

# **ALCANCE N° 303**

## **INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS**

### **SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

# INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

## SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

9086-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 013-068-2016, de las 14:30 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

**RCS-259-2016**

**“REVISIÓN DEL MERCADO DEL MINORISTA DE ITINERANCIA INTERNACIONAL, 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 6422-SUTEL-DGM-2016 la DGM remitió la *“Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios internacionales, 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 453 al 548).
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) 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 (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 MINORISTA DE ITINERANCIA INTERNACIONAL 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 6422-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio minorista de itinerancia internacional.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional:

#### **1. Dimensión de producto**

En la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se define un mercado relacionado con el servicio minorista de itinerancia internacional. Este mercado corresponde a:

- *Mercado 8 “Servicios de itinerancia nacional e internacional”.*

Y el mismo se define como *“el servicio que permite al cliente de un operador o proveedor realizar comunicaciones (voz, mensajería corta, transferencia de datos) a través de la red de otro operador o proveedor e incluye comunicaciones entrantes y salientes nacionales e internacionales”*. De esta definición resulta claro que la misma agrupa tanto la modalidad en la cual se realiza itinerancia en redes de comunicaciones que pertenecen a operadores de telefonía móvil en Costa Rica, como al caso donde la itinerancia se da en redes ubicadas en un país extranjero.

Así las cosas, conviene en el presente análisis determinar si es pertinente que ambas modalidades de itinerancia se mantengan en el mismo mercado relevante o si por el contrario es necesario segmentarlas en dos mercados independientes.

La itinerancia, también conocida comúnmente como roaming en idioma inglés, corresponde a una característica inherente al servicio de telefonía móvil, a partir de la cual un usuario de este servicio, puede acceder a los servicios móviles de las redes de distintos operadores o proveedores de servicios, entre los cuales se encuentra en efecto un acuerdo en donde se establecen los términos de prestación de este servicio.

En línea con lo anterior, el servicio de itinerancia nacional se refiere a la capacidad de establecer comunicaciones móviles en una red nacional distinta a aquella a la cual el usuario final pertenece, así se refiere a la realización de comunicaciones cuando el usuario ha salido del área de cobertura de su operador y ha ingresado en la zona de otra compañía telefónica. Así la itinerancia nacional permite que los usuarios de telefonía móvil se muevan entre distintas áreas de cobertura sin dejar de tener recepción o modificar de manera alguna su marcación habitual para hacer y recibir llamadas.

Por otra parte, el servicio de itinerancia internacional se refiere a la capacidad de establecer comunicaciones móviles en un país distinto a aquel en el cual el usuario final ha establecido su suscripción a una red.

A partir de las definiciones anteriores resulta evidente no sólo que ambos servicios no son sustituibles entre

sí, sino que tampoco son servicios que se pueda apreciar se adquieren o se ofrezcan de manera conjunta por parte de los proveedores de telecomunicaciones. Más aún en el caso de la itinerancia nacional esta constituye un servicio que a la fecha no es ofrecido en el país.

Es necesario determinar el por qué dicho servicio no se haya desarrollado a nivel minorista, siendo que claramente existen áreas geográficas en las que sólo existe cobertura de un operador de telefonía móvil, por ejemplo, las zonas de los proyectos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL). Esta circunstancia podría reflejar que existen impedimentos en los mercados mayoristas que limitan que dichos servicios se desarrollen a nivel minorista. Esta circunstancia debe llevar a la SUTEL a analizar si resulta necesario propiciar el desarrollo de las condiciones necesarias en el mercado mayorista para que a su vez se pueda desarrollar este servicio a nivel minorista<sup>1</sup>.

Así las cosas, los servicios de itinerancia nacional e itinerancia internacional se deben analizar en mercados relevantes separados. De tal forma que el servicio de itinerancia internacional se analizará en este apartado, mientras que lo referente al servicio de itinerancia nacional se valorará como parte del mercado mayorista de acceso y originación móvil.

Así pues, en lo referente a la itinerancia internacional, estos servicios suelen ser ofrecidos al usuario final como parte de la oferta integral de comunicaciones móviles, sin embargo, estos servicios no sólo no suelen seguir los mismos patrones de consumo de los restantes tipos de comunicaciones, sino que además son consumidos por la gran mayoría de los usuarios de manera esporádica. De tal manera que al ser servicios empleados por un porcentaje pequeño del total de clientes, según la encuesta de sustituibilidad de la SUTEL sólo un 10% de los usuarios encuestados habían usado alguna vez el servicio de roaming internacional, los incentivos a competir en esta gama de servicios son diferentes, ya que para la gran mayoría de usuarios este servicio no resulta relevante en la elección del operador móvil, de tal manera que los usuarios pueden tomar decisiones de compra independientes para la adquisición de este servicio, por ejemplo adquiriendo el servicio de un determinado operador para el caso específico de que requieran viajar al extranjero y contar con roaming.

También debe considerarse que, si bien este servicio puede ser accedido por el mismo terminal, se da el caso de que el mismo muchas veces no está contenido dentro de los planes usuales comercializados por el operador, siendo que en muchos casos esta facilidad debe ser “activada por el usuario” para poder disfrutar de la misma.

Estas circunstancias hacen considerar que, en el caso particular de Costa Rica, el mercado de itinerancia internacional forma un mercado relevante separado del mercado minorista de telefonía móvil. Esto se ve ratificado por el hecho de que en meses recientes el desarrollo de ofertas comerciales minoristas muy diferenciadas ha llevado a que incluso pueda ser considerado por parte del usuario adquirir un SIM adicional con el objetivo único de contar con el servicio de itinerancia internacional cuando se va a viajar, sin que necesariamente este SIM constituya la línea del usuario mediante la cual realiza sus comunicaciones móviles nacionales.

En relación con los mercados mayoristas asociados a este servicio debe tenerse claro que los servicios necesarios para que un usuario costarricense pueda disfrutar del servicio de itinerancia internacional no son provistos dentro del territorio costarricense, sino que son provistos mediante redes ubicadas fuera del territorio nacional, las cuales pertenecen a operadores internacionales a los cuales no les alcanza la regulación nacional por estar circunscrita al territorio nacional y alcanzar sólo a los operadores nacionales.

En ese sentido, no resulta viable definir mercados mayoristas asociados a este servicio, ya que los mismos estarían ubicados fuera del territorio costarricense, donde –como se indicó– la SUTEL carece de competencia tanto para declarar la existencia de operadores y proveedores importantes, como para definir eventuales obligaciones regulatorias. Sin embargo, si a futuro se suscribieran acuerdos bilaterales o multilaterales para abordar este tema esta circunstancia podría variar.

---

<sup>1</sup> El hecho de que exista un mercado mayorista de itinerancia nacional no implica que también deba existir un mercado minorista para dicho servicio. Lo cual se explica en el hecho mismo de que este servicio es un servicio transparente para el usuario final, en el sentido de que se le ofrece al usuario a los mismos precios que los servicios ofrecidos por la red del operador. En ese sentido las llamadas, mensajes y datos que se generen empleando el servicio de roaming nacional pertenecen al respectivo mercado minorista en el que se ubiquen dichos servicios, de tal manera que no existe una diferencia para el usuario en el sentido de si los servicios se realizan mediante la red de su propio operador o mediante la red de otro operador mediante roaming nacional.

En conclusión, el mercado relevante que se estaría analizando en el presente estudio corresponde al servicio minorista de itinerancia internacional, el cual responde a la siguiente descripción:

*“Mercado del servicio minorista de itinerancia internacional: incluye el servicio de acceso, el servicio de comunicaciones de voz, el servicio de mensajería y el servicio de transferencia de datos, todos en una red móvil extranjera.”*

Por tanto, como se sintetiza a partir del análisis anterior, el presente mercado minorista está restringido a la modalidad de itinerancia en que los usuarios de telefonía móvil, cuya ubicación física corresponde a un país extranjero, pueden originar y recibir llamadas, o establecer otro tipo de comunicaciones asociadas (mensajería corta y transferencia de datos) en condiciones de uso equivalentes a las disponibles en Costa Rica<sup>2</sup>. Es a partir de esto que resulta evidente que el servicio de itinerancia puede subdividirse de la siguiente forma:

- Itinerancia en servicios de voz.
- Itinerancia de servicios de mensajería (SMS y MMS).
- Itinerancia de transferencia de datos (acceso a internet móvil).

A nivel técnico, 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 un país extranjero, su terminal de acceso inicia el proceso de registro con alguna de las redes móviles con cobertura en dicha zona geográfica; al detectar este intento de registro, una vez que esta red (denominada anfitriona) determine que dicho usuario no pertenece a su propia red, procederá a identificar la red doméstica o nativa de dicho usuario. En el caso objeto del presente análisis, deberá existir un acuerdo de itinerancia entre ambos operadores anfitrión (extranjero) y doméstico (Costa Rica), y un acuerdo a nivel de usuario con su operador doméstico, para el uso de este servicio; condiciones necesarias para iniciar un intercambio 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 doméstica 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 originada desde el extranjero, por un usuario que ha contratado el servicio de itinerancia, una vez que tanto los sistemas del operador anfitrión como del operador costarricense, al cual pertenece dicho terminal, constatan que es posible de efectuar la llamada, el operador anfitrión dirige la comunicación hacia una red de pasarelas internacionales (propias o pertenecientes a un tercer operador) con el fin de que dicha llamada alcance el destino pretendido, el cual no necesariamente coincide con un terminal perteneciente al mismo operador doméstico. A partir de esto, resulta claro que bajo este escenario la red del operador doméstico se encarga de autenticar e iniciar el proceso de facturación, pero no del enrutamiento de la comunicación (claro está, excepto en los casos en que el destinatario de dicha comunicación pertenezca a su propia red o que este mismo operador doméstico sea el proveedor del servicio de transporte internacional).

Por otra parte, en el escenario de terminación de llamadas (el usuario que está haciendo itinerancia recibe la llamada), la red doméstica (en Costa Rica) a la cual se encuentra suscrito dicho usuario será la encargada del enrutamiento hacia las pasarelas internacionales con el fin de que se pueda completar dicha comunicación.

A nivel de facturación, el usuario itinerante paga un precio a su operador doméstico por la disponibilidad y uso

---

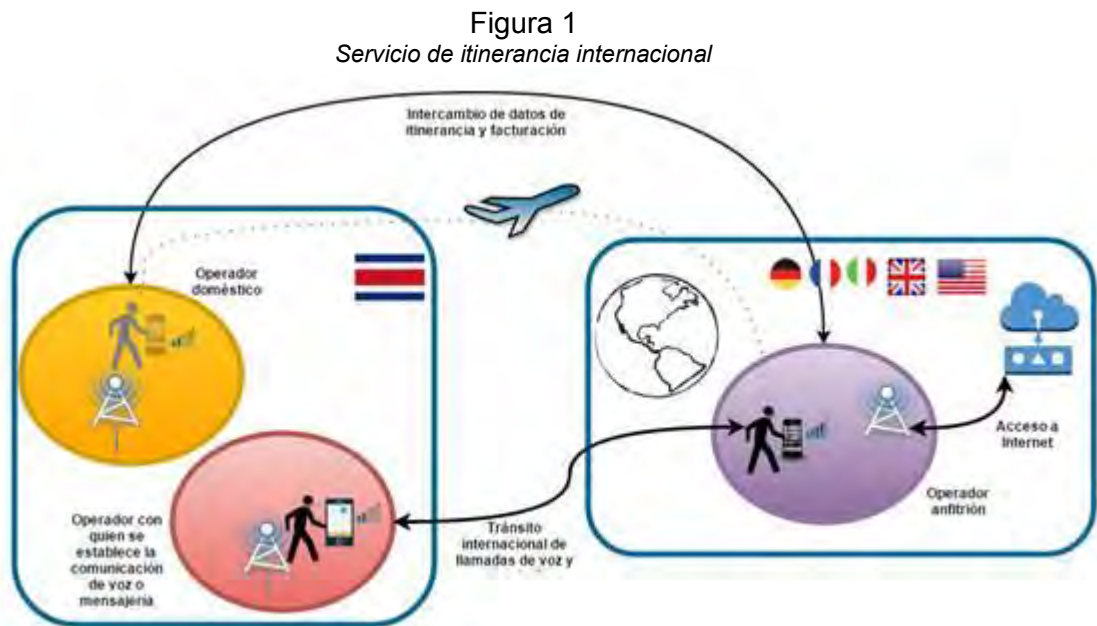
<sup>2</sup> Mediante la resolución del Consejo de la Sutel RCS-041-2014 se establece la obligación de que cada operador o proveedor que brinde servicios Itinerancia Internacional debe facilitar de forma automática, mediante mensajes de texto (SMS), como mínimo la siguiente información:

- a) Mensaje de bienvenida con indicación clara del operador que brinda el servicio en la red visitada.
- b) Tarifas de Itinerancia Internacional (con impuestos incluidos) aplicables a la realización y recepción de llamadas.
- c) Tarifas de Itinerancia Internacional (con impuestos incluidos) aplicables al envío y recepción de SMS.
- d) Tarifas de Itinerancia Internacional (con impuestos incluidos) aplicables al acceso a Internet o establecimiento de sesiones de datos.
- e) Advertencias claras sobre el riesgo que se deriva de las conexiones y las descargas automáticas y descontroladas de datos en Itinerancia Internacional.
- f) Dirección electrónica en la cual el usuario pueda consultar información actualizada sobre tarifas y recomendaciones de uso del servicio.
- g) Número telefónico de asistencia gratuita que el usuario en Itinerancia Internacional puede utilizar en caso de consultas.

de este servicio y no paga nada (de forma directa) al operador anfitrión. Sin embargo, a nivel de los operadores involucrados en la provisión del servicio, este flujo es más complejo. Durante la comunicación, el operador anfitrión envía archivos de Procedimiento de Cuenta Transferida (TPA por sus siglas en inglés) al operador doméstico, ya sea directamente o por medio de un centro de intercambio internacional. Con base en el acuerdo mayorista entre el operador doméstico y el anfitrión, el primero paga al segundo lo estipulado en dicho acuerdo, en función de los parámetros de volumen acordados. Adicionalmente, en los casos donde el operador encargado del tránsito internacional de las comunicaciones no corresponda ni al operador anfitrión ni al doméstico, estos deberán pagar a este operador de tránsito en función del origen de la llamada (en los casos de llamadas originadas en el extranjero, corresponderá al operador anfitrión, en el sentido contrario, corresponderá al operador doméstico). Finalmente, todos estos costos se reflejarán en la facturación hecha al usuario en itinerancia.

En cuanto a la itinerancia a nivel de mensajería, esta modalidad al igual que en el caso de la telefonía de voz implica el uso de las capacidades internacionales de los operadores, evidentemente incorporando las características técnicas propias de este servicio, las cuales ya han sido abordadas en el mercado del servicio minorista de telefonía móvil por lo que no se considera necesario volverlas a desarrollar.

Finalmente, 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, sin embargo, la provisión de este servicio recae únicamente en la red del operador anfitrión. La facturación a diferencia de la itinerancia de llamadas, que utiliza el volumen y duración de estas, o de la mensajería corta (cantidad de mensajes), es medida en unidades de transferencia de datos (capacidad), tales como kilobytes o sus múltiplos tales como megabytes.



*Fuente: Elaboración propia.*

## 2. Dimensión geográfica

En relación con la dimensión geográfica de dicho mercado, en virtud de que este es ofrecido a través de la misma red que el servicio minorista de telefonía móvil y en razón de que la dimensión geográfica de dicho mercado relevante es nacional, se concluye que el mercado geográfico relevante del servicio minorista de itinerancia internacional tiene una dimensión geográfica nacional.

## C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE ITINERANCIA INTERNACIONAL

- 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 itinerancia internacional fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6422-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 itinerancia internacional:

**I) ESTRUCTURA DE MERCADO.**

**1) Participantes del mercado.**

A continuación, se enlistan los operadores que cuentan con autorización para comercializar servicios de la red móvil y que por ende pueden ofrecer el servicio de itinerancia internacional. Conviene destacar que de los cinco operadores de telefonía móvil que operan actualmente en el mercado únicamente los operadores móviles de red comercializan actualmente el servicio de itinerancia internacional.

**CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (CLARO)** es una empresa subsidiaria de América Móvil, empresa mexicana de telecomunicaciones que cuenta con presencia en 19 países del mundo, 18 de los cuales se ubican en América. Actualmente cuenta con más de 288 millones de usuarios de telefonía móvil alrededor del mundo, además de los servicios de telefonía móvil América Móvil también ofrece servicios de telefonía fija, banda ancha y televisión por suscripción, lo que la caracteriza como una de las compañías de telecomunicaciones más grandes e importantes del mundo. América Móvil empieza a ofrecer sus servicios de telefonía móvil en Costa Rica en el mes de noviembre del año 2011 bajo la marca CLARO. Actualmente dicha empresa ofrece en el país los servicios de telefonía móvil, telefonía fija, acceso a internet, enlaces empresariales y televisión por suscripción.

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)** es una empresa estatal que fue creada por Ley N° 449 del 8 de abril de 1949 con el objetivo de desarrollar las fuentes productoras de energía existentes en el país y prestar el servicio de electricidad. Posteriormente, en 1963 se le confirió el objetivo del establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, radiotelegráficas y radiotelefónicas en el territorio nacional. Actualmente está integrado por un grupo de empresas, a saber: RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ S.A. y CABLEVISIÓN DE COSTA RICA CVCR S.A. El ICE ofrece sus servicios de telecomunicaciones bajo la marca KÓLBI. Actualmente dicha empresa ofrece en el país los servicios de telefonía móvil, telefonía fija, acceso a internet, enlaces empresariales, televisión por suscripción, servicios mayoristas, servicios satelitales, entre otros.

**TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. (Telefónica)** es una empresa subsidiaria de Telefónica, empresa española de telecomunicaciones que cuenta con presencia en 21 países, cuenta con importante presencia tanto en Europa como en Latinoamérica. Actualmente cuenta con más de 327 millones de accesos, ubicándose como la sexta operadora mundial más grande por cantidad de accesos. Además de los servicios de telefonía móvil, telefónica también ofrece servicios de telefonía fija, banda ancha y televisión por suscripción. Esta empresa empieza a ofrecer sus servicios de telefonía móvil en Costa Rica en el mes de noviembre del año 2011 bajo la marca Movistar, actualmente dicha empresa ofrece los servicios de telefonía móvil, telefonía fija y acceso a internet.

**2) Participación de mercado.**

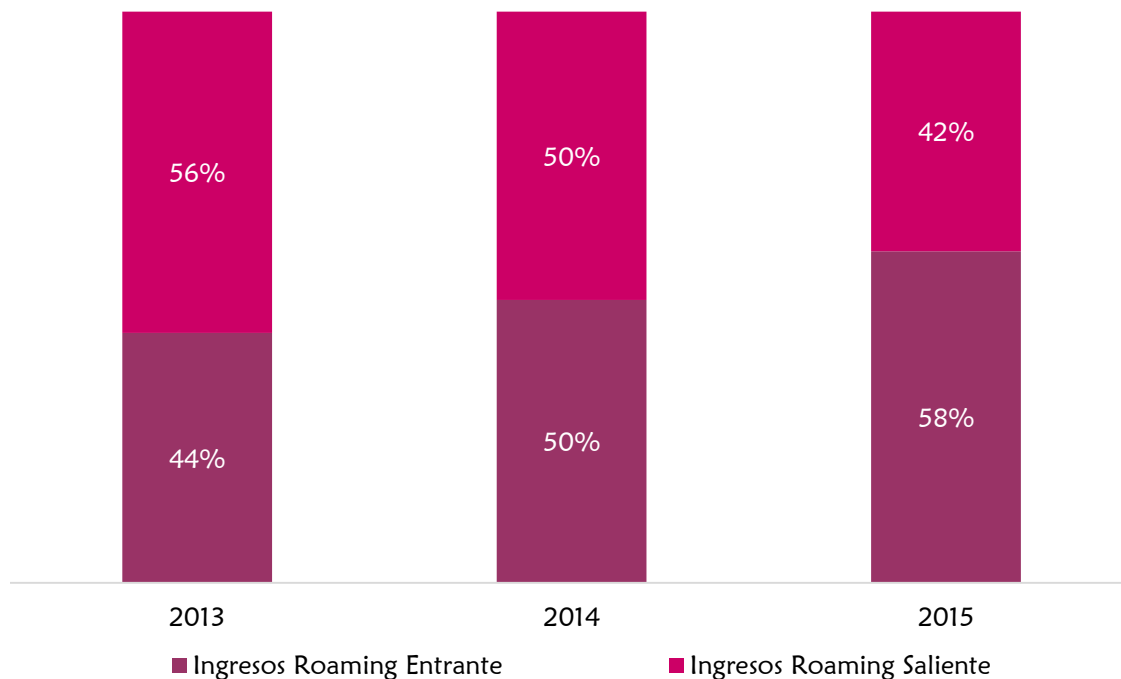
Un elemento importante a considerar en relación con el indicador de participación es que este puede ser cuantificado a partir de distintos tipos de variables, entre las que destacan usuarios, tráfico e ingresos. Se considera que la variable de tráfico refleja mejor la preferencia de consumo por parte de los usuarios y además da información respecto al volumen comercializado por operador, así los análisis de esta sección se centran

en la variable de tráfico correspondiente<sup>3</sup>.

En relación con los datos de tráfico debe tenerse presente que la desagregación de dichos datos por operador se considera confidencial para los últimos dos años de conformidad con la RCS-341-2012<sup>4</sup>, razón por la cual se omite presentar el detalle específico por operador.

