tales como la presencia en el mercado de empresas especializadas en la fabricación o venta del producto vinculado sin el producto vinculante o de cada uno de los productos vendidos en un paquete por la empresa dominante, o pruebas que indiquen que las empresas con poco poder de mercado, especialmente en mercados competitivos, tienden a no vincular o vender por paquetes estos productos*”.

Así para lograr integrar los dos servicios propuestos es necesario al menos tener indicios de que no es económicamente rentable producir y vender uno de los dos bienes del paquete por separado del otro, lo que se podría dar, a) si los bienes no son técnicamente separables, y b) si existe una demanda independiente insuficiente para algunos de los servicios. La SUTEL, conforme a las estadísticas internas que maneja, no tiene indicios que en el caso de los servicios de televisión por suscripción y acceso residencial a internet en una ubicación fija se presente alguna de estas circunstancias, por lo cual no conviene integrar dichos servicios dentro de un único mercado relevante.

En segundo lugar, en relación con el argumento referente al análisis prospectivo el escrito presentado por el

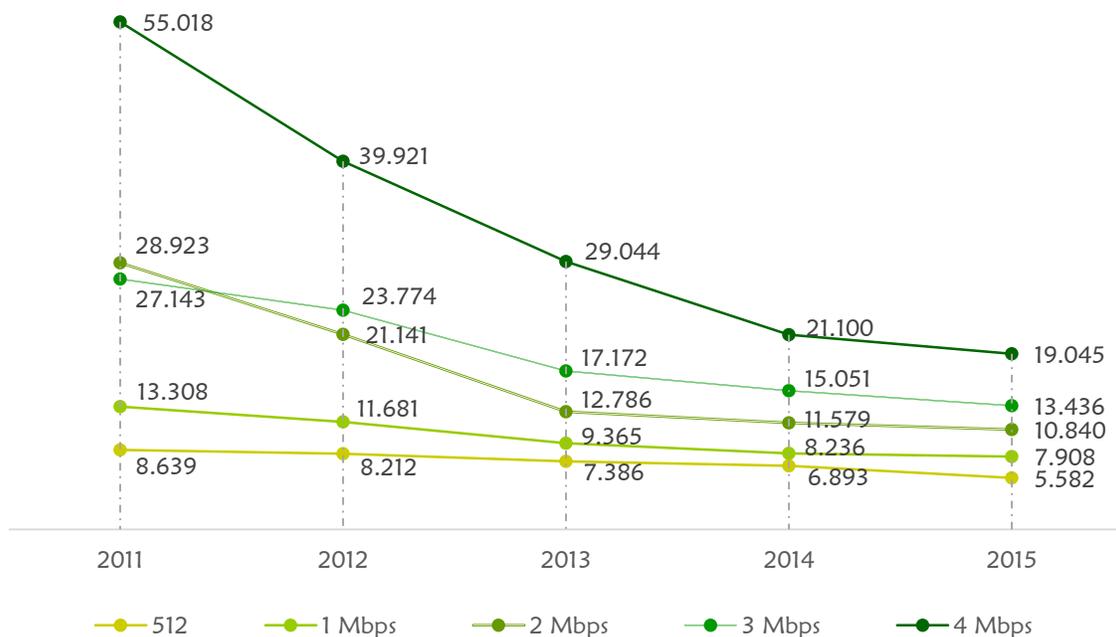
---

<sup>46</sup> Comisión Europea. (2009). *Comunicación de la Comisión – Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes (2009/c 45/02)*. Diario Oficial de la Unión Europea C 45 del 24.2.2009.

Viceministerio afirma que a pesar de que se destaca que la concentración va hacia la baja, no se realiza ningún análisis en prospectiva en cuanto al beneficio al usuario. Se considera que este argumento no es válido ya que en el informe existe un apartado donde se realiza con análisis prospectivo del mercado y se analiza la evolución probable de las ofertas y el posible comportamiento de los usuarios, considerando la información disponible a la fecha del análisis y según la metodología aprobada en la RCS-082-2015.

En tercer lugar, para el Viceministerio el argumento de la competencia en precios no es contundente, ya que consideran que en este mercado no se demuestra que exista una alta competencia en precios en este mercado. No se entiende la afirmación del Viceministerio, dado que la misma información contenida en el informe 6420-SUTEL-DGM-2016 (folio 223) evidencia la fuerte competencia en este mercado, la cual ha repercutido en una caída de los precios en este servicio, lo cual se aprecia en el siguiente Gráfico.

Gráfico 16.  
Servicio minorista de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija:  
Precio promedio según la velocidad. Periodo 2011- 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Respecto al argumento de que el mercado se debió haber determinado con una dimensión geográfica diferente, se considera que la dimensión geográfica del mercado minorista de acceso a Internet residencial desde una ubicación fija está adecuadamente justificada con datos que demuestran lo siguiente:

- Los proveedores del servicio de internet con ubicación fija, no discriminan precios a nivel regional, sino que tienen un único precio que ofrecen en las distintas regiones en las que operan.
- Los proveedores del servicio de internet con ubicación fija no ofrecen velocidades o calidades diferentes en las distintas áreas en las que operan, sino que tienen una oferta única para todo el país.
- Pese a que existan cantones con diferencias significativas en términos de la cantidad de proveedores del servicio de Internet y del nivel de concentración, esto no se ha reflejado en niveles más competitivos de precios en los cantones con menor nivel de concentración.

En este sentido, no existen indicios de que en el país se presente un nivel de competencia distinto a nivel regional, siendo que los consumidores de los distintos cantones del país están en la posibilidad de obtener un servicio de Internet fijo con condiciones de calidad y precio muy similares independientemente de la cantidad de proveedores que se encuentren operando en el mercado.

Ahora bien en relación con el argumento de que la conclusión tomada por parte de la SUTEL en cuanto a la existencia de alta competencia en precios, se puede extraer de la lectura del informe que, en adición a los resultados de la encuesta realizada a los operadores donde se indica que el 78% de los operadores encuestados indican que la rivalidad se manifiesta en una competencia por ofrecer mejores precios, también se valoran otros aspectos para concluir sobre este argumento, lo cual asimismo se demuestra en el Gráfico 1.

Asimismo, se consideraron otros elementos en el análisis, entre ellos el análisis de los precios promedio para el periodo comprendido entre el 2011 y 2015 y su comportamiento. Valoración de la relación entre las cuotas de mercado y los precios establecidos por el operador. Así como el análisis de la cantidad y variedad de promociones realizadas en el mercado, descuentos por empaquetamiento, entre otros aspectos relacionados con el precio.

El resultado del análisis de la información anterior justifica la afirmación de que el mercado de Internet fijo tiene indicios de una gran rivalidad, lo que a su vez se traduce en una fuerte dinámica competitiva entre operadores, según los parámetros aprobados en la metodología de la RCS-082-2015 y con la información disponible a la fecha.

En cuarto lugar, sobre el hecho de que el Viceministerio cuestiona que las ampliaciones previstas de las redes va a mejorar la calidad del servicio y disminuir la brecha digital, conviene aclarar que dichos argumentos propuestos por el Viceministerio no corresponden a los objetivos del análisis llevado a cabo, en ese sentido los instrumentos con los que cuenta SUTEL para abordar lo referente a la mejora en la calidad de redes y a la disminución en la brecha digital son otros y tienen relación con el Reglamento de Prestación y Calidad del Servicio y el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, respectivamente.

Asimismo, el Viceministerio cuestiona en su escrito la afirmación de SUTEL de que no se puede concluir que hay políticas por parte de los operadores que impidan la recisión de contratos ya que más de un 39% de los contratos tiene duración superior a dos años. Además, para el Viceministerio el costo podría ser cuantioso. No se comparte el criterio del Viceministerio ya que, para concluir sobre este punto, en el informe de análisis, específicamente en el apartado "*costos de cambio de operador*" se valoraron diversos aspectos en conjunto y la conclusión se toma en base a un análisis integral de estos factores y no solo se concluye considerando la duración de los contratos.

En particular, se realiza un análisis de los contratos homologados por SUTEL, se valora los resultados de la encuesta realizada a los usuarios finales y de la encuesta realizada a los proveedores. Además, se realiza un análisis de la normativa y disposiciones regulatorias vigentes que pueden afectar los costos de cambio de operador.

En quinto lugar, en relación con el hecho de que el Viceministerio solicita aclaración sobre la afirmación de que la información de las ofertas se encuentra accesible para los usuarios, pero no así información sobre velocidad de subida y sobresuscripción, se aclara que a pesar de que se indicó que son pocos los operadores que publican a detalle estos datos en su publicidad, también se indicó que esto se detalla en los contratos de adhesión.

Así, es claro que los usuarios sí tienen acceso a la información sobre las ofertas de los operadores de estos servicios, ya que, según análisis integral derivado de la información disponible sobre las ofertas del mercado, en el apartado "*Acceso de los usuarios a la información para tomar sus decisiones*", se concluyó, que los usuarios tienen a su disposición de manera clara, sencilla y fácil de acceder, la información para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra generando así un beneficio para los usuarios. En igual sentido los usuarios que no tienen acceso a internet, pueden acceder a esta información en las sucursales de los proveedores. Información adicional como datos sobre la sobresuscripción estaría disponible en los contratos o en las consultas realizadas en las sucursales.