Un primer elemento importante a considerar es que, como ya se indicó en la sección de definición de los mercados relevantes, el análisis aquí realizado se refiere exclusivamente al servicio de itinerancia ofrecido a los usuarios costarricenses, es decir, al servicio del que hace uso un usuario costarricense estando en el extranjero, es decir, al "itinerancia out"<sup>5</sup> o itinerancia saliente. El servicio de "itinerancia out" representa actualmente alrededor del 42% de los ingresos de los operadores de telefonía móvil por este servicio.

Gráfico 1  
*Servicio minorista de itinerancia internacional:  
Participación del servicio de itinerancia saliente y entrante en los ingresos totales de los operadores por concepto de itinerancia internacional. Distribución porcentual. Periodo 2013-2015.*



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

Para analizar la evolución del tráfico se cuentan con datos de tráfico telefónico de llamadas, de datos y de SMS, de tal forma que para una comparación más sencilla se consolidaron los distintos tipos de tráfico en una unidad común<sup>6</sup>, sea el Kb, para lo cual los datos de llamadas y SMS se convirtieron a Kb. En el siguiente gráfico<sup>7</sup> se evidencia a su vez la evolución en la distribución del tráfico de itinerancia saliente entre operadores omitiendo, como se señaló con anterioridad, la identificación de cada uno de los operadores considerados.

<sup>3</sup> Conviene aclarar que el empleo de la variable ingresos no conduce a una conclusión diferente a la alcanzada empleando como referencia la variable de tráfico.

<sup>4</sup> La RCS-341-2012 establece que la SUTEL protegerá los datos de tráfico telefónico por 2 años.

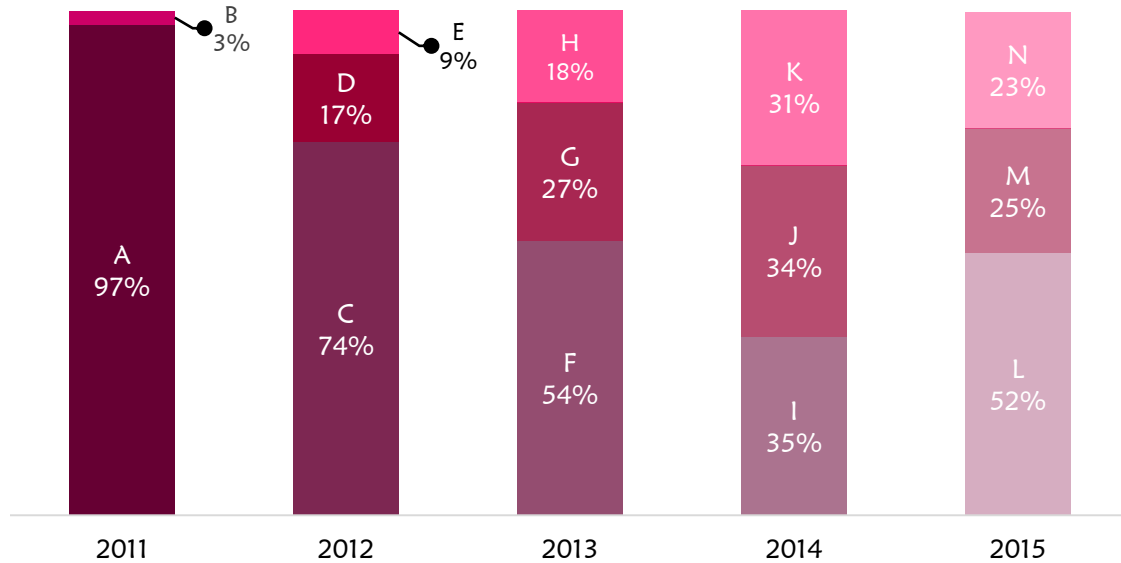
<sup>5</sup> El servicio de "itinerancia in" no se analiza porque no se refiere a un servicio ofrecido a los usuarios costarricense, sino que se refiere a un servicio mayoristas ofrecido por los operadores locales a operadores extranjeros.

<sup>6</sup> Los factores de conversión empleados son los siguientes: 1 minuto corresponde a 4.708 Kb y 1 SMS corresponde a 0,156 Kb.

<sup>7</sup> Un elemento muy importante a tener en cuenta es que del análisis individual de las cuotas de mercado por tipo de tráfico, llamadas, mensajes y datos, sigue la misma tendencia que el gráfico anterior, exceptuando el caso del tráfico de SMS.



Gráfico 2  
*Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Cuota de participación de mercado por operador, cuantificada por el tráfico itinerancia.  
 Distribución porcentual. Periodo 2011-2015.*



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

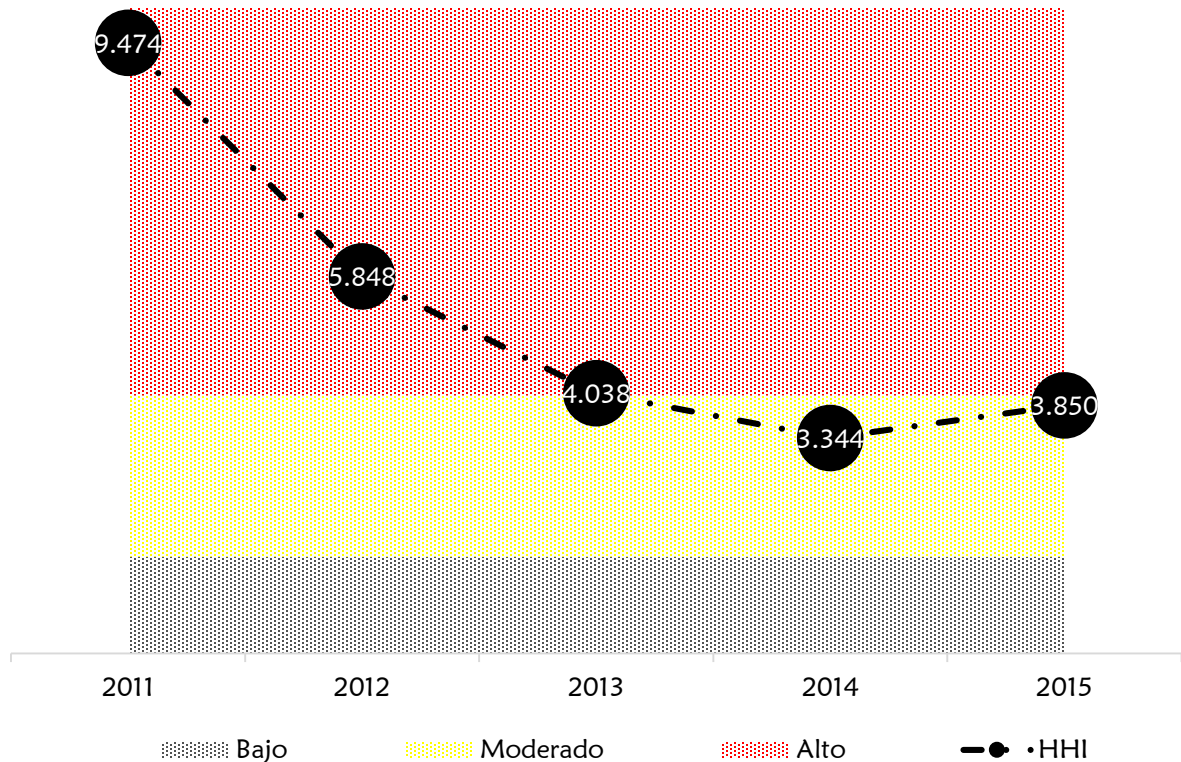
Así en el año 2011 el ICE abarcaba prácticamente el 100% del tráfico de itinerancia internacional, sin embargo, a partir del ingreso de nuevos operadores móviles, la participación del ICE se empezó a reducir, de tal forma que en el año 2015 el mercado poseía tres grandes actores uno de los cuales acumula una cuota superior al 50%, mientras que los otros dos se reparten el resto del mercado, con participaciones que no superan un 25% en ambos casos.

En relación con la evolución de la participación de mercado, conviene rescatar no sólo la tendencia sostenida de la disminución en la cuota de mercado del operador histórico, sino también el hecho de que la dinámica competitiva del mercado es alta en tanto no se presenta una tendencia continuada del operador de mayor cuota de mercado sino que ésta ha venido distribuyéndose entre un participante y otro a lo largo del período de análisis.

### 3) Concentración de mercado.

Como fue indicado de previo para realizar el análisis de concentración de mercado, se utilizó la variable tráfico total de itinerancia saliente como proxy del uso y preferencia de consumo de los usuarios. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del HHI.

Gráfico 3  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Nivel de concentración de mercado según el Índice Herfindahl-Hirschman.  
 Periodo 2011-2015.



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

De la información contenida en el gráfico anterior se evidencia que el servicio minorista de itinerancia internacional ha tenido una disminución apreciable en el nivel de concentración desde el año 2011, lo que significa que para dicho servicio la distribución de mercado entre los principales proveedores se ha hecho más equitativa, provocando una mayor dinámica competitiva entre los participantes del mercado.

Si bien el valor del 2015, el cual alcanza los 3.850, puede llevar a concluir que la distribución de las cuotas del mercado aún es inadecuada, lo cierto del caso es que son sólo tres los proveedores que ofrecen este servicio en el mercado, de tal forma que el HHI mínimo que se podría alcanzar bajo un escenario de distribución equitativa del mercado es de 3.333. En ese sentido, se puede concluir que la distribución actual de cuotas de mercado es muy cercana al HHI ideal.

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

##### a) Rivalidad del mercado a nivel de precio.

En la encuesta realizada por la SUTEL los operadores que ofrecen el servicio de itinerancia internacional indicaron que la rivalidad existente en este mercado es entre media y alta. Indicando en muchos casos el papel que ha venido a jugar el cambio en el tipo de planes por parte de los operadores para dinamizar el nivel de competencia. En ese sentido los planes y ofertas juegan un papel central en la dinámica competitiva del servicio de itinerancia.

Como se observa en el siguiente cuadro existen diferencias considerables en los precios cobrados por los operadores, así como también entre las distintas modalidades de pago y el país en el cual se haga uso del itinerancia.

**Cuadro 1**  
*Servicio minorista de itinerancia internacional:*  
*Precio por operador, según la modalidad de itinerancia saliente. Año 2016.*

Modalidad	Empresa	Detalle	Zona			
			Estados Unidos	Centroamérica	Sudamérica	Europa
Postpago	Kolbi	Minuto	1,45	1,23	2,10	2,51
		Datos/MB	7,16	7,16	7,16	7,16
	Claro	Minuto	0,75	0,06	1,25	1,50
		Datos/MB	0,06	0,05	0,28	0,60
	Movistar	Minuto	1,00	0,75	0,75	0,75
		Datos/MB	1,00	1,00	1,00	1,00
Prepago	Kolbi	Minuto	1,46	1,24	2,12	2,53
		Datos/MB	7,16	7,16	7,16	7,16
	Claro	Minuto	0,92	0,69	0,92	2,21
		Datos/MB	0,07	0,07	0,28	0,69
	Movistar	Minuto	1,00	0,75	0,75	0,75
		Datos/MB	1,00	1,00	1,00	1,00

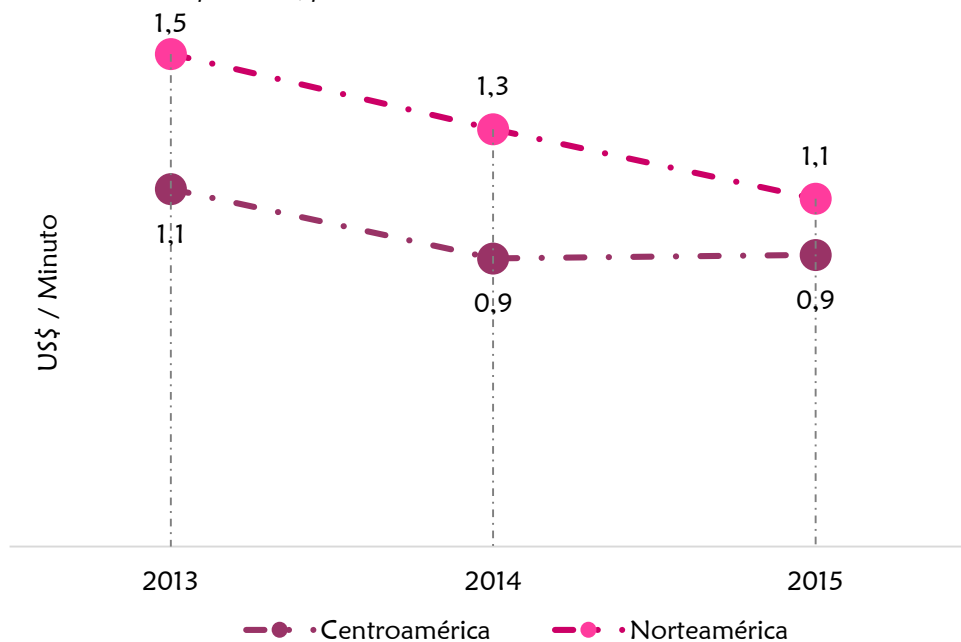
**Nota:** Los precios están dados en dólares.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de las páginas Web de las empresas incluidas en el cuadro, datos consultados el día 05 de abril del 2016.

De la información contenida en el cuadro anterior se observa que el precio que ofrecen los tres operadores nacionales es diferente, lo que permite a los usuarios tener una amplia gama de opciones para escoger la que mejor se adapte a sus gustos y preferencias. Por su parte, esta diferenciación en precios entre los operadores evidencia una clara segmentación de mercado. Esta, cabe destacar es una de las características propias de mercados con elevado grado de competencia.

Otro de los indicadores que reflejan el mayor nivel competitivo de este servicio es la tendencia a la baja en los precios cobrados por los operadores. En los siguientes gráficos se muestra la evolución de los precios promedio de los distintos tipos de itinerancia, llamadas, datos y mensajes, entre los años 2013 y 2015, para las dos regiones o zonas que mayormente se demanda el servicio (Centro y Norte América).

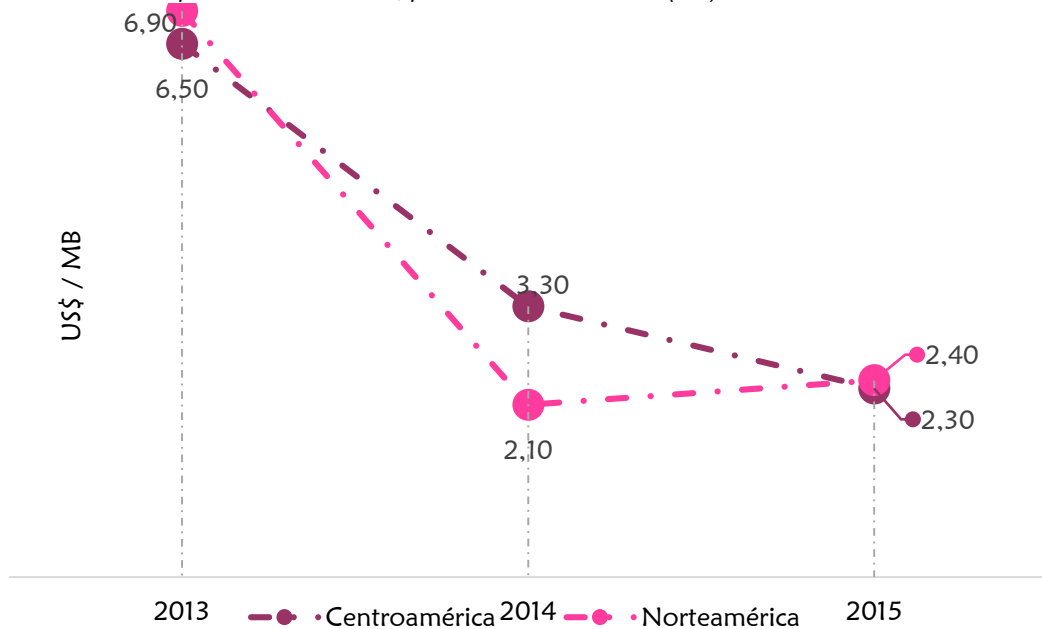
**Gráfico 4**  
*Servicio minorista de itinerancia internacional:*  
*Precio promedio, por itinerancia de minuto de voz. Periodo 2013-2015.*



**Nota:** Los precios están dados en dólares.

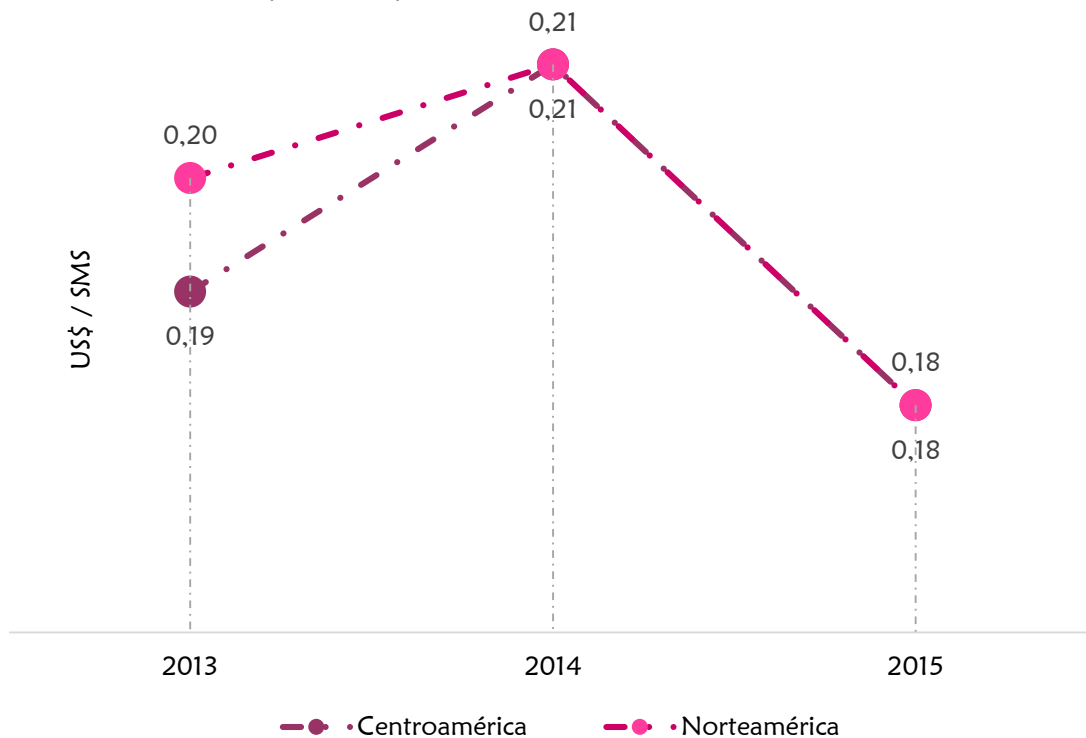
**Fuente:** Elaboración propia a partir de información suministrada por los operadores en respuesta a la nota 1449-SUTEL-DGM-2016.

Gráfico 5  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Precio promedio en dólares, por itinerancia de datos (MB). Periodo 2013-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por los operadores en respuesta a la nota 1449-SUTEL-DGM-2016.

Gráfico 6  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Precio promedio, por itinerancia de SMS. Periodo 2013-2015.



Nota: Los precios están dados en dólares.

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por los operadores en respuesta a la nota 1449-SUTEL-DGM-2016.

Lo anterior muestra una tendencia a la baja entre los años 2013 y 2015 para los distintos tipos de itinerancia, alcanzando las disminuciones de los precios en los destinos seleccionados, 18% y 29% para Centroamérica y Norteamérica respectivamente en el caso de las llamadas, de un 65% para ambos destinos en el caso del itinerancia de datos y de 8% y 6% para Centroamérica y Norteamérica respectivamente en el caso de los SMS.

Aunado a lo anterior, no se puede dejar de lado que los operadores móviles han mostrado un comportamiento muy dinámico en el último año en relación con el servicio de itinerancia, esto por cuanto brindan ofertas y planes muy agresivos. Así por ejemplo los operadores CLARO y Movistar han incluido dentro de sus ofertas comerciales una serie de beneficios muy atractivos para el consumidor. Por ejemplo, en el caso de CLARO se ofrece la posibilidad de tasar el servicio de itinerancia voz en todos los países de Centroamérica y México con la misma tarifa que la establecida a nivel nacional, mientras que en el caso de Movistar se ofrece el servicio de itinerancia de datos a la tarifa por consumo de datos local. De igual manera para ambas ofertas los operadores han realizado vasta publicidad orientada a capturar un mayor porcentaje de mercado, sobre todo dirigiéndose al usuario que frecuentemente viaja por esta región.

Nuevamente, la búsqueda de elementos diferenciadores del servicio ofrecido a segmentos específicos de usuarios, ya sea por región o por tipo de consumo (datos, voz) son un fiel reflejo de la fuerte dinámica competitiva entre operadores.

Ilustración 1  
*Servicio minorista de itinerancia internacional:  
Publicidad de la empresa Telefónica, por itinerancia de datos. Año 2016.*



**Fuente:** Información del sitio Web de la empresa <http://movistar.cr/itinerancia-internacional>, consultado el día 05 de abril del 2016.

Consecuentemente, la rivalidad competitiva de mercado parece ser liderada por los operadores mencionados quienes han generado ofertas con precios muy competitivos para este servicio.

Ilustración 2  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Publicidad de la empresa CLARO, por itinerancia de voz. Año 2016.

**ESTAR LEJOS NO SIGNIFICA  
NO ESTAR CONECTADO**

**LLAMADAS INTERNACIONALES**    **ROAMING DE DATOS**    **MUCHOS SERVICIOS MÁS**

Si lo tuyo es viajar y seguir conectado, el servicio de Roaming Claro es lo que necesitas.

Resumen    **Roaming de Voz**    Roaming de Datos    Cobertura    Características    Contactanos    Mapa de Cobertura

**Paquetes**

Paquetes Roaming Pospago	Tarifas sin Paquetes Pospago	Paquetes Roaming Plan Control / Prepago	Tarifas sin Paquetes Plan Control	tarifas sin paquetes prepago	Paquetes Roaming Plan Control / Prepago de SMS
Tipo de Llamada por minuto	Centroamérica	Nicaragua	Estados Unidos América 1	Europa 1	Resto del Mundo
Llamadas Entrantes	¢0.00	¢300	¢500	¢1000	¢1000
Llamadas Salientes Locales	Se descuenta de sus minutos locales	¢300	¢500	¢1200	¢1500
Llamadas Salientes a Costa Rica	Se descuenta de sus minutos locales	¢300	¢500	¢1200	¢1500
SMS Salientes	Se descuenta de sus minutos locales	¢75	¢100	¢325	¢325
SMS Entrantes	¢0.00	¢00	¢00	¢00	¢00
Mas Información	<a href="#">Ver Detalles &gt;</a>		<a href="#">Ver Detalles &gt;</a>	<a href="#">Ver Detalles &gt;</a>	<a href="#">Ver Detalles &gt;</a>

Fuente: Información del sitio Web de la empresa <http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/movil/itinerancia/#info-02>, consultado el día 05 de abril del 2016.

**b) Denuncias por prácticas monopolísticas.**

A la fecha, se han interpuesto ante SUTEL dos denuncias contra dos operadores distintos en relación con el servicio de itinerancia internacional. Actualmente ambas denuncias se encuentran en proceso de investigación por parte de SUTEL.

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

Para este servicio el insumo más relevante lo representan los acuerdos y la definición de cargos mayoristas con operadores internacionales, pues resulta esencial para poder brindar el servicio. Asimismo, y en concordancia con lo señalado por los operadores<sup>8</sup> estos cargos representan el mayor costo que deben asumir por cuanto se considera un servicio ofertado de manera complementaria a la oferta móvil.

Los acuerdos internacionales son negociados entre los operadores nacionales con los operadores de cada país por lo que existen diferencias en las condiciones pactadas de acuerdo a cada operador. En este sentido

<sup>8</sup> Encuesta a los operadores y proveedores del servicio



es importante destacar que todos los operadores tienen acceso a las fuentes de insumos para brindar el servicio, siendo que los mismos operadores indicaron en la encuesta realizada por SUTEL que no han enfrentado dificultades para suscribir acuerdos con proveedores internacionales en relación con el servicio de itinerancia.

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

De acuerdo a la información aportada en la encuesta aplicada a los operadores, estos no poseen grandes demandantes de los servicios que puedan ejercer presión en la oferta de los operadores y así negociar condiciones favorables, por lo que se puede concluir que no existe poder compensatorio en la demanda para este servicio.

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

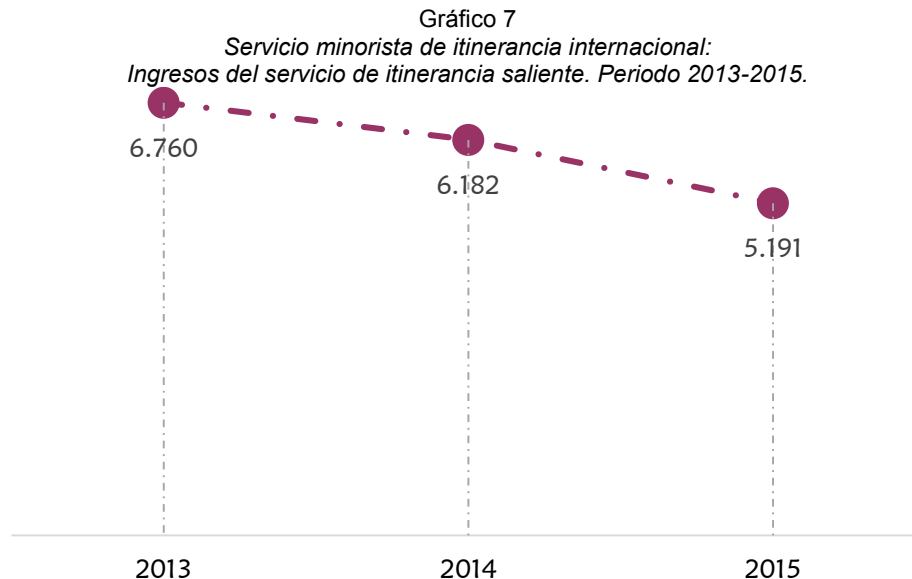
Los costos de cambio se encuentran normados en los contratos de adhesión y son aprobados por la Superintendencia mediante la valoración de los requisitos, condiciones y plazos determinados para los diferentes planes, eso implica que, independientemente del operador que brinda el servicio, los costos de cambio en que deben incurrir los usuarios son muy similares, lo que permite inferir que este costo no representa una limitante para los usuarios.

Más aún el hecho de que los operadores también ofrezcan paquetes con ofertas competitivas de itinerancia para el servicio prepago permite a los usuarios cambiar de operador de manera temporal para el servicio de itinerancia internacional. Esta posibilidad de cambio de operador se puede dar incluso sin contar con otro terminal telefónico, a tal grado que los usuarios pueden acceder en cada oportunidad al servicio de itinerancia del operador que ofrezca las mejores condiciones.

Por lo tanto, los distintos factores llevan a concluir que los costos de cambio de operador en este mercado son bajos.

#### 8) Rentabilidad.

Si se analiza el indicador de ingresos por minuto como proxy de la rentabilidad del servicio, es posible corroborar que efectivamente los ingresos percibidos presentan una considerable disminución y por ende es de esperar que la rentabilidad esté correlacionada, ello tanto para servicios de voz como mensajes y datos pues todos esos servicios registran una tendencia a la baja en el ingreso promedio para el periodo bajo estudio. Lo cual a su vez se evidencia en la evolución de los ingresos por concepto de itinerancia saliente.



**Notas:** Las cifras están dadas en millones de colones.

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

Así no existen indicios en el mercado de rentabilidades excesivas que sobrepasen las tasas normales, sino que más bien este servicio muestra una tendencia a la baja en términos de los ingresos generados.

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

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

La red de producción, distribución y ventas constituye una variable importante para la expansión y crecimiento de los operadores de telecomunicaciones por lo que representa una de las barreras de entrada que debe ser tomada en consideración por excelencia.

Como es conocido el sector de telecomunicaciones se caracteriza por ser intensivo en capital, de tal forma que el desarrollo de canales alternativos implica un costo financiero alto. En particular en el caso del servicio de itinerancia internacional este servicio sólo puede ser ofrecido por proveedores de telefonía móvil, lo que implica que su costo de provisión es incluso mayor al de otros servicios minoristas ya analizados porque implica no sólo el despliegue local de una red de telecomunicaciones móviles, sino también la negociación internacional de distintos tipos de acuerdos para poder ofrecer a los usuarios finales este servicio en los destinos seleccionados o requeridos por este.

El costo de capital representa el reconocimiento de una remuneración de capital a la inversión realizada, en ese sentido corresponde a la rentabilidad mínima con la que las empresas operadoras estarían dispuestas a realizar inversiones para continuar brindando los servicios de telecomunicaciones.

Actualmente, el costo de capital de la industria 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 recurre a solicitar la información financiera necesaria a todos los operadores de servicios de Telecomunicaciones; para 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 valorar el costo de capital del sector de telecomunicaciones nacional, se recurrió a realizar un comparativo con el sector de telecomunicaciones de algunos países tales como Estados Unidos<sup>9</sup> (65 empresas que cotizan en bolsa), México España, y Chile, en donde el costo de capital al año 2015 fue de 5,52% para Estados Unidos y de 9,74 para México<sup>10</sup>, para España y Chile<sup>11</sup> los datos están al año 2013 y representan 10,08% en promedio<sup>12</sup> y 10,37% respectivamente.

Como se observa, el valor de este costo es considerablemente superior al de la industria 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 de riesgo por riesgo país la cual representa un 3,30% para el 2015 de dicho costo.

No obstante, este costo se encuentra alineado con el sector de telecomunicaciones de los países del continente que se encuentran en condiciones similares de riesgo a las del país, por lo que dicho costo responde a las necesidades de capital actuales.

Ahora bien, en lo referente al acceso de los operadores a fuentes de financiamiento se encuentra que los operadores tienen acceso a distintos tipos de fuentes de financiamiento, sean créditos o captar recursos mediante bonos o titularizaciones, esto según lo descrito por ellos en la encuesta aplicada por la SUTEL. Lo anterior, muestra que tienen acceso a financiamiento externo e interno como mecanismo para dotarse de recursos y realizar inversiones.

Así se concluye que el costo financiero de desarrollar canales alternativos de producción o distribución si bien constituye una barrera de entrada alta para el ingreso al mercado esta no es infranqueable para la prestación

<sup>9</sup> [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>10</sup> <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/wacc-2015.pdf>

<sup>11</sup> *Estimación del Costo de Capital en la Telefonía Móvil Chilena, 2013*. Proyecto desarrollado por Le Fort Economía y Finanzas para la empresa Atelmo.

<sup>12</sup> 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).



de este servicio. Sobre todo, si se considera que actualmente hay dos proveedores del mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles que aún no han incursionado en la provisión de servicios de itinerancia, sean los operadores móviles virtuales, pero que podrían ofrecer dicho servicio en el corto plazo, luego de los respectivos acuerdos con su operador móvil de red.

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

Considerando que el servicio de itinerancia internacional se brinda por medio de redes de telecomunicaciones móviles, su prestación implica aprovechar en mayor medida la infraestructura ya instalada de los operadores, puesto que estas redes están en la capacidad de brindar servicios de itinerancia internacional siempre que se cuente con los respectivos acuerdos con operadores internacionales. En ese sentido, el servicio minorista de itinerancia internacional constituye un medio de aprovechar una economía de alcance propia de las redes de telecomunicaciones móviles.

En el caso de las economías de escala, el hecho de que las telecomunicaciones por su naturaleza constituyen tradicionalmente una actividad en la cual las inversiones de capital son significativas, el mayor uso de la infraestructura significa una reducción en el respectivo costo promedio, de manera que entre mayor sea la utilización de esta infraestructura por parte de los usuarios menor será el costo con el que se puede prestar cada uno de los servicios que utilizan.

Sin embargo, el hecho de que se requiera de una red móvil para la prestación de este servicio implica que la obtención de economías de escala efectivamente podría representar una ventaja significativa para los operadores ya establecidos del mercado, de tal manera que las economías de escala constituyen una barrera de entrada alta para este servicio.

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

Tradicionalmente las telecomunicaciones son consideradas una actividad intensiva en capital, por cuanto la prestación de los servicios correspondientes requiere de altos niveles de inversión, no sólo iniciales sino también recurrentes para poder garantizar la continuidad y calidad de los servicios, así como para proveer una expansión constante y un adecuado mantenimiento de la red. En ese sentido el monto de inversión en el mercado podría convertirse en una barrera para los actuales o potenciales operadores, sobretodo valorando que la recuperación se estima que es de largo plazo.

En relación con la indivisibilidad de la inversión debe indicarse que es una característica física o técnica de un factor de producción que impide su empleo en cantidades inferiores a un cierto mínimo. En tales circunstancias, la indivisibilidad es un aspecto que deben tomar en cuenta los operadores de telecomunicaciones al incorporarse en el mercado, toda vez que obliga a considerar ciertas proporciones de los factores productivos como dadas, existiendo la posibilidad de caer en ineficiencias económicas notables que surgen de la capacidad de producción que se deja ociosa.

En cuanto al plazo de recuperación de la inversión requerida, es importante que se considere que el artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones establece que *“las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones se otorgarán por un período máximo de quince años, prorrogable a solicitud de parte, hasta por un período que sumado con el inicial y el de las prórrogas anteriores no exceda veinticinco años”*. Tales plazos de otorgamiento se consideran suficientes como para que los operadores puedan hacer una planeación de las inversiones a realizar y su posterior recuperación.

Así el hecho de que este servicio sólo pueda ser brindado por operadores de telecomunicaciones móviles, significa que el tema del monto y plazo de recuperación de la inversión constituye una barrera de entrada alta para eventuales operadores móviles de red que estén dispuestas a brindar dicho servicio. Caso aparte lo constituirían los OMV los cuales para operar no requieren desplegar su propia red, sino simplemente contar con un acuerdo con un OMR, de tal forma que para estos operadores las barreras de entrada asociadas con el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión son menores que para los OMR, sin que por ello se pueda afirmar que son inexistentes. Esto se refleja en el hecho de que los OMV que actualmente operan en el mercado aún no han empezado a ofrecer el servicio de itinerancia como parte de su oferta de servicios, lo cual resulta en evidencia de que estos podrían experimentar otro tipo de barreras diferentes a las experimentadas por los OMR.

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

En el caso del servicio minorista de itinerancia internacional los nuevos interesados en ofrecer este servicio cuentan con una barrera prácticamente absoluta en materia del otorgamiento de concesiones, en cuanto para que puedan operar en el mercado deben necesariamente contar con una concesión para el uso y la explotación del espectro radioeléctrico. En ese sentido se encuentra que el ingreso de nuevos OMR en este mercado cuenta con barreras de entrada que podrían considerarse absolutas. Sin embargo, como ya se ha venido analizando, un caso aparte lo constituyen los OMV, para quienes su ingreso al mercado no les requiere de contar con una concesión sino únicamente con una autorización y un acuerdo con un OMR. Así si bien para los OMV las barreras podrían ser menores, lo cierto del caso es que la posibilidad de lograr suscribir un acuerdo con un OMR tampoco se constituye en una barrera de entrada baja, prueba de ello es que actualmente hay cinco operadores que cuentan con autorización para prestar servicios de OMV, muchas de cuyas autorizaciones fueron otorgadas en el año 2011, siendo que a la fecha la mayoría de estos operadores no llegaron a un acuerdo con algún OMR que les permitiera ingresar al mercado. Lo que lleva a concluir que en materia de concesiones, autorizaciones, permisos y acuerdos, las barreras de entrada al mercado minorista de itinerancia internacional son altas.

#### **5) Inversión en publicidad.**

Los operadores consideran que este rubro es muy importante para incrementar o mantener la participación de mercado, por lo que realizan gastos específicos en publicidad para este servicio, adicional a la publicidad que realizan para los demás servicios móviles<sup>13</sup>. De tal forma se considera que el gasto en publicidad también representa una alta barrera de entrada a este mercado, pues resulta necesaria para dar a conocer la diferenciación en el servicio.

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

Para brindar el servicio en mercados internacionales es necesario suscribir acuerdos con operadores huéspedes en los países en los cuales se desee ofrecer el servicio de itinerancia, por lo que este insumo representa una barrera de entrada importante. No obstante, este proceso suele ser expedito y no representa un obstáculo para brindar el servicio según lo manifestado por los mismos operadores móviles en la encuesta realizada por SUTEL, los cuales indican que no han experimentado problemas para suscribir acuerdos de este tipo con operadores internacionales. Más aún algunos operadores llegan incluso a indicar que los mercados internacionales son tan competitivos que existen amplias facilidades para que los operadores locales puedan para alcanzar acuerdos que permitan estructurar ofertas agresivas y competitivas para el servicio de itinerancia internacional.

Lo anterior permite concluir que en Costa Rica los operadores de telecomunicaciones que brindan el servicio de itinerancia no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.

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

En concordancia con lo manifestado por los mismos proveedores del “*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles*”, en la actualidad los actos de autoridades estatales o municipales no constituyen una barrera de entrada a la prestación del servicio de itinerancia internacional.

### **III) BENEFICIOS OBTENIDOS POR LOS USUARIOS.**

#### **1) Acceso de los usuarios a la información para toma de decisiones.**

En las páginas de todos los operadores móviles de servicios de telecomunicaciones que ofrecen el servicio de itinerancia, así como en las sucursales y en redes sociales existe información del servicio. Por su parte, la página web de cada operador es el medio más expedito y de fácil acceso en donde se

---

<sup>13</sup> Sin embargo conviene destacar que existe una visión distinta entre los operadores que participan del mercado, ya que existe uno de los participantes que considera que la inversión en publicidad no es necesaria en este servicio.

encuentra toda la información necesaria para que los usuarios valoren los paquetes, planes, ofertas, requisitos necesarios y precios del servicio, lo que permite a dichos usuarios adquirir el servicio de manera informada.

Entre la información publicada se encuentran los requisitos, destinos, tarifas, plazos, restricciones, duración, entre otros. La información publicada por los operadores es de tal naturaleza que es fácilmente entendible y comparable por parte de los usuarios. A continuación, se presentan algunos extractos de la información contenida en dichos sitios Web.

Ilustración 3  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Información de la empresa CLARO sobre el itinerancia de voz en servicios postpago. Año 2016.

Resumen	Roaming de Voz	Roaming de Datos	Cobertura	Características	Contactanos	Mapa de Cobertura
---------	----------------	------------------	-----------	-----------------	-------------	-------------------

Paquetes Roaming Pospago	Tarifas sin Paquetes Pospago	Paquetes Roaming Plan Control / Prepago	Tarifas sin Paquetes Plan Control	tarifas sin paquetes prepago	Paquetes Roaming Plan Control / Prepago de SMS
Paquetes Roaming	Estados Unidos	América Móvil	América Móvil 1	Europa	Asia
25 Min	€4,600	€5,700	€3,800	€6,900	€10,700
50 Min	€7,600	€9,600	€6,400	€11,500	€17,800
100 Min	€13,800	€17,200	€11,200	€20,700	€31,100
Tarifa Mensaje de texto Saliente	€0,05	€0,05	€0,05	€0,20	€0,20
Tarifa Preferente por minuto adicional	\$0,48	\$0,60	\$0,40	\$0,72	\$1,12
Más información	Ver Detalles >	Ver Detalles >	Ver Detalles >	Ver Detalles >	Ver Detalles >

Fuente: Información del sitio Web de la empresa <http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/movil/itinerancia/#info-02>, consultado el día 06 de abril del 2016.

Ilustración 4  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Información de la empresa CLARO sobre el itinerancia de voz en servicios prepago. Año 2016

Resumen	Roaming de Voz	Roaming de Datos	Cobertura	Características	Contactanos	Mapa de Cobertura
---------	----------------	------------------	-----------	-----------------	-------------	-------------------

Paquetes Roaming Pospago	Tarifas sin Paquetes Pospago	Paquetes Roaming Plan Control / Prepago	Tarifas sin Paquetes Plan Control	tarifas sin paquetes prepago	Paquetes Roaming Plan Control / Prepago de SMS
Tipo de Llamadas	Centroamérica	Nicaragua	Estados Unidos América 1	Europa 1	
Entrantes	€375.00	€300.00	€500.00	€1000.00	
Salientes Locales	€375.00	€300.00	€500.00	€1200.00	
Salientes a Costa Rica	€375.00	€300.00	€500.00	€1200.00	
SMS Saliente	€100.00	€75.00	€100.00	€325.00	
SMS Entrantes	€00.00	€00.00	€00.00	€00.00	
Mas información	Ver Detalles >		Ver Detalles >	Ver Detalles >	

Fuente: Información del sitio Web de la empresa <http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/movil/itinerancia/#info-02>, consultado el día 06 de abril del 2016.

Ilustración 5  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Información de la empresa ICE sobre el itinerancia en servicios prepago. Año 2016.



**Tarifas roaming prepago:**

Región	Tarifa llamada saliente i.v.i.	Tarifa SMS saliente i.v.i.	Tarifa llamada entrante i.v.i.	Tarifa SMS entrante i.v.i.
Asia Pacífico	\$2,94	\$0,31	\$0,60	GRATIS
Caribe	\$2,18			
Centroamérica	\$1,24			
Cuba y África	\$2,68			
Europa	\$2,53			
Norteamérica	\$1,46			
SudaMex	\$2,12			

- El servicio se cobra por minuto.
- Para efecto de montos denominados en dólares, el pago respectivo debe realizarse en su equivalente en colones según el tipo de cambio del día.
- Cada llamada recibida en Roaming factura un monto adicional de comunicación saliente nacional con tarifa MIDA.
- Si utilizás tarjetas prepago o algún medio alternativo para realizar llamadas internacionales; en donde utilicés el celular y servicio del ICE, se generará el cobro respectivo por el uso de la tarjeta y adicionalmente el cobro por la llamada en Roaming.

Consultá aquí el detalle de los países y operadores por región disponibles para roaming out.

**Tarifa cobertura marítima:**

- Las llamadas salientes tienen un precio único de \$2,51 i.v.i. el minuto.
- SMS saliente \$0,31 i.v.i., SMS Entrante GRATIS.
- Sujetas a variación por tipo de cambio o solicitud del Operador.

Mientras estés en puerto, las llamadas realizadas mediante la red de un Roaming Partner del ICE, se cobran de acuerdo a las tarifas de la región en la que se encuentre el país visitado. Las llamadas entrantes tienen un precio único de \$0,60, sin importar el origen.