En el escrito analizado, también cuestiona el Viceministerio si el comportamiento en la velocidad de 2MB es igual a las demás velocidades y porque únicamente se realiza en esa velocidad. Al respecto se le indica que el análisis detallado en la velocidad de 2 MB se realiza debido a que representa la mayor cantidad de suscriptores y por lo tanto es la velocidad más representativa. De igual manera, en el apartado "rivalidad de mercado a nivel precio" se puede apreciar el comportamiento de los precios de las velocidades que a la fecha

del estudio contaba la SUTEL (folio 223), datos que evidencian reducciones de precios significativas para todas las velocidades ofrecidas en el mercado.

- **Observación presentada por los Diputados Fracción Frente Amplio**

- *Sobre el argumento de que se debe declarar al ICE operador importante en todos los mercados y con ello mantener todos los mercados regulados.*

En relación con este tema no llevan razón los señores Diputados al afirmar que el ICE puede ser considerado como un operador o proveedor importante, tomando como base de esa afirmación únicamente la cuota de participación del ICE en los diferentes mercados analizados.

Al respecto, para la determinación de la existencia de operadores o proveedores con poder significativo de mercado se tomaron en cuenta, además de la cuota de participación en el mercado, otros factores como la existencia de barreras a la entrada; la existencia y poder de competidores; las posibilidades de acceso a las fuentes de insumos y el comportamiento riesgoso, así de conformidad con lo dispuesto las leyes y los reglamentos vigentes.

Además, de acuerdo con la “Metodología para el Análisis del Grado de Competencia Efectiva en los Mercados de Telecomunicaciones” aprobada por la SUTEL mediante resolución RCS-082-2015 del 13 de mayo de 2015, se tomaron en consideración en el análisis realizado una serie de parámetros e indicadores para determinar si un determinado mercado se encontraba en competencia efectiva o no.

Fue a partir de lo anterior que la SUTEL llevó a cabo el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados asociados a los servicios móviles, servicios de banda ancha residencia, servicios fijos y servicios internacionales, acatando siempre lo dispuesto en los instrumentos jurídicos citados y en aplicación de la metodología aprobada por el Consejo de la SUTEL.

Si bien en el análisis se debe considerar la cuota de participación para determinar la existencia de operadores importantes en los diferentes mercados, también es cierto que el análisis exige contemplar un conjunto de elementos e indicadores adicionales.

Así las cosas, con base en el análisis realizado no es posible afirmar que el ICE sea operador dominante en todos los mercados con base únicamente en su porcentaje o cuota de participación. Si bien el ICE se mantiene como operador importante en algunos mercados, declararlo bajo esa condición en un mercado en el cual la evidencia muestra que ya no ostenta dicha condición, producto de la competencia que se ha desarrollado con otros agentes, constituye imponerle a dicho Instituto una carga regulatoria innecesaria e injustificada.

En virtud de lo anterior, es el deber legal de la SUTEL declarar como operadores importantes sólo aquellos operadores que efectivamente ostenten dicha condición.

- *Sobre el argumento de que no es posible resolver el presente procedimiento en cuanto hay denuncias por prácticas monopolísticas pendientes de ser resueltas.*

Sobre este argumento no llevan razón los señores Diputados al considerar que, de continuarse con la declaratoria de competencia efectiva, se estaría violentando el principio de seguridad jurídica.

En primer lugar, de conformidad con la Ley, los reglamentos aplicables la existencia o no de denuncias por posibles prácticas monopolísticas pendientes de ser resueltas resulta en una situación irrelevante para el presente caso. Ya que el análisis de una práctica monopolística, ya sea relativa o absoluta, es específico e incorpora las situaciones particulares de una determinada investigación, mientras que el análisis para la determinación de existencia de condiciones de competencia efectiva es un análisis integral.

Así las cosas, ambos elementos son diferentes y muestran una relación directa de causalidad que implica que uno se supedita al otro. De tal forma, la potestad de la SUTEL como autoridad sectorial de competencia, es ajena e independiente a la determinación de la existencia de condiciones de competencia efectiva. Por lo cual, no llevan razón los señores Diputados al considerar que, de continuarse con la declaratoria de competencia efectiva, se estaría violentando el principio de seguridad jurídica.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene aclarar que, al día de hoy, todas las denuncias por prácticas monopolísticas interpuestas en relación con los servicios móviles, servicios fijos, servicios de banda ancha y servicios internacionales ya han sido resueltas por la SUTEL.