Fuente: Información del sitio Web de la empresa

[http://www.kolbi.cr/wps/portal/!ut/p/c5/jY\\_BDolwEEQ\\_gduWFjwWKFkMlliaABfSgzEkAh6M\\_r71YiJEwuxx8mZ2Ulv8je7Z\\_X92jn0Z3QzVqeUfABKYSR0GpYiBkXAgmFUly5v2Gd1WBdZ5EAeytlaBwVZ6zUFNT0i00\\_JGAD\\_3N1pJRUJKIIGtO4BDOu\\_uc---mOgywCsYsMtikQs\\_h8mb6BXvHXd5\\_yabig-2C96tcblyBFA!!/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfMjBTNFNUQU1BMzNjNTBBRUJKQTVFSTJDVDU!/#.Vw0aOvnhAdU](http://www.kolbi.cr/wps/portal/!ut/p/c5/jY_BDolwEEQ_gduWFjwWKFkMlliaABfSgzEkAh6M_r71YiJEwuxx8mZ2Ulv8je7Z_X92jn0Z3QzVqeUfABKYSR0GpYiBkXAgmFUly5v2Gd1WBdZ5EAeytlaBwVZ6zUFNT0i00_JGAD_3N1pJRUJKIIGtO4BDOu_uc---mOgywCsYsMtikQs_h8mb6BXvHXd5_yabig-2C96tcblyBFA!!/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfMjBTNFNUQU1BMzNjNTBBRUJKQTVFSTJDVDU!/#.Vw0aOvnhAdU), consultado el 06 de abril del 2016.



Ilustración 6  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Información de la empresa ICE sobre el itinerancia en servicios postpago. Año 2016.

kölbi roaming postpago

Personal > kölbi Postpago > kölbi roaming > Tarifas  
 Última actualización: 08/12/15



¡Solicítalo aquí!

Tarifas

Región	Tarifa llamada saliente I.V.L.	Tarifa SMS saliente I.V.L.	Tarifa llamada entrante I.V.L.	Tarifa SMS entrante I.V.L.
Asia Pacífico	\$2,91	\$0,31	\$0,60	GRATIS
Caribe	\$2,16			
Centroamérica	\$1,23			
África	\$2,67			
Europa	\$2,51			
Norteamérica	\$1,45			
Sudamérica y México	\$2,10			

- El servicio se cobra por minuto.
- Para efecto de montos denominados en dólares, el pago respectivo debe realizarse en su equivalente en colones según el tipo de cambio del día.
- Cada llamada recibida en Roaming factura un monto adicional de comunicación saliente nacional con tarifa MIDA.
- Si utilizás tarjetas prepago o algún medio alternativo para realizar llamadas internacionales; en donde utilicés el celular y servicio del ICE, se generará el cobro respectivo por el uso de la tarjeta y adicionalmente el cobro por la llamada en Roaming.
- Con tu servicio Roaming podés realizar llamadas a cualquier parte del mundo y el costo será el mismo según el país en el te encontrás.

Consultá aquí el detalle de los países y operadores por región disponibles para roaming out.

Tarifa en Cobertura Marítima

- Las llamadas salientes tienen un precio único de \$2,51 i.v.i. el minuto.
- SMS saliente \$0,31 i.v.i., SMS Entrante GRATIS.
- Sujetas a variación por tipo de cambio o solicitud del Operador.

Mientras estás en puerto, las llamadas realizadas mediante la red de un Roaming Partner del ICE, se cobran de acuerdo a las tarifas de la región en la que se encuentre el país visitado. Las llamadas entrantes tienen un precio único de \$0,60, sin importar el origen.

Tarifa Roaming Datos

- El servicio Roaming Datos se cobra por Kilobytes (KB) de acuerdo con la cantidad de información transmitida (uplink/downlink).
- La unidad mínima de cobro será de 10 KB.
- El precio por Kilobytes es de \$0,007 I.V.L.
- Recordá que adicionalmente debés cancelar la tarifa mensual del servicio Internet celular.
- La velocidad dependerá del dispositivo que posea el cliente y la capacidad de la red móvil del ICE.

Fuente: Información del sitio Web de la empresa

[http://www.kolbi.cr/wps/portal!/ut/p/c5/jY\\_LCslwEEU\\_KZNMk7pNH\\_YhNaVJpHYjWYqUbOtC9PeNOykYemd5OH05ZCD-Zvcab-45LrO7k54M4mJqgsp0F4HKOUKV8wyFEqxIhOfnH15YzaCipu32sULd4hYb\\_kRCwIZDvOpeccW\\_NgMdaSMbmVDMoDrVtpM2LbHBsO2\\_b7ADPLz7WC7TITwm69O\\_Pw6Ve64I/dI3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfMkdOQTJVQU1BSkZTODBjTFQ0SupVNzIIUTI!/#.Vw0aofnhAdU](http://www.kolbi.cr/wps/portal!/ut/p/c5/jY_LCslwEEU_KZNMk7pNH_YhNaVJpHYjWYqUbOtC9PeNOykYemd5OH05ZCD-Zvcab-45LrO7k54M4mJqgsp0F4HKOUKV8wyFEqxIhOfnH15YzaCipu32sULd4hYb_kRCwIZDvOpeccW_NgMdaSMbmVDMoDrVtpM2LbHBsO2_b7ADPLz7WC7TITwm69O_Pw6Ve64I/dI3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfMkdOQTJVQU1BSkZTODBjTFQ0SupVNzIIUTI!/#.Vw0aofnhAdU), consultado el día 06 de abril del 2016.

Ilustración 7  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Información de la empresa Telefónica sobre el itinerancia en servicios postpago. Año 2016.

**Roaming Internacional**

**¡Regresá de tu viaje con grandes recuerdos y no grandes facturas!**

Movistar Roaming Postpago te trae una súper tarifa para que navegues por Internet libre de preocupaciones. También las mejores y más simples tarifas de minutos para que te comuniqués desde el extranjero con tu Movistar como que estuvieras en casa.

Recordá que para usar este servicio debés activar el acceso roaming en tu línea. Los paquetes de minutos y datos se cobrarán independientemente de que este acceso esté activo.

Descargá las Guía Uso de Roaming y Consideraciones Importantes para que tengas un mayor conocimiento de cómo funciona el Roaming.

**Movistar Sin Fronteras**

**Roaming 4G LTE**

**Paquetes de Internet**

**Paquetes de Minutos**

**Cobertura Movistar**

**Tarifas**

Disfrutá de hasta un 50% de descuento en tus tarifas de minutos y SMS si te conectas con Movistar en los países donde estamos presentes. Además de una súper tarifa para que navegues por internet.

**Cobertura y tarifas**

Destinos Movistar en Centroamérica	Llamadas Salientes locales, Entrantes y a Costa Rica*	SMS Salientes**	Llamadas a otros destinos (LDI)*	Internet***
El Salvador Nicaragua Panamá Guatemala México	\$0,75	\$0,20	\$2,50	\$1,00
Destinos Movistar en Sudamérica	Llamadas Salientes locales, Entrantes y a Costa Rica*	SMS Salientes**	Llamadas a otros destinos (LDI)*	Internet***
Colombia Venezuela Ecuador Perú Chile Argentina Uruguay Brasil (Vivo)	\$0,75	\$0,20	\$2,50	\$1,00
Destinos Movistar y O2 en Europa	Llamadas Salientes locales, Entrantes y a Costa Rica*	SMS Salientes**	Llamadas a otros destinos (LDI)*	Internet***
España Alemania Reino Unido Irlanda República Checa Eslovaquia	\$0,75	\$0,20	\$2,50	\$1,00
Otros destinos alrededor del Mundo	Llamadas Salientes locales, Entrantes y a Costa Rica*	SMS Salientes**	Llamadas a otros destinos (LDI)*	Internet***
Norteamérica (Estados Unidos, Canadá y Puerto Rico)	\$1,00	\$0,20	\$2,50	\$1,00
Centroamérica (Honduras y Belice)	\$1,50	\$0,40	\$4,00	\$6,00
Resto del Mundo	\$3,00	\$0,50	\$4,50	\$6,00
Zonas Especiales (Cuba y Cruceros)	\$2,50	\$0,50	\$6,00	\$6,00

\* Tarifa por minuto  
 \*\* Tarifa por evento  
 \*\*\* Tarifa por Megabyte (MB)

Fuente: Información del sitio Web de la empresa <http://movistar.cr/descubre/movil/itinerancia/itinerancia-postpago>, consultado el día 06 de abril del 2016.

Lo anterior evidencia que la información ofrecida a los usuarios por los operadores es suficiente y de fácil acceso para que estos puedan tomar su decisión de compra.

## 2) Accesibilidad de los precios.

Como se indicó anteriormente los precios de los servicios de telecomunicaciones se han reducido entre los años 2013 y 2015, aún más si se consideran las promociones y paquetes de minutos y datos que tienen disponibles los operadores. Sin embargo, para analizar el tema de accesibilidad de los precios cobrados por los operadores por este servicio, conviene comparar los precios que actualmente se cobran en Costa Rica

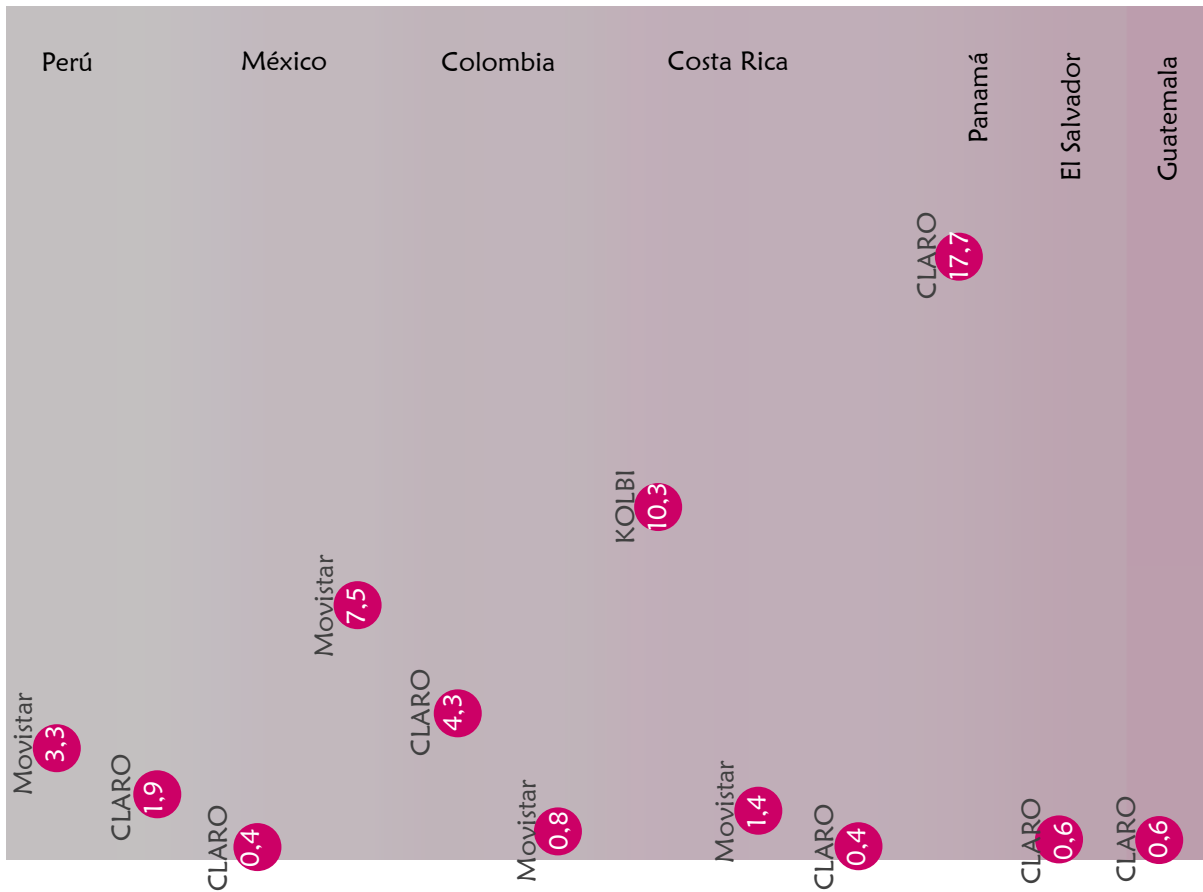
con los aplicados por los operadores de telecomunicaciones en otros países desde un mercado específico.

Gráfico 8  
*Servicio minorista de itinerancia internacional:  
Comparativo del precio por minuto de itinerancia de voz saliente en Estados Unidos,  
según el país en el cual el servicio fue contratado. Cifras en US\$ PPA. Año 2016.*



Fuente: Elaboración propia con información del sitio Web de las empresas incluidas en el gráfico consultadas el 09 de marzo del 2016.

Gráfico 9  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Comparativo del precio del itinerancia de datos saliente en Estados Unidos,  
 según el país en el cual el servicio fue contratado. Cifras en US\$ PPA por MB. Año 2016.



Fuente: Elaboración propia con información del sitio Web de las empresas incluidas en el gráfico, consultados el 09 de marzo del 2016.



Gráfico 10  
 Servicio minorista de itinerancia internacional:  
 Comparativo del precio del itinerancia de SMS saliente en Estados Unidos,  
 según el país en el cual el servicio fue contratado. Cifras en US\$ PPA por SMS. Año 2016.



Fuente: Elaboración propia con información del sitio Web de las empresas incluidas en el gráfico, consultados el 09 de marzo del 2016.

La información contenida en los gráficos anteriores permite concluir que los precios vigentes en nuestro país resultan similares a los que están siendo cobrados en esos otros países latinoamericanos. Más aún, para los servicios de llamadas y SMS, todos los operadores costarricenses están cobrando menos que el promedio de la muestra de países considerada, que alcanza US\$PPA 2,3/minuto para las llamadas salientes en Estados Unidos y US\$PPA 0,5/SMS para los SMS salientes en Estados Unidos. Mientras para el itinerancia de datos dos de los tres operadores locales están cobrando precios menores que el promedio de la muestra que es de US\$PPA 4,1/MB para los datos consumidos en Estados Unidos. Una situación similar ocurre para otros destinos itinerancia, como por ejemplo América, lo que constituye una muestra del dinamismo en la competencia que ha alcanzado Costa Rica para el servicio de itinerancia internacional.

### 3) Oferta disponible de servicios.

La oferta de servicios disponible responde a la cantidad de planes, paquetes, ofertas y formas novedosas de ofrecer el servicio, que los operadores ponen a disposición de los usuarios, así como los servicios sustitutos existentes.

Respecto a lo anterior se tiene que hasta hace cuatro años solamente un operador prestaba el servicio de itinerancia internacional, ya para el año 2011 con la apertura del sector se incrementó a tres operadores los cuales han incursionado con novedosas estrategias de precios que han derivado en mayor asequibilidad del servicio. Ejemplo de ello es la oferta de Claro y Movistar a nivel de Centroamérica y México donde llegan a

tasar con la tarifa local los servicios de voz, datos y mensajes, según sea el paquete del que se trate.

Asimismo, las ofertas que ofrecen los operadores son muy variadas pues ofrecen el servicio de manera empaquetada, sin paquetes, mediante planes diferenciados para prepago y postpago, planes control más las ofertas frecuentes a diferentes destinos<sup>14</sup>.

Por otro lado, respecto a los productos sustitutos se tiene que las aplicaciones o servicios OTT ejercen cierta presión competitiva, lo que ubica a estos servicios con cierto grado de sustituibilidad respecto a los servicios de itinerancia. Este argumento es respaldado con las consideraciones emitidas por los operadores en la encuesta, pues señalan que estas aplicaciones compiten con el servicio de itinerancia tradicional.

#### **4) Satisfacción de los clientes con los servicios.**

Del total de quejas presentadas ante SUTEL, se tiene que únicamente alrededor del 2% de estas, corresponden a itinerancia internacional, con lo que se disminuyó significativamente la cantidad de quejas recibidas por este servicio durante el año 2015. Lo anterior permite inferir que, en términos generales, los usuarios se encuentran satisfechos con este servicio.

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

El análisis prospectivo corresponde al comportamiento esperado del mercado en el corto plazo, es decir, si existen las condiciones para que el mercado incremente su dinámica competitiva en un futuro cercano. Para evaluar esto se recurre a analizar variables como cambios tecnológicos futuros, entrada o salida de operadores, estrategias de crecimiento y consolidación, evolución de ofertas comerciales, comportamiento de los usuarios entre otras.

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

Los cambios tecnológicos en el mercado de las telecomunicaciones están marcados por ciclos de innovación en las tecnologías utilizadas para brindar los servicios. Es así que las primeras tecnologías como la TDMA han evolucionado hasta la actualidad con la LTE (4G), mostrando así un mercado que se caracteriza por una fuerte dinámica de innovación.

Actualmente, las empresas de alta tecnología que operan en los países más avanzados en temas de innovación en esa área se encuentran en la fase inicial de desarrollo de la tecnología 5G, asimismo estas prevén la comercialización en el mercado hasta el año 2020<sup>15</sup>. En virtud de lo anterior y dada la reciente introducción de la tecnología 4G la cual aún no tiene el 100% de cobertura en el país, no se vislumbra que en el corto y mediano plazo se introduzca una nueva tecnología para el servicio en el país.

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

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

En el caso de los operadores de telefonía móvil no se tienen anuncios del ingreso de nuevos OMR, mientras que los OMV tampoco han indicado que vayan a ingresar a ofrecer el servicio de itinerancia en el corto plazo. Por otro lado, no existen anuncios sobre la salida del mercado de alguno de los operadores existentes.

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

La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes

<sup>14</sup> Información consultada el día 10 de marzo del 2016 de los siguientes sitios Web: <http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/movil/itinerancia/>, <http://movistar.cr/itinerancia-internacional>, [https://www.kolbi.cr/wps/portal/!ut/p/c5/jY5BC4lwHMU\\_0v5ubs7j1JITbNlcqBfZIUJl7RD19TOiokPie8fHj99DHVo6udtwctdhntwZNAhjPQbjm1qUghBFQcgoF1QqHGd02VvWw58leNJ17uks5j7osGCqbJmXOggBOLzo7y4pASVpQphmGAR64478IIMlufFsAti83R96Zw0G5dXVIQ00MRXZ8nzl2wb3yr7u3mfzeESX0S5p7g9psszV/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfMjBTNFNUQU1BmzNJNTBBR UJKQTVFSTJDVDU!](https://www.kolbi.cr/wps/portal/!ut/p/c5/jY5BC4lwHMU_0v5ubs7j1JITbNlcqBfZIUJl7RD19TOiokPie8fHj99DHVo6udtwctdhntwZNAhjPQbjm1qUghBFQcgoF1QqHGd02VvWw58leNJ17uks5j7osGCqbJmXOggBOLzo7y4pASVpQphmGAR64478IIMlufFsAti83R96Zw0G5dXVIQ00MRXZ8nzl2wb3yr7u3mfzeESX0S5p7g9psszV/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfMjBTNFNUQU1BmzNJNTBBR UJKQTVFSTJDVDU!/)

<sup>15</sup> Fuente: [http://www.ericsson.com/res/region\\_RLAM/press-release/2015/2015-05-28-5g-es.pdf](http://www.ericsson.com/res/region_RLAM/press-release/2015/2015-05-28-5g-es.pdf)

de efectuar una concentración económica, donde se vean involucrados proveedores del servicio de itinerancia internacional.

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

En materia de la evolución de las ofertas comerciales, al igual que en el caso más general del servicio de telecomunicaciones móviles, se puede esperar que las ofertas de itinerancia también se adapten a la demanda de los usuarios, la cual se dirige hacia un mayor consumo de datos y un menor consumo de servicios más tradicionales como la voz y los SMS. De tal manera los operadores profundizarán la tendencia, iniciada años atrás, de ofrecer menos planes en los cuales el acceso a internet se vuelve el elemento más relevante.

Otro elemento importante a tener en cuenta es que los precios de las ofertas comerciales de este servicio han tendido a la baja. Igualmente, en muchos países actualmente se están ofreciendo los servicios de itinerancia con tarifas nacionales. Por otro lado, los operadores tienden a unificar cada vez más las tarifas entre pre pago y post pago, así como por zona, inclusive hay operadores que ofrecen en distintos países el mismo precio de itinerancia internacional. Así las cosas, se esperaría que en el corto plazo existan ofertas comerciales muy diversas por parte de los distintos competidores del mercado, aprovechando cada operador sus propias ventajas competitivas.

**d) Tendencias esperadas del comportamiento de los consumidores.**

Se prevé que este servicio pueda tener un repunte en el corto plazo, empujado por varios factores, por un lado por una mayor demanda de personas que viajan al extranjero, por otro lado por una necesidad continua de las personas de estar conectadas, lo que amplía su disponibilidad para adquirir este tipo de servicios cuando salen del país y en tercer lugar por la baja en los precios de la oferta comercial de los operadores, lo cual también aumenta la disponibilidad de los usuarios a pagar por este servicio, de tal forma que los planes más baratos incentivan a un uso más frecuente de este servicio.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede dejar de lado que las aplicaciones de valor agregado (servicios OTT) cada vez cobran más importancia como sustitutos cercanos de los servicios móviles, lo cual compite con la provisión de servicios de itinerancia y también podría llegar a afectar la demanda de este tipo de servicios.

**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.

- Alta concentración de mercado: el nivel de concentración del mercado ha venido disminuyendo, pese a un leve aumento observado en el año 2015
- Falta de competencia potencial: este mercado cuenta con dos operadores que hoy no ofrecen servicios, pero que podrían ofrecerlos en el corto plazo, sean los OMV.
- 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 implica que la demanda más bien es elástica.
- Cuotas de mercados similares y estables: las cuotas del mercado no sólo no son simétricas, sino que han variado significativamente a lo largo de los años, sin mostrar una tendencia estable.
- Bajo nivel de cambio tecnológico: en este mercado hay una serie de cambios tecnológicos importantes a nivel de aplicaciones y servicios OTT que afectan la dinámica competitiva de forzando a los operadores a competir fuertemente para captar tráfico.
- Ausencia o baja intensidad de competencia de precios: el mercado presenta una importante competencia en precios, con precios minoristas que han tendido a disminuir a lo largo del período analizado. Además, se evidencian distintos segmentos competitivos del mercado, de tal forma que hay una serie de nichos en los cuales determinados operadores compiten más fuertemente que en otros.

- I. Que en relación con el servicio minorista de itinerancia internacional el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones contenidas en el informe 6422-SUTEL-DGM-2016:

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

1. Este mercado está integrado por tres participantes. Así de los cinco operadores de telecomunicaciones móviles que operan actualmente en el mercado únicamente los operadores móviles de red, sean CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., comercializan actualmente el servicio de itinerancia internacional.
2. En el año 2011 el ICE abarcaba prácticamente el 100% del tráfico de itinerancia internacional, sin embargo, a partir del ingreso de nuevos operadores móviles la participación del ICE se empezó a reducir. Así este mercado se caracteriza por dos elementos en materia de la evolución de la participación de mercado. Por un lado, se presenta una tendencia sostenida en la disminución en la cuota de mercado del operador histórico y por otro lado no se presenta una tendencia continuada en términos de cuál es el operador que posee la mayor cuota de mercado, sino que esta ha venido distribuyéndose entre un participante y otro a lo largo del período de análisis. Así en el año 2015 el mercado poseía tres grandes actores, uno de los cuales acumula una cuota superior al 50%, mientras que los otros dos se reparten el resto del mercado con participaciones que no superan un 25% en ambos casos.
3. El servicio minorista de itinerancia internacional ha tenido una disminución apreciable en el nivel de concentración desde el año 2011, lo que significa que para dicho servicio la distribución de mercado entre los principales proveedores se ha hecho más equitativa, provocando una mayor dinámica competitiva entre los participantes del mercado.
4. El precio de este servicio ha venido disminuyendo en los últimos años. Igualmente, los precios que ofrecen los tres operadores nacionales actualmente son diferentes lo que permite a los usuarios tener una amplia gama de opciones para escoger la que mejor se adapte a sus gustos y preferencias. Esta diferenciación en precios entre los operadores es evidencia de una segmentación de mercado lo que reflejan el mayor nivel competitivo de este servicio. Aunado a lo anterior no se puede dejar de lado que los operadores móviles han mostrado un comportamiento muy dinámico en el último año en relación con el servicio de itinerancia, en términos de una activa oferta de promociones y paquetes especiales.
5. Es importante destacar que todos los operadores tienen acceso a las fuentes de insumos para brindar el servicio, según lo indicaron en la encuesta realizada por SUTEL donde manifiestan que no han enfrentado dificultades para suscribir acuerdos con proveedores internacionales en relación con el servicio de itinerancia.
6. Los operadores no poseen grandes demandantes de los servicios que puedan ejercer presión en su oferta y así negociar condiciones favorables, por lo que se puede concluir que no existe poder compensatorio en la demanda para este servicio.
7. Los costos de cambio del operador se encuentran normados en los contratos de adhesión y los mismos no representan una limitante para que los usuarios cambien de operador. Adicionalmente el hecho de que los operadores ofrezcan paquetes con ofertas competitivas de itinerancia para el servicio prepago permite a los usuarios cambiar de operador de manera temporal para el servicio de itinerancia internacional, por lo que se puede concluir que los costos de cambio de operador en este mercado son bajos.
8. No existen indicios en el mercado de rentabilidades excesivas que sobrepasen las tasas normales, sino que más bien este servicio muestra una tendencia a la baja en términos de los ingresos generados.

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

9. El costo financiero de desarrollar canales alternativos de producción o distribución si bien constituye una

barrera de entrada alta para el ingreso al mercado esta no es infranqueable para la prestación del mismo. Sobre todo, si se considera que actualmente hay dos proveedores del mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles que aún no han incursionado en la provisión de servicios de itinerancia, sean los operadores móviles virtuales, pero que podrían ofrecer dicho servicio en el corto plazo, luego de los respectivos acuerdos con su operador móvil de red.

10. El hecho de que este servicio sólo pueda ser brindado por operadores de telecomunicaciones móviles implica que:
  - a. La obtención de economías de escala efectivamente podría representar una ventaja significativa para los operadores ya establecidos del mercado, de tal manera que las economías de escala constituyen una barrera de entrada alta para este servicio.
  - b. El monto y plazo de recuperación de la inversión constituye una barrera de entrada alta para eventuales operadores móviles de red que estén dispuestas a brindar dicho servicio. Igualmente los OMV podrían experimentar otro tipo de barreras diferentes a las experimentadas por los OMV.
  - c. El ingreso de nuevos OMR en este mercado cuenta con barreras de entrada que podrían considerarse absolutas. En el caso de los OMV, para quienes su ingreso al mercado no les requiere de contar con una concesión sino meramente con una autorización y con acuerdo con un OMR, la barrera de entrada la constituiría la posibilidad de lograr suscribir un acuerdo con un OMR.
11. El gasto en publicidad también representa una alta barrera de entrada a este mercado, pues es el elemento fundamental para lograr la diferenciación del servicio.
12. Los operadores de telecomunicaciones que brindan el servicio de itinerancia no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.
13. En la actualidad los actos de autoridades estatales o municipales no constituyen una barrera de entrada a la prestación del servicio de itinerancia internacional.

#### ***Beneficios obtenidos por los usuarios.***

14. En las páginas de todos los operadores móviles de servicios de telecomunicaciones que ofrecen el servicio de itinerancia internacional, así como en las sucursales y en redes sociales existe información del servicio. La información publicada por los operadores es fácilmente entendible y comparable por parte de los usuarios. Asimismo, esta información es suficiente y de fácil acceso lo que le permite a los usuarios tomar su decisión de compra de la mejor manera.
15. Los precios vigentes en nuestro país resultan similares a los que están siendo cobrados en otros países latinoamericanos, más aún para los servicios de llamadas y SMS todos los operadores costarricenses están cobrando menos que el promedio de la muestra de países considerada, esto significa un mayor beneficio al usuario final el cual se encuentra pagando menores precios por el servicio.
16. La oferta de servicios disponible incluye una gran cantidad de planes, paquetes, ofertas y formas novedosas de ofrecer el servicio, que los operadores ponen a disposición de los usuarios. Asimismo, las ofertas que ofrecen los operadores son muy variadas pues ofrecen el servicio de manera empaquetada, sin paquetes, mediante planes diferenciados para prepago y post-pago, planes control más las ofertas frecuentes a diferentes destinos, todo esto repercute en un mayor beneficio al usuario final al ampliarse sus posibilidades de elección.

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

17. Dada la reciente introducción de la tecnología 4G la cual aún no tiene el 100% de cobertura en el país, no se vislumbra que en el corto y mediano plazo se introduzca una nueva tecnología para el servicio en el país.

18. En el caso de los operadores de telefonía móvil no se tienen anuncios del ingreso de nuevos OMR, mientras que los OMV tampoco han indicado que vayan a ingresar a ofrecer el servicio de itinerancia en el corto plazo. Por otro lado, no existen anuncios sobre la salida del mercado de alguno de los operadores existentes. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrados proveedores del servicio de itinerancia internacional. Por lo que no se espera que ingresen nuevos actores en este mercado.
19. En materia de la evolución de las ofertas comerciales, al igual que en el caso más general del servicio de telecomunicaciones móviles, se puede esperar que las ofertas de itinerancia también se adapten a la demanda de los usuarios, la cual se dirige hacia un mayor consumo de datos y un menor consumo de servicios más tradicionales como la voz y los SMS.
20. Se prevé que este servicio pueda tener un repunte en el corto plazo, empujado por varios factores, por un lado por una mayor demanda de personas que viajan al extranjero, por otro lado por una necesidad continúa de las personas de estar conectadas, lo que amplía su disponibilidad para adquirir este tipo de servicios cuando salen del país y en tercer lugar por la baja en los precios de la oferta comercial de los operadores, lo cual también aumenta la disponibilidad de los usuarios a pagar por este servicio, de tal forma que los planes más baratos incentivan a un uso más frecuente de este servicio.

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

21. 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 MINORISTA DE ITINERANCIA INTERNACIONAL**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio minorista de itinerancia internacional 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 un operador cuenta con una cuota de mercado superior al 25% y otros dos con una cuota muy similar al 25% en el año 2015, no se evidencia que alguno de ellos posee un especial dominio del mercado.
  - Ningún operador cuenta con dominio de facilidades e instalaciones esenciales que estén ubicadas en el territorio nacional y que sean necesarias para el ofrecimiento del servicio de itinerancia internacional, por cuanto cada operador cuenta con sus propios recursos para ofrecer este servicio.
  - No se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado operador.
  - Las economías de escala y alcance de las redes ya establecidas podrían representar una barrera de entrada a eventuales nuevos operadores, sin embargo, actualmente hay dos operadores que podrían ingresar en el corto plazo en este mercado, sea el caso de los OMV que ya operan en el país.
  - En el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional existen diversos proveedores que están verticalmente integrados, por lo cual no se puede presumir que algún operador particular tenga una ventaja en este sentido.
  - En el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional todos los participantes cuentan con una red de distribución y venta muy desarrollada, por lo cual no se puede presumir que algún operador particular tenga una ventaja en este sentido.
  - En el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional existe una fuerte competencia entre proveedores, lo que se refleja en la dinámica competitiva del mercado, asociada a una gran diversidad de planes y mejores precios.
  - En el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional no se detectan obstáculos importantes a la expansión de las operaciones de los proveedores.
  - No existe evidencia de que existan cantones en el país donde los usuarios sólo tengan acceso a un único proveedor del servicio de itinerancia internacional.
  - En el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional los costos de desarrollar canales alternativos son altos y podrían impedir el ingreso de nuevos operadores al mercado en el corto plazo.
- II. Que a partir de lo anterior se concluye que al no existir en el servicio minorista de itinerancia internacional 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 ITINERANCIA INTERNACIONAL, 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:

- o *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.

- o *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.

- o *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.

- o *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.

- o *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.

- o *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:

- o *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 Dirección General de Mercados 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>16</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 itinerancia internacional:

• ***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>17</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

<sup>16</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>17</sup> 9 países Latinoamericanos, 8 Europeos, 5 Asiáticos, 1 del Medio Oriente y 1 de Oceanía.

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.

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 los mercados minoristas de servicios internacionales*

El escrito presentado por el ICE se centra en dos argumentos en relación con los mercados internacionales.

En primer argumento tiene que ver con la ausencia en el análisis del beneficio obtenido por determinados operadores producto de su integración regional, en relación con este tema es pertinente indicar que si bien es cierto para brindar los servicios de telefonía internacional e itinerancia, en caso de no contar con una red desplegada en otros países, es necesario suscribir acuerdos con los operadores de los respectivos países, dicha circunstancia no se constituye en una barrera de entrada absoluta como lo pretende hacer ver el ICE. Así esta situación se analizaba en el apartado de los informes referentes a las *"Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales"*.

Incluso sobre el particular se les consultó a los propios operadores sobre dicha circunstancia, siendo el criterio de los distintos operadores, incluso de aquellos más pequeños, que no existen limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, de tal forma que si bien los operadores integrados regionalmente pueden tener alguna ventaja competitiva, dicha ventaja en primer lugar, no constituye una barrera de entrada para el resto de operadores nacionales que no cuentan con operaciones en otros países, en segundo lugar, dicha circunstancia tampoco implica que las empresas con operaciones regionales necesariamente gocen de una posición de dominio en el mercado nacional, derivada de su situación en otros países.

En particular en relación con el servicio de llamadas internacionales el informe puesto en consulta señala que:

*"En cuanto a la interconexión con operadores internacionales los resultados de la Encuesta a los proveedores de*

*telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia de mercado. Año 2015, arroja que un 90% de los operadores encuestado no han tenido dificultades de interconexión con operadores internacionales y que los acuerdos se han realizado de forma apropiada y rápida lo que evidencia además que la reducción de precios de llamadas internacionales, si bien puede haber estrechado los márgenes correspondientes, no ha significado un obstáculo para que dichos operadores decidan no interconectarse y brindar el servicio de telefonía internacional.”*

Mientras que en relación con el servicio de itinerancia internacional se señala que:

*“Para brindar el servicio en mercados internacionales es necesario suscribir acuerdos con operadores huéspedes en los países en los cuales se desee ofrecer el servicio de itinerancia, por lo que este insumo representa una barrera de entrada importante. No obstante, este proceso suele ser expedito y no representa un obstáculo para brindar el servicio según lo manifestado por los mismos operadores móviles en la encuesta realizada por SUTEL, los cuales indican que no han experimentado problemas para suscribir acuerdos de este tipo con operadores internacionales. Más aún algunos operadores llegan incluso a indicar que los mercados internacionales son tan competitivos que existen amplias facilidades para que los operadores locales puedan para alcanzar acuerdo que permitan estructurar ofertas agresivas y competitivas para el servicio de itinerancia. Lo anterior permite concluir que en Costa Rica los operadores de telecomunicaciones que brindan el servicio de itinerancia no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales”.*

Así si bien CLARO y TELEFONICA poseen una integración regional en los mercados de servicios internacionales especialmente en Centroamérica, esto no significa que dicha circunstancia excluya al ICE en los mercados locales asociados a servicios internacionales, dado que está en la posibilidad de replicar los servicios, incluso actualmente posee acuerdos con operadores de Centroamérica y México que le permiten hacerlo.

Más aún el mismo análisis contenido en el informe 6422-SUTEL-DGM-2016 evidencia que la situación de integración regional no implica per se una fuerte rivalidad de la empresa en el mercado local, por ejemplo en el folio 495 del expediente administrativo se observa que, pese a su integración regional, TELEFÓNICA no es el operador que posee la oferta más competitiva, sino que es superado no sólo por el ICE sino también por otros operadores locales más pequeños como CABLETICA, TELECABLE y CALLMYWAY.

En relación con el segundo argumento, sobre el hecho de que CLARO y TELEFÓNICA poseen un músculo financiero que les permite apalancar su posición de dominio gracias a las mayores economías de escala y la mayor capacidad de endeudamiento para captar y atraer capital. Es importante aclarar, que el hecho de que un operador sea grande en otro mercado u otro país, no implica que dicha circunstancia tenga un efecto directo en el mercado local y que por tanto a nivel nacional se le deba declarar operador importante.

Así debe quedar claro que cualquier operador tiene el derecho a aprovechar sus ventajas comparativas, por ejemplo, capacidad económica, capacidad de endeudamiento, etc., siempre y cuando no aproveche dichas circunstancias para incurrir en prácticas anticompetitivas.

En ese sentido, la ventaja comparativa que poseen los operadores regionales no es una barrera de entrada, porque no implica que el ICE o algún otro operador local no tenga acceso a fuentes de financiamiento, ni tampoco existe a la fecha evidencia de que estos operadores hayan empleado esta supuesta ventaja para llevar a cabo prácticas anticompetitivas en perjuicio de los competidores locales. Razón por la cual, no son de recibo los argumentos del ICE en relación con este tema.

• **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.

**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 6422-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional 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 itinerancia internacional por no llevar razón en sus



argumentaciones.

- 11.- **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibile la observación de los Diputados de la Fracción del Frente Amplio para el periodo cuatrienal de la legislatura 2014-2018.
- 12.- **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6422-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado minorista de itinerancia internacional.
- 13.- **DEFINIR** el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional como el servicio que incluye el servicio de acceso, el servicio de comunicaciones de voz, el servicio de mensajería y el servicio de transferencia de datos, todos en una red móvil extranjera.
- 14.- **DECLARAR** que no existe ningún operador o grupo de ellos que tenga poder sustancial en el mercado del servicio minorista de itinerancia internacional.
- 15.- **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio minorista de itinerancia internacional se encuentra en competencia efectiva.
- 16.- **ELIMINAR** el servicio minorista de itinerancia internacional 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.
- 17.- **INDICAR** a los proveedores del servicio minorista de itinerancia internacional 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.
- 18.- **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.
- 19.- **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 el Mercado 8 “Servicios de itinerancia nacional e internacional”, específicamente en la parte de itinerancia internacional.
- 20.- **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° 10163.—( IN2016095061 ).

## 9088-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 014-068-2016, de las 14:40 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

### RCS-260-2016

#### **“REVISIÓN DEL MERCADO MAYORISTA DEL SERVICIO DE ORIGINACIÓN, 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 6421-SUTEL-DGM-2016 la Dirección General de Mercados (DGM) de la SUTEL remitió la *“Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios fijos, 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 290 al 452).
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 Alvarez 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 (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 MAYORISTA DE ORIGINACIÓN 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 6421-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio mayorista de originación.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de originación:

### **1. Dimensión de producto**

En la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se define un mercado asociado con el servicio mayorista de originación telefónica desde una ubicación fija o móvil. Este mercado corresponde a:

- Mercado 15: *“Servicios de acceso e interconexión (originación de comunicaciones)”*.

En relación con dicha definición, esta agrupa dentro de un mismo mercado la originación de llamadas tanto desde una ubicación fija como desde una ubicación móvil. Dado que se define como *“el mercado en el que se comercializa entre operadores y proveedores de servicios la originación de comunicaciones desde una ubicación fija o móvil en una red pública de telecomunicaciones. Mediante este servicio un operador o proveedor entrega a otro operador o proveedor interconectado una comunicación de un cliente de su red, para que este último la transporte hacia la red de destino”*.

Así las cosas, conviene ahora determinar si es pertinente que la originación con ubicación fija y la originación con ubicación móvil se mantengan en el mismo mercado. Para determinar lo anterior, en primer lugar, es necesario indicar que la originación son todos aquellos servicios que permiten a un operador A entregar al operador B interconectado una llamada de un cliente conectado físicamente a la red del operador A y que haya seleccionado al operador B para que sea este último quien entregue la llamada.

Igualmente existe un servicio de originación cuando un operador desea prestar servicios de acceso a números de cobro revertido, ya que de otra forma dicho operador no podría acceder a los usuarios del operador de acceso para prestarle este tipo de servicios. Esto se explica de la siguiente manera: el cliente 1 del operador A llama a un número gratuito para el usuario del operador B. Puesto que el cliente 1 no paga cantidad alguna a su operador de acceso directo, el operador B debe abonar el servicio de originación al operador A, así mediante este servicio mayorista se garantiza que los prestadores de un servicio de cobro revertido sean accesibles para los clientes de acceso directo de cualquier otro operador.

Este servicio se puede dar a partir de redes de naturaleza tanto fija como móvil, si bien las tecnologías y despliegues de red involucrados en uno u otro caso son indiscutiblemente diferentes entre sí y los recursos de red para generar tráfico telefónico desde una red fija son diferentes de los necesarios para hacerlo desde una red móvil, desde el punto de vista de sustituibilidad de la demanda es irrelevante para los operadores que demandan el servicio de originación el tipo de red, fija o móvil, mediante el cual se accede al servicio, de toda suerte que el operador originador de una llamada no está en la posibilidad de negarse a ofrecer el servicio de originación a un segundo operador una vez que un usuario final interconectado a su red ha seleccionado o preseleccionado otro operador o realizado una llamada de cobro revertido.

En conclusión, el mercado relevante que se está analizando en el presente estudio corresponde al servicio mayorista de originación, el cual responde a la siguiente descripción:

*“Mercado del servicio mayorista de originación: servicio mayorista que permite a un operador A entregar al operador B interconectado una llamada de un cliente conectado físicamente a la red del operador A y que haya seleccionado al operador B para que sea este último quien entregue la llamada. Este servicio incluye el acceso a los números especiales.”*

Debe tenerse claro que el operador A no se encarga ni de la facturación ni de la tarificación de dicha llamada al usuario origen de la misma, su tarea consiste en llevar la llamada desde la línea telefónica del usuario final hasta un punto de interconexión en donde se entrega la llamada al operador B para que sea este último el que complete el servicio de tráfico telefónico.

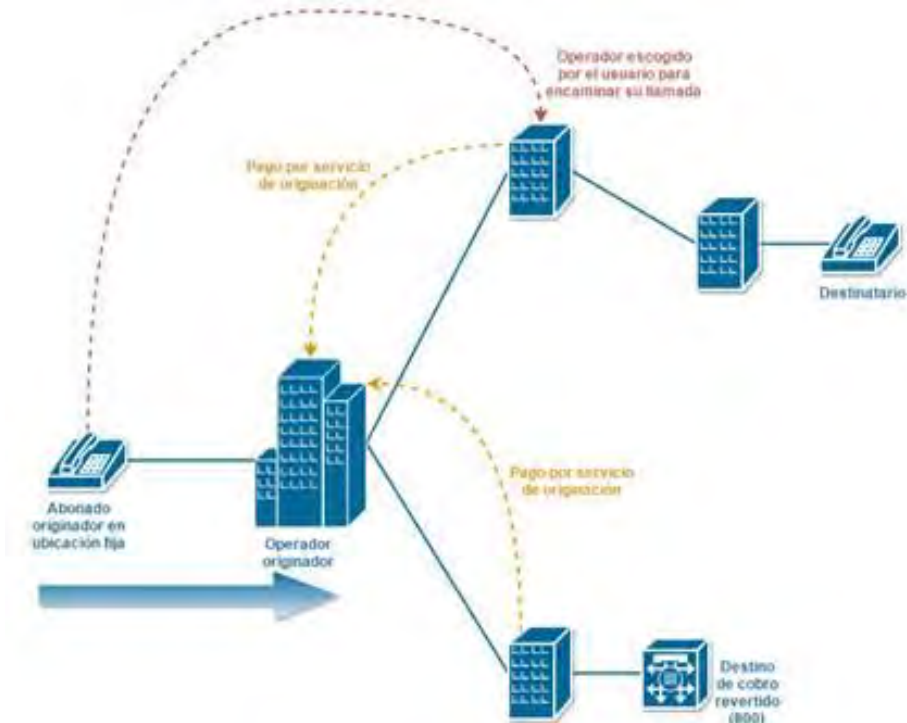
A la luz de lo anterior, queda claro que el usuario originador de la llamada debe tener acceso a una red de telefonía, ya sea fija o móvil. En ese sentido el servicio de originación debe ser entendido de forma tecnológicamente neutral, esto es, independientemente de la técnica que da soporte a la prestación del servicio de acceso.