- VIII.** Que en virtud de las preocupaciones expuestas de forma generalizada por los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y la Defensoría de los Habitantes, ante una eventual liberalización tarifaria de los mercados de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija, resulta oportuno señalar que, los derechos de los usuarios deben ser protegidos y respetados. Razón por la cual, es necesario recalcar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al usuario final de los servicios de telecomunicaciones, los operadores/proveedores no pueden modificar unilateralmente los términos, condiciones y cláusulas contractuales pactadas durante un determinado plazo de permanencia, ni aplicarlas en forma retroactiva.
- IX.** Que en razón de los elementos destacados de previo este Consejo de la SUTEL considera que en el proceso de consulta pública no se aportaron elementos de hecho y derecho que lleven a considerar que la propuesta contenida en el informe 6420-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija deba ser modificada en ninguno de sus extremos, por lo cual corresponde acoger la misma.

### **POR TANTO**

Con fundamento en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593, el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones y demás normativa de general y pertinente de aplicación,

### **EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE:**

- 1. DAR** por atendidas las consultas de los señores Ari Reyes, Ana Grettel Molina González, Krissia Peraza, Lidianeth Mora Cabezas, Luis Aguilar y Ana Monge Fallas.
- 2. RECHAZAR** las observaciones presentadas por los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales ya que la desregulación tarifaria es una potestad de la SUTEL.
- 3. RECHAZAR** la observación del señor José Cabezas Ramírez por carecer de fundamentación.
- 4. RECHAZAR** las observaciones de los señores Leiner Vargas Alfaro y Allan Baal por no llevar razón en sus argumentaciones.
- 5. RECHAZAR** las observaciones de los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro ya que en el presente proceso se siguió el procedimiento definido reglamentariamente.
- 6. RECHAZAR** las observaciones de los señores Lizandro Antonio Pineda Chaves y Guadalupe Martínez Esquivel por no guardar relación con la propuesta sometida a consulta pública.
- 7. RECHAZAR** las observaciones presentadas por los señores María Laura Rojas, Frederick Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Álvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Fabián Picado, Cristian Jackson, Josseline Gabelman, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, por referirse a una supuesta propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga, la cual no guarda relación con la propuesta sometida a consulta pública.

8. **NO ATENDER** la observación del señor Ralph Carlson por haberse presentado en idioma distinto al español.
9. **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibile la observación del señor Terrillynn West.
10. **RECHAZAR** la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija por no llevar razón en sus argumentaciones.
11. **DAR** por atendida la observación presentada por Consumidores de Costa Rica en relación el mercado del servicio minorista de acceso residencial.
12. **RECHAZAR** la observación presentada por la Defensoría de los Habitantes de la República en relación el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija por no llevar razón en sus argumentaciones.
13. **RECHAZAR** la observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones en relación el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija por no llevar razón en sus argumentaciones.
14. **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibile la observación de los Diputados de la Fracción del Frente Amplio para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018.
15. **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6420-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija.
16. **DEFINIR** el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija como aquel permanente de acceso residencial a Internet disponible desde una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado.
17. **DECLARAR** que no existe ningún operador o grupo de ellos que tenga poder sustancial en el mercado del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija.
18. **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija se encuentra en competencia efectiva.
19. **ELIMINAR** el servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija de la lista de mercados relevantes sujetos de regulación ex-ante, en los términos de lo definido en los artículos 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley 7593.
20. **INDICAR** a los proveedores del servicio minorista de acceso residencial a internet desde una ubicación fija que, a partir de la declaratoria de competencia efectiva de dicho mercado, la SUTEL iniciará un proceso detallado de seguimiento de la evolución del mercado, lo cual le permitirá garantizar que la liberalización de este mercado tuvo el efecto esperado en términos de promoción de la competencia.
21. **DEROGAR** parcialmente la RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre de 2009, exclusivamente en lo ahí dispuesto en relación con los siguientes mercados: Mercado 9: "Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado" y Mercado 11: "Servicios de transferencia de datos de acceso permanente (dedicado)".
22. **ORDENAR** a los operadores/proveedores de servicios de telecomunicaciones que, deben abstenerse de modificar los términos y condiciones de los contratos de adhesión vigentes a la fecha de esta resolución, hasta que se cumpla con el plazo estipulado de permanencia mínima, o bien, cuando el usuario rescinda el contrato de adhesión.
23. **ESTABLECER** que este mercado sólo volverá a revisarse si se presenta una situación que requiera una intervención de la SUTEL para promover la competencia o resguardar los derechos de los usuarios.

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública, se indica que

contra esta resolución cabe el recurso ordinario de revocatoria o reposición ante el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, a quien corresponde resolverlo y deberá interponerse en el plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE  
PUBLÍQUESE EN LA GACETA.**

*La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.*

**Luis Alberto Cascante Alvarado  
Secretario del Consejo**

1 vez.—Solicitud N° 10162.—( IN2016095059 ).