Cabe por lo tanto señalar que, independientemente de la tecnología de acceso utilizada, los abonados pueden acceder mediante el servicio de originación a diversos servicios de llamadas con destino nacional. Estos destinos nacionales corresponden a aquellos que se encuentran estipulados en el Plan Nacional de Numeración (PNN), Decreto Ejecutivo 35187, y específicamente se trata de los casos de servicios de cobro revertido y los servicios de selección y preselección de operador.

Como ya se ha señalado, los servicios de selección y preselección corresponden a aquellos que permiten establecer llamadas de voz, a través de un operador o proveedor de telecomunicaciones distinto al operador que es propietario de la red de acceso y por ende al que se encuentra abonado el usuario originador. En ambos casos, el servicio de originación es provisto por el operador que proporciona el acceso local a la red telefónica. No obstante, el servicio de llamadas es ofrecido por otro operador alternativo, escogido por el usuario mediante códigos de selección o preselección. Es debido a lo anterior, que el operador escogido por el usuario originador debe pagar al operador que da el acceso al usuario un cargo por originación, en función del uso de sus recursos de red utilizados para originar dicha comunicación vocal.

En línea con lo anterior, en el caso de originación de llamadas cuyo destino es en un número de cobro revertido, residente en la red de un operador distinto al del usuario que genera la llamada, también se da un pago por el servicio de originación, en este caso el operador que tiene registrado en su red al prestatario del número 800 paga, al operador a partir del cual se generó la llamada, por el servicio de originación telefónica desde una ubicación fija.

Figura 1  
Servicio mayorista de originación en la red fija.



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Dimensión geográfica

La dimensión geográfica de este mercado es de alcance nacional en cuanto los operadores del servicio de selección y preselección de operador y de números de cobro revertido pueden acceder a los servicios de acceso y originación de llamadas en igualdad de condiciones para cualquiera que sea su ubicación del usuario final en el territorio nacional. De tal manera que el servicio se encontrará disponible en las zonas con cobertura de la red del operador fijo minorista, en ese sentido, al haberse definido el mercado minorista de telefonía fija como de alcance nacional, se concluye que el mercado de originación de llamadas también posee alcance nacional.

### C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MAYORISTA DEL SERVICIO DE ORIGINACIÓN

- 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 originación fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6421-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 originación:

#### I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.

##### 1) Participantes del mercado.

La apertura del mercado de telecomunicaciones costarricense en el año 2008, promovió la oferta de toda una nueva gama de servicios, no sólo para el usuario, sino también entre operadores y proveedores de telecomunicaciones, tal como lo es el servicio mayorista de originación.

Tal y como se definió en el apartado de mercados relevantes, el servicio mayorista de originación permite a un operador *A* entregar una llamada a un operador *B* para que este trámite la llamada, esto aunque el cliente esté físicamente conectado a la red del operador *A*. Así, mediante el servicio de originación se facilitan las redes de cualquier operador para que otro operador haga uso de las mismas sea mediante el empleo de un código asignado, ya sea de preselección o de cobro revertido.

De tal forma el servicio mayorista de originación de tráfico es un servicio de una vía que permite que a nivel minorista se ofrezcan los siguientes servicios:

- a) Acceso a servicios de preselección desde una red fija o móvil. La preselección es la facultad del abonado de elegir operador para cursar determinadas llamadas, pero se mantiene el contrato de abono con el operador que provee la línea, no siendo necesaria ninguna instalación ni adaptación en la conexión ya existente.
- b) Acceso a servicios especiales de cobro revertido 800 en las redes de otro operador, siendo un servicio totalmente automático, que permite hacer directamente llamadas nacionales cargando su costo al teléfono receptor, previa conformidad de quien recibe la llamada.

Todos los operadores dueños de una red pública de telefonía, bien sea fija o móvil, están en la capacidad de ofrecer a otros operadores el servicio mayorista de originación. Estos operadores son los siguientes:

1. American Data Networks S.A.
2. CallMyWay S.A.
3. CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.
4. GCI Service Provider S.A.
5. INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
6. Interphone S.A.
7. Millicom Cable Costa Rica S.A.
8. Othos Telecomunicaciones S.A.
9. PRD Internacional S.A.
10. R&H International Telecom Services S.A.
11. Radiográfica Costarricense S.A.
12. Telecable Económico TVE S.A.
13. TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.
14. Televisora de Costa Rica S.A.

Mientras que los operadores que hacen uso de este servicio a nivel mayorista son aquellos operadores que ofrecen a los usuarios finales a nivel minorista tanto los servicios de preselección como de cobro revertido.

En el caso de la preselección, cuando por primera vez al operador se le concede numeración para brindar telefonía, de oficio le es asignado por parte de la SUTEL un código de preselección<sup>1</sup>. Así en total existen 12 empresas con código de preselección asignado. Sin embargo, pese a que actualmente existe una cantidad considerable de operadores que poseen código de preselección, se debe hacer la salvedad de que únicamente un número reducido de operadores reportan datos de que efectivamente brindan el servicio en el mercado, aunque los restantes operadores son potenciales competidores. El detalle en el siguiente cuadro.

---

<sup>1</sup> Con excepción de las empresas ICE y CLARO, a las que la SUTEL por oficio no se los asignó.

Cuadro 1  
Servicio de originación mayorista:  
Operadores con código de preselección asignado. Año 2016.

Operador	Código	Código de preselección	Ofrece servicio preselección
	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>2</b>
CallMyWay S.A. ( <i>CallMyWay</i> )	1900	√	√
Interphone S.A. ( <i>Interphone</i> )	1908	√	√
Millicom Cable Costa Rica S.A. ( <i>Millicom</i> )	1905	√	X
Telecable Económico TVE S.A. ( <i>Telecable</i> )	1999	√	X
TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. ( <i>Telefónica</i> )	1966	√	X
American Data Networks S.A. ( <i>American Data</i> )	1919	√	X
R & H International Telecom Services S.A. ( <i>R &amp; H</i> )	1901	√	X
Televisora de Costa Rica S.A. ( <i>Televisora</i> )	1975 / 1977	√	X
Othos Telecomunicaciones S.A. ( <i>OTHOS</i> )	1909	√	X
PRD Internacional S.A. ( <i>PRD</i> )	1920	√	X
Radiográfica Costarricense S.A. ( <i>RACSA</i> )	1910	√	X
GCI Service Provider S.A. ( <i>GCI</i> )	1912	√	X
E-Diay S.A. ( <i>E-Diay</i> ) <sup>a</sup>	*	*	*
CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. ( <i>CLARO</i> )	X	X	X
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD ( <i>ICE</i> )	X	X	X

**Notas:**

<sup>a</sup> Si bien la empresa E-Diay posee código de preselección asignado, suspendió todos sus servicios a partir del 30 de junio del 2015, dejando de ser un participante en este mercado.

El símbolo √ indica que la empresa si tiene asignado código para brindar el servicio o bien si lo está ofreciendo. Por su parte, el símbolo X significa que la empresa no tiene código asignado o bien no está ofreciendo el servicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes de asignación de numeración de la SUTEL.

De lo anterior se concluye que los únicos operadores que han reportado a la SUTEL que tienen a disposición de los usuarios finales el servicio de preselección de operador son:

- CallMyWay, cédula jurídica 3-101-334658, es una de las compañías activas en el servicio de preselección. Es la que posee la mayor cantidad de años de operar en el mercado costarricense de telefonía fija por medio de tecnología IP, iniciando su operación en el año 2010, momento en que le fue asignada numeración mediante las resoluciones RCS-549-2010, y posteriormente ampliada por la resolución RCS-145-2013. En la actualidad, la empresa utiliza conexiones de banda ancha de Internet para ofrecer diversas aplicaciones de voz por IP<sup>2</sup>.
- Interphone, cédula jurídica 3-101-498395, es la otra empresa que efectivamente se encuentra activa en el mercado de análisis. Inició operación en el año 2011. Por medio de la resolución SUTEL RCS-275-2011, fue habilitada para ofrecer el servicio de telefonía fija. En este momento la compañía ofrece el servicio por medio de la tecnología IP a empresas, instituciones y público en general<sup>3</sup>.

Sobresale el hecho de que ni el ICE ni CLARO son participantes del servicio, por carecer de código de preselección, de tal forma que los abonados de otros operadores no los pueden seleccionar para el encaminamiento de sus llamadas.

En cuanto al servicio cobro revertido, este se ofrece mediante un código 800<sup>4</sup> que se asigna únicamente a solicitud del operador. La SUTEL inicia a asignar los códigos 800 a partir del año 2011; previamente la ARESEP efectuaba esta labor. Actualmente existen alrededor de 1600 números de este tipo asignados.

De los operadores participantes del mercado de telefonía a nivel minorista, únicamente 8 poseen la posibilidad de ofrecer el servicio de cobro revertido automático, detalle en el Cuadro 2.

<sup>2</sup> Página de Web de la empresa <https://www.callmyway.com>, consultada el 16 de octubre de 2015 a las 15:20 horas. Sección Acerca de Call my Way.

<sup>3</sup> Página de Web de la empresa <http://www.interphoneline.com>, consultada el 16 de octubre de 2015 a las 15:30 horas. Sección Quiénes somos.

<sup>4</sup> Se debe hacer la salvedad que en los códigos de cobro revertido únicamente se están considerando los números 800, dado que los 0800 no forman parte del Plan Nacional de Numeración (PNN).

Cuadro 2  
 Servicio de originación mayorista:  
 Operadores con cobro revertido automático asignado. Al año 2016.

Operador	Numeración de cobro revertido
<i>Total</i>	8
CallMyWay	√
Interphone	√
Millicom	√
Telecable	√
Telefónica	√
American Data	√
CLARO	√
ICE	√
E-Diay <sup>a</sup>	X
Televisora	X
OTHOS	X
PRD	X
RACSA	X
GCI	X

**Notas:**

El símbolo √ indica que la empresa sí tiene asignada numeración para brindar el servicio, por su parte, el símbolo X significa que la empresa no tiene numeración asignada.

<sup>a</sup> Si bien la empresa E-Diay posee numeración de cobro revertido automático asignado, suspendió todos sus servicios a partir del 30 de junio del 2015, dejando de ser un participante en este mercado.

Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes de asignación de numeración de la SUTEL.

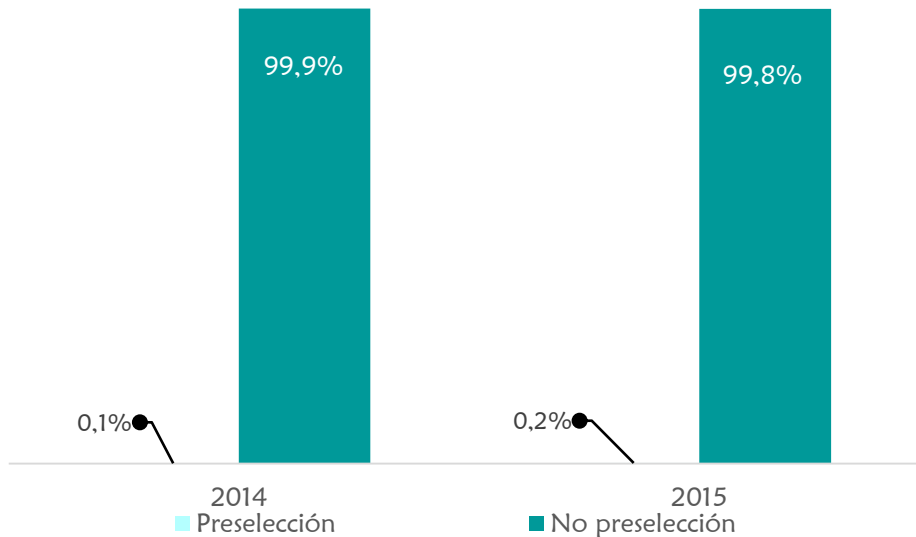
Lo anterior permite concluir que actualmente hay ocho operadores en el mercado que hacen uso efectivo del servicio de originación en las redes de otros operadores, bien sea para la prestación de servicios de preselección o para la prestación de servicios de cobro revertido. En ese sentido estos operadores constituirían los demandantes de este servicio mayorista.

**2) Participación de mercado.**

A pesar de la apertura del mercado de telecomunicaciones a nivel minorista, el servicio de preselección no ha evolucionado de manera significativa. Como ya se indicó los datos reflejan que para el año 2015 existía un número muy reducido de empresas que poseían clientes y tráfico. Así, en términos de cantidad de usuarios que hacen uso del servicio de selección y preselección, en comparación con el total de clientes que posee el servicio de telefonía fija y móvil, los datos evidencian que menos del 1% de los abonados de ambos servicios utilizan la preselección como opción para tramitar sus llamadas, detalles en el siguiente gráfico.



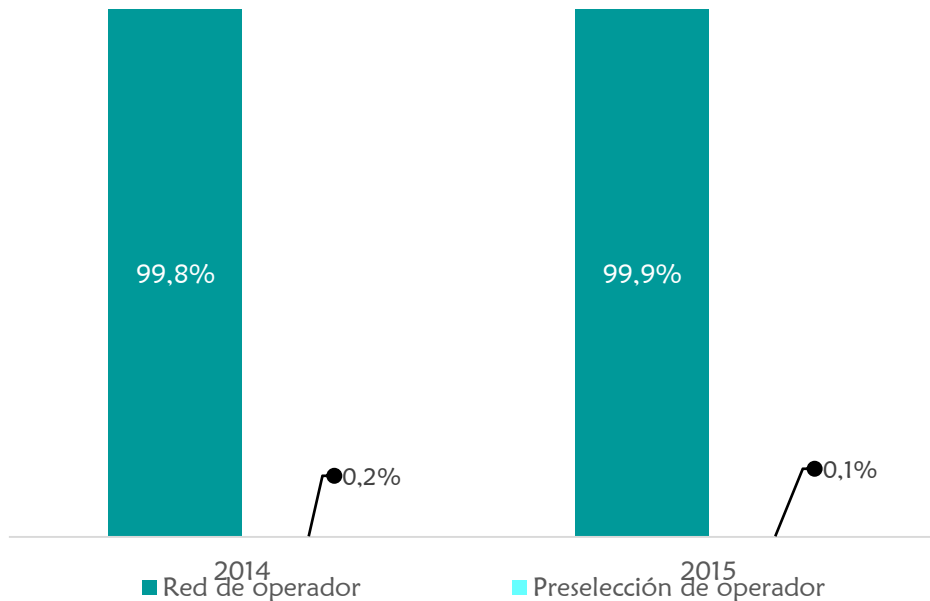
Gráfico 1  
 Servicio mayorista de originación:  
 Servicio de preselección. Cuota de participación de mercado cuantificada por cantidad de usuarios, telefonía fija y móvil. Distribución porcentual. Periodo 2014-2015.



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por los operadores de telecomunicaciones a la consulta efectuada mediante oficio 1449- SUTEL-DGM-2016.

En igual sentido se tiene que el tráfico generado por los usuarios que hacen uso del servicio de selección y preselección de operador para los años 2014 y 2015 no superaba el 1% del total del tráfico anual de la red fija y móvil, detalle en el siguiente gráfico.

Gráfico 2  
 Servicio mayorista de originación:  
 Servicio de preselección. Cuota de participación de mercado cuantificada por tráfico (minutos). Distribución porcentual. Periodo 2014-2015.



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por los operadores de telecomunicaciones a la consulta efectuada mediante oficio 1449- SUTEL-DGM-2016.

Lo anterior permite concluir que a nivel minorista el uso del servicio de preselección de llamadas, es reducido, tanto por parte de la oferta de los operadores de telecomunicaciones, como por el uso que hacen de él los usuarios finales. Por lo anterior, conviene determinar si existen elementos en el mercado mayorista de originación que pudieran estar afectando el ofrecimiento de este servicio a nivel minorista.

En relación con el servicio de cobro revertido este constituye más una facilidad ofrecida por los operadores a clientes corporativos, de tal forma que su demanda no está ligada significativamente al esfuerzo de venta que pueda realizar el operador, sino más bien a una necesidad del usuario final de poner a disposición de terceros un número de atención gratuito.

Como ya se vio diversos operadores están facultados para brindar el servicio de cobro revertido, sin embargo, como se observa en el siguiente cuadro, es notorio que el ICE es el que posee la mayor cantidad de números asignados, siendo el operador de mayor participación en ese sentido.

**Cuadro 3**  
*Servicio de originación mayorista:*  
*Cantidad de números de cobro revertido automático asignado por operador. Año 2016*

Empresa	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
<i>Total</i>	<i>1631</i>	<i>100%</i>
ICE	1436	88%
Telefónica	86	5%
CallMyWay	69	4%
TIGO	14	1%
Intherphone	8	0%
CLARO	5	0%
ICE/Telefónica	2	0%
Telecable	2	0%
Otros	9	1%

**Fuente:** *Elaboración propia a partir de los expedientes de asignación de numeración de la SUTEL.*

Es de relevancia resaltar que no todo tráfico que se dirige hacia un número 800 hace uso del servicio de originación, sino que sólo aquel tráfico que proviene fuera de la red del operador huésped del número 800 es el que hace uso del servicio mayorista de originación. Lo anterior se puede clarificar mediante un ejemplo: si TELECABLE es dueño del número 800-FYCONCR cuando un usuario de TELECABLE llama a dicho número 800 no requiere del servicio de originación, sin embargo, cuando un usuario de otra red, sea por ejemplo del ICE, llama al número 800- FYCONCR entonces TELECABLE le debe cancelar al ICE un cargo por el servicio mayorista de originación.

En ese sentido, se observa que el ICE es quien posee mayor cantidad de números 800 asignados, cerca de un 90% del total, en igual sentido dicho Instituto acumula alrededor del 90% del tráfico de originación a números 800.

### **3) Concentración de mercado.**

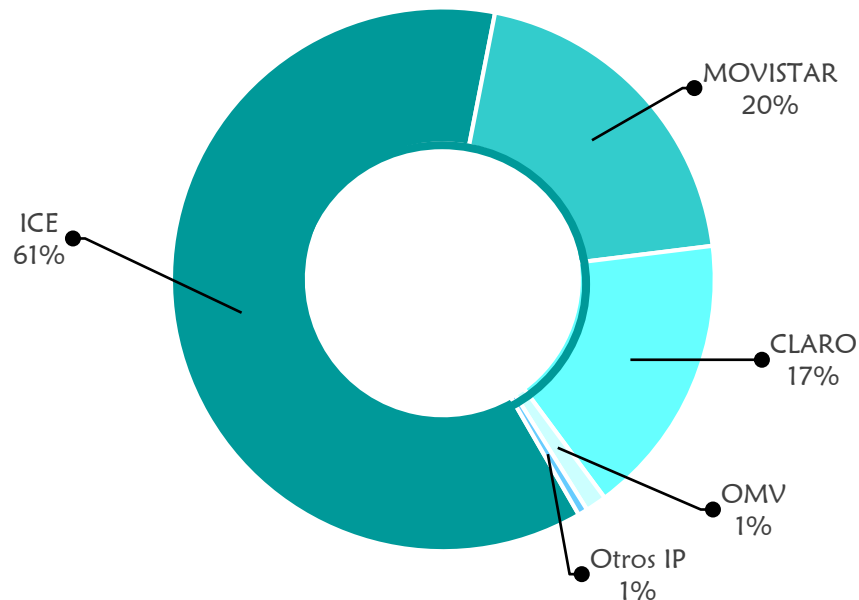
Como ya se determinó previamente, cada red de telefonía es capaz de ofrecer el servicio mayorista de originación. Sin embargo, el tráfico total de originación no se constituye como una variable adecuada para cuantificar el nivel de concentración, en tanto el hecho de que un usuario emplee un código de preselección de un determinado operador o bien llame a un número 800 no depende de su proveedor de servicios, sea de su operador huésped, sino que depende de su propia decisión, de tal forma que la concentración de este mercado no es un elemento relevante en sí mismo.

En ese sentido, el elemento más relevante que debe ser analizado en relación con la concentración de mercado se refiere al total de usuarios minoristas que puede acceder a este servicio, lo que a su vez determina el total de clientes que posee cada operador.

El ICE es quien posee la mayor cantidad de usuarios del mercado, incluyendo redes fijas y móviles, de tal forma que también es dicho Instituto quien más usuarios tentativos tiene de los servicios alternativos de preselección ofrecidos por otros operadores.

En relación con el servicio de preselección de operador, es necesario tener en cuenta que la cuota de mercado minorista determina el incentivo que pueda tener un determinado operador de bloquearle el acceso al servicio mayorista de originación a aquellas empresas que lo requieren para poder prestar sus servicios a nivel minorista. Esto porque mediante el bloqueo de los insumos mayoristas el operador se garantiza una disminución de la competencia en el mercado minorista asociado.

Gráfico 3  
Servicio mayorista de originación:  
Servicio de telefonía minorista. Cuota de participación de mercado cuantificada por usuarios.  
Incluye redes fijas y móviles. Distribución porcentual. Año 2015.



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

Por lo anterior, dado el volumen de mercado que maneja el ICE en el mercado minorista tiene tanto la capacidad como el incentivo para eventualmente afectar el acceso de los operadores que ofrecen el servicio de preselección a nivel minorista, desmejorando las condiciones ofrecidas en el mercado mayorista de originación.

Una situación similar podría presentarse en el caso de los servicios 800, siendo que el ICE al ser quien posee más códigos 800 también posee la capacidad y los incentivos para bloquear el acceso de los otros operadores a dichos números. Situación que perjudicaría a sus competidores a nivel minorista, mediante un eventual abuso en el mercado mayorista.

En ese sentido, el nivel de concentración que prevalece en los mercados minoristas favorece el dominio del ICE en el mercado relevante asociado. En relación con dicho tema, conviene destacar que CLARO y MOVISTAR por su posición en el mercado minorista, donde al año 2015 no sobrepasan el 5% de clientes en telefonía fija y en móvil no poseían más del 25%, no se encuentran en posibilidad de ejercer poder en el mercado mayorista asociado.

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

El ICE es el único operador del mercado para el cual la SUTEL ha tenido que dictar órdenes de acceso para garantizar la interconexión. Sin embargo, no se cuenta con el dato específico para el servicio de originación. Conviene destacar que desde el año 2013 no se presentan en el mercado problemas de interconexión en materia de originación, tanto a nivel del servicio de preselección de operador como del servicio de acceso a

números 800.

Un elemento de gran relevancia en relación con el comportamiento reciente de los participantes del mercado tiene que ver con el acceso a la numeración 0800, que es la que permite brindar por parte de los operadores el servicio internacional de cobro revertido automático.

Para dicha numeración existe la particularidad de que está excluida del Plan Nacional de Numeración, así que no existe la obligación de que dichos números sean interoperables en el Sistema Nacional de Telecomunicaciones<sup>5</sup>. Lo que ha llevado al ICE a no brindar acceso a dichos números a los restantes operadores<sup>6</sup>. Este bloqueo a nivel mayorista, termina afectando a los operadores a nivel minorista, ya que los usuarios finales de los operadores distintos al ICE se ven imposibilitados a realizar este tipo de llamadas<sup>7</sup>.

Esta situación refleja que actualmente el ICE continúa gozando de una posición de dominio en determinados mercados mayoristas que le facilita bloquear el acceso de sus competidores minoristas mediante determinadas acciones. De tal forma que un eventual levantamiento de obligaciones de interconexión sobre este mercado particular podría llevar a que se presenten problemas adicionales de competencia en los mercados relevantes de telefonía<sup>8</sup>.

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

El objetivo de la existencia de los servicios de originación mayorista es que los usuarios, a través del servicio de preselección de operador, cuenten con un operador alternativo que les permita cursar sus llamadas telefónicas con un operador diferente al operador de acceso. De tal forma que un operador que intente incrementar el precio de sus llamadas por encima del nivel competitivo pueda ser disciplinado por sus competidores.

Sin embargo, la posibilidad de elegir un operador distinto al de acceso para cursar llamadas telefónicas mediante los mecanismos de preselección de operador no han implicado un uso importante de este servicio, de tal forma que el tráfico cursado a través del ICE es significativamente pequeño, como fue determinado anteriormente. En este sentido, este servicio no ha contribuido a erosionar la cuota de mercado del ICE a nivel minorista.

Así es claro que este servicio no se ha desarrollado a la fecha en el país. Por lo que conviene analizar los términos del acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos.

Tampoco se puede dejar de lado que los servicios de originación son utilizados no sólo para la prestación del servicio telefónico a través de la selección y preselección de operador, sino que los prestadores de servicios 800 lo requieren para que los usuarios de otras redes puedan acceder a sus servicios. Así también es necesario que exista un servicio de originación cuando un operador presta servicios 800 ya que de otra forma dicho operador no podría acceder a los usuarios de otro operador para prestarles servicios. De tal forma que no se puede perder de vista que este servicio es vital para los prestadores de servicios 800.

La provisión del servicio de originación está íntimamente ligado con la designación de las rutas de

---

<sup>5</sup> Esta situación fue analizada por la DGM en el informe 0441-SUTEL-DGM-2015, en virtud de lo cual el Consejo de la SUTEL tomó el acuerdo 032-005-2015 de la sesión 005-2015 celebrada el 28 de enero de 2015, reconociendo la necesidad de incorporar los números 0800 dentro del PNN.

<sup>6</sup> Mediante oficio GCI SP: OFI-GCISP-15062016-01 la empresa GCI Service Provider S.A. (NI-6448-2016) en particular plantea el problema de la negativa del ICE de brindarle acceso a los números 0800, dicha empresa alega que esta situación afecta a sus usuarios finales.

Mediante oficio RI-0144-2016 la empresa CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (NI-7843-2016) plantea, dentro de otros temas, el problema de acceso a los números 0800.

<sup>7</sup> Precisamente para solventar la situación indicada, actualmente se encuentra en consulta la reforma parcial al Decreto Ejecutivo N° 35187-MINAET, presentada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).

<sup>8</sup> A modo de ejemplo se puede tomar el caso de que el ICE decidiera bloquear el acceso a la numeración 800, lo que podría hacer mediante un encarecimiento artificial del costo del servicio mayorista de originación. En esta situación si un usuario de un operador alternativo no tuviera acceso a un determinado número 800, como por ejemplo el 800-800-8000 que es el número de reporte de accidentes de tránsito del Instituto Nacional de Seguros, este usuario podría decidir no adquirir una línea telefónica móvil de un competidor del ICE porque en caso de un accidente de tránsito no estaría en capacidad de llamar a esta operadora de seguros. Situaciones similares se podrían presentar para los 1.436 números 800 que tiene actualmente asignados el ICE, lo cual evidentemente afectaría la competencia a nivel minorista para los diferentes servicios de telefonía.

interconexión para garantizar la interoperabilidad de las redes de las empresas prestadoras del servicio de telefonía, en sus diferentes modalidades, conforme con los principios establecidos en la Ley 8642.

Precisamente para lograr brindar el servicio de originación es necesario que los proveedores se encuentren interconectados y así los usuarios finales perciban el servicio como si se tratara de una sola red, aunque el cliente esté físicamente conectado a la red del operador A y sea un operador B el que tramita la llamada.

El artículo 9 y 13 de Reglamento de Acceso e Interconexión establece la obligación de los proveedores de servicios de telefonía a interconectarse para asegurar la interoperabilidad de toda la numeración que establece el Plan Nacional de Numeración.

Si bien la interconexión es de libre negociación entre las partes, en caso de que en un periodo de 3 meses las partes involucradas no lleguen a un acuerdo en buenos términos, la SUTEL interviene para asegurar que el acceso e interconexión sean provistos en forma oportuna, en términos y condiciones no discriminatorias, razonables, transparentes, proporcionadas al uso pretendido y que no impliquen más que lo necesario para la buena operación del servicio previsto.

Precisamente el acceso al mercado ascendente o mayorista es requisito indispensable para la operación del proveedor en el mercado descendente o minorista, así el proceso de negociación entre operadores se convierte en un elemento básico para brindar el servicio de originación.

La interconexión es uno de los elementos más importantes para desarrollar un mercado competitivo de telecomunicaciones<sup>9</sup>, incluso tal como se mencionó en el análisis del mercado relevante minorista de telefonía fija, en el tema de interconexión un porcentaje superior al 50% de los operadores de telefonía fija<sup>10</sup> indicaron que han tenido alguna dificultad de acceso o interconexión, incluso un operador señala que una compañía no le ha brindado acceso adecuado al código de preselección.

Precisamente la SUTEL solamente ha tenido que intervenir en dictar órdenes de acceso para garantizar la interconexión<sup>11</sup> con un único operador del mercado, el ICE, con los restantes operadores no se han tenido mayores inconvenientes para acordar sus propios términos de interconexión mediante un proceso de negociación propia.

Ahora bien, en lo referente a los precios de interconexión, estos deben estar orientados a costos y ser negociados libremente por los operadores entre sí. Para tales efectos, la SUTEL definió la metodología de costos incrementales de largo plazo (LRIC)<sup>12</sup>, con el objetivo de garantizar transparencia, objetividad, no discriminación, factibilidad financiera y desagregación de costos.

Sin embargo, en un caso concreto si las partes no logran un acuerdo, la SUTEL interviene para asegurar que el acceso e interconexión se den. Actualmente las tarifas de originación definidas por la SUTEL para el ICE se encuentran establecidas en la OIR:

- ¢3.70 por minuto en el caso del uso de una red fija para originación.
- ¢17.95 por minuto en el caso del uso de una red móvil para originación.

Tomando en consideración las tarifas de originación contenidas en las OIR, así como las tarifas establecidas por la SUTEL en los mercados minoristas de telefonía fija y telecomunicaciones móviles, se puede visualizar el margen que poseen los operadores prestadores del servicio de preselección de operador, detalle en el siguiente gráfico:

---

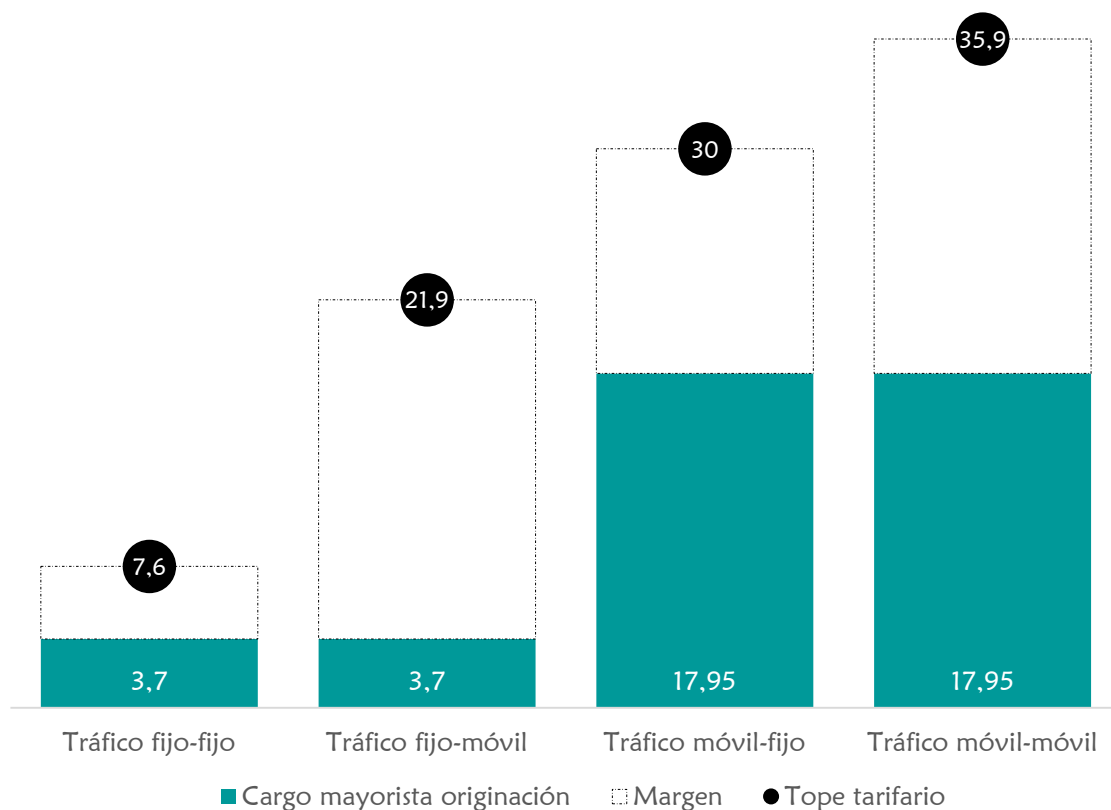
<sup>9</sup> Petrecolla, Diego y Romero, Carlos. "El mercado de las telecomunicaciones desde una perspectiva de la defensa de la competencia."

<sup>10</sup> Tomando 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."

<sup>11</sup> <https://sites.google.com/a/rnt.Sutel.go.cr/rnt/interconexion/intervenciones>, consultado el 21 de abril de 2016.

<sup>12</sup> Resolución RCS-137-2010.

Gráfico 4  
 Servicio mayorista de originación:  
 Comparación precios de originación<sup>a</sup> y tarifa máxima establecida por SUTEL  
 para telefonía fija y móvil. Año 2016.



**Notas:**

Los precios están dados en colones y no incluyen el impuesto de ventas.

<sup>a</sup> El precio del tope tarifario móvil-móvil se calcula como un promedio de las dos tarifas existentes, la de prepago y post-pago.

Fuente: RCS-059-2014, publicada en La Gaceta N° 69, del lunes 08 de abril del 2014.

Los datos contenidos en el gráfico anterior evidencian que el cargo de originación representa, dependiendo del tipo de tráfico entre un 17% y un 60% de la tarifa máxima o tope, por lo que un eventual incremento en el precio mayorista de este servicio afectaría significativa la provisión minorista de este servicio, produciendo restricciones significativas a nivel minorista.

Lo anterior lleva a concluir que existen algunos elementos a nivel de interconexión que podrían estar afectando el nivel de competencia del servicio de originación.

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

Como fue abordado de previo todos los operadores de telefonía del mercado, incluyendo redes fijas y móviles, pueden ofrecer el servicio de preselección de operador<sup>13</sup>. Por su parte, desde el punto de vista de la demanda del servicio de originación si bien todos los participantes de los mercados minoristas de telefonía poseen asignado un código de preselección, como ya se vio, son pocas las compañías que se encuentran activas en el mercado de preselección.

En primer lugar, en los mercados minoristas las dos compañías activas ofreciendo el servicio de preselección, Call My Way e Interphone, poseen una cantidad de abonados inferior al 1% del total del mercado de telefonía.

<sup>13</sup> Sin embargo la selección de una determinada red para originar una llamada, no depende del operador sino de la decisión del usuario final, en ese sentido ese servicio es insustituible para el operador originado.

En segundo lugar, ambas compañías poseen un tránsito reducido de preselección, que al compararlo con el tráfico de telefonía fija no supera el 5%. Una situación similar ocurre con el servicio de números 800, ya que el ICE posee la mayor cantidad de números 800 asignados.

Lo anterior evidencia que las empresas demandantes de este servicio no están en la posición más ventajosa para negociar los términos del servicio de preselección frente al ICE, lo que permite concluir que los operadores alternativos al ICE no poseen poder compensatorio frente a este.

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

Los usuarios en el servicio de originación resultan ser los operadores que a nivel mayorista entregan una llamada originada por un abonado que no es su cliente directo.

Sin embargo, ni el origen ni el final de la llamada son determinados por el operador, sino que son determinados por el abonado. Lo anterior implica que el hecho de que un operador deba pagar a otro operador por el servicio de originación no depende de sí mismo, sino más bien del usuario final que decidió marcar un código, bien de preselección bien de cobro revertido, lo que obliga al operador dueño de dichos códigos a pagar al dueño de la red donde se originó la llamada el costo del cargo del servicio de originación.

De tal forma que los costos de cambio de operador para el demandante del servicio de originación son tan altos que prácticamente se constituyen en una barrera absoluta para el cambio.

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

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

Este servicio es insustituible para el operador originador y por tanto los costos de despliegue de canales alternativos de producción y distribución no son relevantes en el sentido de que el operador simplemente está imposibilitado de llevar a cabo el despliegue de una red alternativa.

En ese sentido conviene tener presente que el servicio de originación mayorista es poco relevante para el ICE. Por ejemplo, entre 2014 y 2015 sólo representó 0,15% y 0,16% respectivamente de tráfico total anual. Así, el ICE puede prescindir de prestar este servicio a terceros operadores en virtud de los escasos ingresos que le representan. Sin embargo, para los operadores que requieren de este servicio mayorista para ofrecer sus servicios minoristas el mismo es indispensable.

De tal forma, al ser el ICE un operador verticalmente integrado tiene una posición relevante tanto en el mercado mayorista de originación como en los mercados minoristas relacionados y esto le permitiría, ante la ausencia de regulación, tener incentivos para interrumpir la provisión de este servicio o bien para suministrarlo en condiciones menos favorables a sus competidores, lo que tendría un impacto negativo sobre aquellos operadores que necesitan del servicio ofrecido por el ICE para competir en los mercados minoristas.

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

El ICE posee una elevada ventaja competitiva en comparación con sus competidores por su posición en el mercado minorista. Igualmente, tampoco existe un operador que tenga una red tan amplia que resulte comparable con la del ICE, lo cual convierte al ICE en el operador con mayores economías de escala y alcance en la prestación de los servicios de originación.

En igual sentido al momento de la apertura, el ICE disfrutaba de una elevada ventaja competitiva en comparación con sus competidores, resultado de la cantidad de clientes en los mercados minoristas de acceso directo que poseía, en comparación con los operadores alternativos. Adicionalmente, no existe ningún operador que tenga una capilaridad de red comparable a la del ICE. Incluso actualmente en el mercado de telefonía, móvil y principalmente en fija, el ICE continúa conservando ventajas a nivel de costos y masa crítica de clientes.

Así las cosas, las economías de escala y alcance de la red del operador en los mercados minoristas podrían ser significativas barreras de entrada en el mercado de originación, para nuevos proveedores de este servicio.

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

El mercado de originación nacional se caracteriza porque sus participantes poseen una red con capacidad de transporte e interconexión, que no ofrece exclusivamente este servicio, sino por el contrario, los operadores están en la posibilidad de ofrecer una serie de servicios alternativos sobre dicha red. De manera tal que el monto de inversión inicial que requiere un operador para lograr brindar el servicio de originación implica que ya fue desplegada una red de transporte, lo que tiende a disminuir los costos de dicho despliegue de red.

En cuanto a la infraestructura y el equipo de conmutación de una red telefónica se debe recordar que no existe la posibilidad de usos alternativos, representando la infraestructura de telecomunicaciones costos hundidos elevados, aunque si ya los operadores han invertido en el despliegue de su red de transporte y conmutación, estos costos hundidos no representarían una barrera importante para el ingreso en el mercado de originación.

Por otra parte, en general para los servicios de telecomunicaciones los períodos de recuperación de la inversión son de largo plazo, dado la vida útil de la infraestructura y equipos. Por ejemplo, la amortización de un kilómetro de fibra óptica es de aproximadamente 20 años<sup>14</sup>.

En cuanto a la indivisibilidad, se debe recordar que el mercado de originación comparte las características de los mercados minoristas de telefonía, así que afronta las mismas consideraciones en cuanto a los factores productivos, al existir la posibilidad de caer en ineficiencias económicas notables que surgen de la capacidad de producción que se deja ociosa.

Precisamente la relación intrínseca entre el servicio de originación y el servicio de telefonía, hace considerar que las barreras de entrada al mercado de originación son medias, dado que las redes de telefonía son tendidas para brindar diversos servicios de índole minorista, y más bien la originación aprovecha esa red de transporte ya existente.

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

La Ley 8642 establece en el artículo 23 que todo operador o proveedor de servicios de telecomunicaciones deberá solicitar a la SUTEL la autorización para ofrecer sus servicios en el mercado costarricense.

Así en cumplimiento de sus funciones la SUTEL en la resolución RCS-078-2015 estableció los requisitos para presentar la solicitud de autorización y ampliación de servicios y zonas de cobertura geográfica, para todos los servicios de telecomunicaciones.

Por lo cual, un operador que desee brindar el servicio mayorista de originación de comunicaciones debe cumplir con trámites específicos, aunque estos no representan una barrera significativa de entrada.

### **5) Inversión en publicidad.**

La naturaleza del servicio de originación hace que no se requiera invertir en publicidad entre los operadores. Por el contrario, la publicidad estaría enfocada en el mercado minorista de telefonía, para que los abonados tengan conocimiento de que puedan acceder a los servicios prestados por otras redes y de ser rentable con una calidad adecuada utilizar el servicio de originación como una opción para sus llamadas telefónicas.

Así que se considera que la publicidad no significa una barrera de entrada al mercado de originación.

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

No existen insumos internacionales involucrados en el mercado de originación, por lo cual, este apartado no se desarrolla.

---

<sup>14</sup> Información tomada de la contratación 2014-SUTEL- LA00014.



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

Los operadores que brindan originación están integrados verticalmente, así su red e infraestructura está desplegada, por lo que no requieren enfrentarse a solicitudes de permisos municipales ni estatales, por lo que no existe evidencia de discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en el servicio de originación.

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

#### **1) Cambios tecnológicos previsibles.**

No existe evidencia de que se puedan presentar cambios tecnológicos relevantes en relación con este servicio en el corto plazo.

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

No se tiene conocimiento de que en el corto plazo algún operador de telecomunicaciones vaya a ingresar a ofrecer sus servicios.

En igual sentido, la SUTEL tampoco tiene 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 originación.

En materia de evolución de las ofertas comerciales, el mercado de originación podría evolucionar a un cobro por volumen de tráfico, situación que podría representar una característica ventajosa de nuevas ofertas comerciales entre operadores.

#### **3) Acciones regulatorias.**

Posiblemente el desarrollo del mercado de originación estaría ligado con la estructura de costos de cada operador y los costos que implique brindar el servicio, por lo cual, la revisión de los cargos mayoristas asociados a la prestación de este servicio sea una acción regulatoria, para que los servicios de preselección puedan llegar a desarrollarse a nivel minorista.

### **IV) SOBRE LA DOMINANCIA CONJUNTA**

En este mercado no parece existir evidencia de que se pueda presentar una situación de dominancia conjunta puesto que si bien el mercado está altamente concentrado, el mismo carece de una serie de características que hagan presumir la existencia de dominancia conjunta, entre ellas: las cuotas de mercado de los participantes no son ni similares, ni estables; existe un claro líder del mercado con una participación muy alta; el mercado muestra un continuo ingreso de nuevos agentes que representan competencia potencial; dada la gran cantidad de participantes de este mercado y la diferencia en tamaño de los mismos, se dificulta la existencia de conductas colusorias.

- IV.** Que en relación con el servicio mayorista de originación el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones contenidas en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016:

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

1. Todos los operadores dueños de una red pública de telefonía, bien sea fija o móvil, están en la capacidad de ofrecer a otros operadores el servicio mayorista de originación. Mientras que los operadores que hacen uso de este servicio a nivel mayorista son aquellos operadores que ofrecen a nivel minorista (usuario final) tanto los servicios de preselección como de cobro revertido, a saber: American Data Networks S.A., CallMyWay S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, Interphone S.A., Millicom Cable Costa Rica S.A., Telecable Económico TVE S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.

2. A pesar de la apertura del mercado de telecomunicaciones, a nivel minorista el servicio de preselección no ha evolucionado de manera significativa. Los datos reflejan que para el año 2015 existía un número muy reducido de empresas que poseen clientes y tráfico. Así, en términos de cantidad de usuarios que hacen uso del servicio de selección y preselección, en comparación con el total de clientes que posee el servicio de telefonía fija y móvil, los datos evidencian que menos del 1% de los abonados utilizan la preselección como opción para tramitar sus llamadas.
3. El ICE es quien posee la mayor cantidad de números 800 asignados, cerca de un 90% del total, igualmente dicho Instituto acumula alrededor del 90% del tráfico a números 800.
4. Dado el volumen de mercado que maneja el ICE en el mercado minorista tiene tanto la capacidad como el incentivo para eventualmente afectar el acceso de los operadores que ofrecen el servicio de preselección a nivel minorista. Una situación similar podría presentarse en el caso de los servicios 800, siendo que el ICE al ser quien más códigos 800 posee también ostenta la capacidad y los incentivos para bloquear el acceso de los otros operadores a dichos números. En ese sentido, se concluye que el nivel de concentración que prevalece en los mercados minoristas favorece el dominio del ICE en el mercado relevante asociado.
5. Un elemento de gran relevancia en relación con el comportamiento reciente de los participantes del mercado tiene que ver con el acceso a la numeración 0800, que es la que permite brindar por parte de los operadores el servicio internacional de cobro revertido automático, ya que el ICE mantiene bloqueado el acceso a dichos números a los restantes operadores. Esta situación refleja que actualmente el ICE continúa gozando de una posición de dominio en determinados mercados mayoristas que le facilita bloquear el acceso de sus competidores minoristas mediante determinadas acciones. De tal forma que un eventual levantamiento de obligaciones de interconexión sobre este mercado particular podría llevar a que se presenten problemas adicionales de competencia en los mercados relevantes de telefonía.
6. El precio de originación representa, dependiendo del tipo de tráfico, entre un 17% y un 60% del precio cobrado al usuario final, por lo que un eventual incremento en el precio mayorista de este servicio afectaría significativa la provisión minorista de este servicio, produciendo restricciones significativas a nivel minorista.
7. Dada su posición en los mercados minoristas, los operadores alternativos al ICE no poseen poder compensatorio frente a este.

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

8. El servicio de originación mayorista es poco relevante para el ICE, por ejemplo, entre 2014 y 2015 representó menos del 1% del tráfico total anual. Lo que implica que el ICE puede prescindir de prestar este servicio a terceros operadores dados los escasos ingresos que le representan. Sin embargo, para los operadores que requieren de este servicio mayorista para ofrecer sus servicios minoristas el mismo es indispensable.
9. El ICE posee una elevada ventaja competitiva en comparación con sus competidores, esto en virtud de su posición en el mercado minorista. Igualmente, tampoco existe un operador que tenga una red tan amplia que resulte comparable con la del ICE, lo cual convierte al ICE en el operador con mayores economías de escala y alcance en la prestación de los servicios de originación.
10. El uso compartido a nivel de servicios sobre la misma red de transporte hace que los costos de inversión del servicio de transporte decrezcan, por lo cual, se considera que las barreras de entrada a nivel de la inversión en red, plazos de recuperación y costos hundidos, son medias.
11. La publicidad no representa una barrera de entrada al mercado de originación.
12. No existe evidencia de discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales para el servicio de originación.

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

13. No se considera que existan cambios tecnológicos que tengan impacto en el mercado de originación.
14. No existen anuncios de ingreso o salida de nuevos operadores a este mercado.
15. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de originación.

***Dominancia conjunta.***

16. En este mercado no se presenta evidencia de que se dé una situación de dominancia conjunta, ya que el mercado no reúne las características necesarias para que se desarrolle dicha situación.

**D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO MAYORISTA DE ORIGINACIÓN**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de originación 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 del mercado mayorista de originación por las siguientes razones:

- El ICE posee un 61% de los accesos telefónicos fijos o móviles a nivel minorista para el año 2015.
- El ICE posee el control de instalaciones esenciales, en cuanto es el dueño de la más grande y de mayor capilaridad del país.
- El ICE posee ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por los otros proveedores.
- El ICE posee altas economías de escala ya que cuenta con una red desplegada en todo el país, cuyos costos se encuentran actualmente hundidos.
- El ICE es un operador integrado verticalmente, lo que le facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas.
- El mercado mayorista de originación presenta una ausencia de competencia potencial, ya que la dinámica competitiva en este servicio no sólo es baja, sino que tampoco tiende a mejorar en el corto plazo.
- En el mercado mayorista de originación existen altos obstáculos a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular el bajo tráfico que representan los servicios de preselección y acceso a números 800, hacen que el ICE pueda prescindir del servicio de originación que garantiza la existencia de los mismos sin tener consecuencias importantes en términos de ingresos.
- El ICE posee exclusividad en algunas zonas geográficas del país, sobre todo en los cantones más alejados de la gran área metropolitana.
- A nivel minorista los costos de desarrollar canales alternativos no son tan altos producto de la existencia de redes IP.

- II. Que el servicio mayorista de originación 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 originación:

- 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.***

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.

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 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. *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.***

Se mantiene la presente obligación en vista de que el operador importante es quien posee el control de la mayor base de usuarios que hacen uso del servicio de preselección de operador, sino también por ser el operador que tiene el control de la mayor cantidad de números 800 asignados, de tal manera que una negativa de acceso del operador importante al servicio de originación podría afectar de manera significativa a los prestadores de los servicios minoristas de telefonía. 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.***

Se impone esta obligación en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la normativa. Ya que los operadores y proveedores que requerían este tipo de servicios son usualmente sus competidores a nivel minorista, así se busca que el operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe de atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización de la misma manera 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.***

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 el operador importante debe velar por que 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, 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 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).

- 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 e interconexión, 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.***

Como fue indicado previamente actualmente el cargo de originación representa un porcentaje significativo, incluso de un 60% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de originación afectaría significativamente la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que el operador importante podría tener incentivos suficientes para bloquear a los otros operadores 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 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 el operador importante de un mercado y los restantes operadores 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.

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.

Ya que el ICE tenía la obligación de contar con una OIR conforme la primera revisión de mercados relevantes realizada por la SUTEL en la resolución RCS-307-2009, se entiende que la OIR aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 de las 15:45 horas del 28 de marzo del 2014 y RCS-110-2014 de las 16:30 horas del 23 de mayo de 2014, continua vigente hasta tanto no se dé la aprobación de una nueva OIR. Asimismo, se le 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 el ICE presente una nueva OIR.

#### **E. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MAYORISTA DE ORIGINACIÓN, 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:

- o *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.

- o *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.

- o *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.

- o *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>15</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:

<sup>15</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.

- **Observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**
  - *Sobre los argumentos en relación con el mercado mayorista de originación*

En relación con el primer argumento manifestado por el ICE en relación con este mercado de que “...*resultan de aplicación todos los comentarios señalados anteriormente para el mercado mayorista de desagregación de bucle...*”, es pertinente indicar que esta afirmación no resulta procedente dado que el ICE centra sus observaciones sobre el análisis efectuado al servicio de desagregación de bucle en supuestos tales como la creciente obsolescencia de la tecnología ADSL, la falta de un análisis geográfico a nivel regional que permita determinar las zonas en donde la única tecnología de acceso de tipo fijo es la red de cobre del Instituto, o el hecho de que al ser el ICE el único operador en el sector con una red susceptible de ser desagregada en los términos expresados en el análisis de dicho servicio, se le estaría haciendo incurrir en inversiones calificadas por el ICE como improductivas y poco beneficiosas para él.

Con base en lo anterior, no resulta claro de qué forma los argumentos manifestados por el ICE en relación con el servicio de desagregación de bucle de abonado son aplicables al servicio mayorista de originación, el cual es un servicio que no implica la disposición de mayores u otros recursos que los que ya se requieren para dar cumplimiento a la obligación de interoperabilidad a través de la interconexión telefónica.

En relación con el argumento del ICE de que este servicio tiene una dimensión geográfica regional, es necesario establecer que tampoco es correcta la apreciación del ICE de que este servicio sea tratado bajo una óptica regional y no con una dimensión geográfica nacional, como bien define el regulador, en función de que los servicios de selección y preselección de operador y de acceso números de cobro revertido puedan prestarse en igualdad de condiciones independientemente de la ubicación de los usuarios finales en el territorio nacional, siendo que los usuarios de otros países no pueden tener acceso a este tipo de servicio, por lo cual no se encuentren razones válidas que justifiquen ampliar la dimensión geográfica de este servicio a una escala supra nacional.

Ahora bien, sobre el argumento de que las obligaciones impuestas son una carga desproporcionada es necesario aclarar que las obligaciones impuestas en relación con este servicio no constituyen una carga desproporcionada o injustificada en relación con la prestación de este servicio. Las obligaciones impuestas al ICE devienen del hecho de que el ICE se encuentra como operador importante de este mercado, en el cual posee aproximadamente el 90% de los servicios de cobro revertido, lo que le otorga incentivos para bloquear el acceso a otros operadores. Asimismo, el ICE es el único operador para el que la SUTEL ha tenido que dictar órdenes de acceso para garantizar la interconexión (esencial para el servicio de originación), y ha demostrado en su comportamiento reciente su reticencia a facilitar el acceso a determinado tipo de numeración especial.

Continúa el ICE manifestando que “...*no queda claro el concepto* [refiriéndose a la definición del servicio], *pues si bien se afirma que se trata de un mercado que permite acceso desde una red fija o móvil y que todos los operadores dueños de una red pública de telefonía, bien sea fija o móvil, están en la capacidad de ofrecer este servicio mayorista (página 379), este mercado fue incluido entre los servicios fijos...*”. Como bien apunta el ICE en la segunda página de su oficio 6000-2078-2016 (folio 1685), el Consejo de la Superintendencia, mediante acuerdo 021-043-2016 del 10 de agosto de 2016, instruyó a la Dirección General de Mercados para que esta agrupase los informes propios de cada uno de los mercados analizados, dentro de una clasificación que permitiese un mayor entendimiento del fondo del análisis, de cara al sometimiento de los mismos al proceso de consulta pública. Esta clasificación, según el propio acuerdo, está compuesta por *servicios fijos, servicios móviles, servicios de banda ancha residencial y servicios internacionales*. Y la asignación de cada uno de los análisis individuales, a esta clasificación, obedeció a la afinidad del servicio con la misma.

En relación con dicho argumento es pertinente indicar en primer lugar que la incorporación de este mercado en un determinado informe es irrelevante a efectos del resultado del análisis realizado, como el mismo ICE lo reconoce la agrupación de los análisis de cada mercado relevante se realizó por afinidad, pero dicha agrupación no tiene la mayor relevancia o impacto en el resultado del análisis, toda vez que cada mercado se analiza de manera independiente y específica.

Así las cosas, la inclusión del análisis del mercado servicio mayorista de originación en el informe destinado

a los servicios fijos, no cambia en absoluto el fondo de lo que en él se analiza y se concluye.

Finalmente, en relación con el argumento indicado por el ICE de que “...los servicios de acceso que deberían estar en una Oferta de Bucle de Abonado son incluidos por la SUTEL como parte de la Oferta de Interconexión de Referencia...”, es pertinente indicar que el servicio mayorista de originación es propio de un entorno de interconexión y no guarda relación con la desagregación del bucle de abonado. En ese sentido las condiciones de prestación del servicio de originación, en particular su cargo, deben incluirse en una Oferta de Interconexión por Referencia y no en una Oferta de Bucle de Abonado.

- **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 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 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 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio mayorista de originación 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 Jácomo 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 Terrilynn West.
- 10.- **RECHAZAR** la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con el mercado del servicio mayorista de origenación 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.- **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado mayorista de origenación.
- 13.- **DEFINIR** el mercado del servicio mayorista de origenación como el servicio mayorista que permite a un operador A entregar al operador B interconectado una llamada de un cliente conectado físicamente a la red del operador A y que haya seleccionado al operador B para que sea este último quien entregue la llamada. Este servicio incluye el acceso a los números especiales.
- 14.- **DECLARAR** como operador importante en el mercado del servicio mayorista de origenación al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
- 15.- **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio mayorista de origenación no se encuentra en competencia efectiva.
- 16.- **MANTENER** el servicio mayorista de origenación en 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 N° 7593.
- 17.- **IMPONER** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado mayorista de origenación:

**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.***

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 costos 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 origenación 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.

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. *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.***

Se mantiene la presente obligación en vista de que el operador importante es quien posee el control de la mayor base de usuarios que hacen uso del servicio de preselección de operador, sino también por ser el operador que tiene el control de la mayor cantidad de números 800 asignados, de tal manera que una negativa de acceso del operador importante al servicio de originación podría afectar de manera significativa a los prestadores de los servicios minoristas de telefonía. 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.***

Se impone esta obligación en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la normativa. Ya que los operadores y proveedores que requerían este tipo de servicios son usualmente sus competidores a nivel minorista, así se busca que el operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe de atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización de la misma manera 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.***

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 el operador importante debe velar por que 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, 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 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).

**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 e interconexión, 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.**

Como fue indicado previamente actualmente el cargo de originación representa un porcentaje significativo, incluso de un 60% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de originación afectaría significativamente la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que el operador importante podría tener incentivos suficientes para bloquear a los otros operadores 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 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 el operador importante de un mercado y los restantes operadores 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.

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.

Ya que el ICE tenía la obligación de contar con una OIR conforme la primera revisión de mercados relevantes realizada por la SUTEL en la resolución RCS-307-2009, se entiende que la OIR aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 de las 15:45 horas del 28 de marzo del 2014 y RCS-110-2014 de las 16:30 horas del 23 de mayo de 2014, continua vigente hasta tanto no se dé la aprobación de una nueva OIR. Asimismo, se le 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 el ICE presente una nueva OIR.

- 18.- **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 el Mercado 15: "Servicios de acceso e interconexión (originación de comunicaciones).
- 19.- **ESTABLECER** que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.

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° 10164.—( IN2016095062 ).

## 9089-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 015-068-2016, de las 14:50 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

### RCS-261-2016

#### **“REVISIÓN DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA 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 6421-SUTEL-DGM-2016 la Dirección General de Mercados (DGM) de la SUTEL remitió la *“Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios fijos, 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 290 al 452).
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 Alvarez 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) 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 Jácomo 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 MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA 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 6421-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio minorista de telefonía fija.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de telefonía fija:

#### **1. Dimensión de producto.**

En la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se encuentran definidos tres mercados asociados con el servicio de telefonía fija. Estos mercados corresponden a:

- Mercado 1: "Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales".
- Mercado 2: "Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional".
- Mercado 9: "Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado".

Pese a que dichos servicios actualmente se ubican en mercados separados, conviene en el presente análisis determinar si es pertinente que los mismos se mantengan por separado, o por el contrario, es necesario integrar dichos mercados.

Al respecto, es importante mencionar que en otros países los servicios de acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija y de llamadas nacionales desde una ubicación fija han sido incluidos como mercados relevantes separados. Esto debido a dos razones principales, la primera de ellas refiere al hecho de que en otros países los servicios de selección y preselección de operador<sup>1</sup> ejercen una presión competitiva significativa y adicional en el mercado de llamadas con origen fijo y destino nacional. La segunda razón se refiere al hecho de que en otros países los servicios de desagregación de bucle de abonado han permitido una mayor competencia en los servicios de telefonía fija.

Sin embargo, en el caso de Costa Rica no existe una razón para que los servicios de acceso y llamadas telefónicas se ubiquen en dos mercados relevantes separados ya que no se dan las características expresadas de previo. En primer lugar, si bien los servicios de selección y preselección de operador están contenidos y permitidos en el Plan Nacional de Numeración, lo cierto del caso es que dichos servicios se han desarrollado poco en el mercado costarricense, de tal manera que cuando un usuario adquiere una línea telefónica fija lo hace para adquirir tanto el servicio de acceso como el servicio de envío de llamadas nacionales, es decir dichos servicios se adquieren como un paquete complementario y no son vistos por el usuario final como servicios que pueden ser prestados por operadores independientes, uno de los cuales le prestaría el servicio de acceso y otro el servicio de llamadas nacionales.

En igual sentido los proveedores de servicios de telefonía fija usualmente proveen paquetes que incluyen tanto el acceso como el uso (envío de llamadas), lo que facilita aún más el hecho de que los consumidores adquieran ambos servicios de un mismo proveedor. Por tal razón, las condiciones de competencia en los servicios de acceso y llamadas con origen fijo y destino nacional no son sustancialmente diferentes, siendo

---

<sup>1</sup> Los servicios de selección y preselección de operador corresponden a aquellos que permiten establecer llamadas de voz, a través de un operador o proveedor de telecomunicaciones distinto al operador que es propietario de la red de acceso. En el caso de la selección, el operador que tramita la comunicación es escogido llamada a llamada, mediante un código. Para la preselección, el usuario debe digitar una única vez el código de preselección, de forma tal que en adelante, todo su tráfico es tramitado por el operador de su escogencia. En ambos casos, la red de acceso le sigue perteneciendo al mismo operador, quien sigue brindando el servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones. No obstante, el servicio de llamadas es ofrecido por otro operador alternativo, escogido por el usuario mediante los mencionados códigos de selección o preselección de operador.

que ambos servicios son prestados por exactamente la misma cantidad de operadores.

Así, los mecanismos de selección y preselección de operador no han tenido en el caso costarricense ningún impacto en relación con el desarrollo de mayor competencia en el mercado de servicios de comunicaciones con origen en una ubicación fija y destino nacional. Por lo tanto, no existen fuerzas competitivas que afecten de manera diferente ambos servicios o que puedan venir a compensar el poder del que goce un determinado operador en uno u otro servicio. Es decir, no existe sustitución desde el punto de vista de la oferta diferenciada para ambos tipos de servicios, razón por la cual no existen razones suficientes que justifiquen mantener ambos servicios como mercados relevantes separados.

En segundo lugar, en Costa Rica no se ha dado la desagregación de bucle de abonado. Si bien la normativa exige la desagregación del bucle y los términos y condiciones para concretarlo a la fecha están incluidos en la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR) del ICE, no existe al día de hoy ningún acuerdo mayorista de este tipo que se encuentre vigente. Adicionalmente se debe recordar que en la red fija de conmutación de circuitos para la prestación de servicios de voz, bajo la tecnología básica tradicional, se encuentra en monopolio tecnológico, esto de conformidad con el artículo 28 de la Ley 8642 y el artículo 7 de la Ley 8660.

Ahora bien, en cuanto al tercer mercado contenido en la resolución RCS-307-2009 asociado a la red de telefonía fija, sea el Mercado 9 “Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado”, el cual se refiere al servicio de Dial-Up, el mismo está contenido tanto en el Mercado 2 de Servicios de Comunicaciones con origen en una ubicación fija y destino nacional como en el Mercado 9 de “Servicio de transferencia de datos de acceso conmutado” de la resolución RCS-307-2009. Sin embargo, lo usual en relación con este servicio es que el mismo se ubique dentro del mercado de llamadas con origen fijo.

Lo anterior, porque si bien el servicio de Dial-Up lo que otorga es un medio de acceso a internet, este se realiza a través de una llamada, por lo que pertenece al mercado relevante en el cual se ubique el envío de llamadas, siendo que no existen elementos que justifiquen incluirlo como un mercado independiente, ya que para un usuario no es posible adquirir este servicio de manera independiente al de las llamadas.

Un elemento final a ser considerado en relación con la definición del mercado de telefonía fija es que la definición del Mercado 1 contenida en la resolución RCS-307-2009 aplica únicamente para el servicio residencial, sin embargo, la evidencia, en términos de la oferta comercial de los proveedores, muestra que no ha ocurrido una diferencia significativa en los precios cobrados en términos de acceso y de llamadas con origen fijo entre los segmentos residenciales y empresariales. Igualmente, los proveedores del servicio de telefonía fija han venido ofreciendo sus servicios para ambos tipos de segmentos, siendo que tampoco suelen identificar de manera separada un tipo de cliente u otro, por lo cual, se considera que no existen razones para determinar por separado un segmento residencial y un segmento empresarial para el servicio de telefonía fija.

En relación con lo anterior conviene tener presente, como bien lo ha definido la Comisión Europea<sup>2</sup>, que en los casos en que no exista una demanda independiente y suficiente para cada uno de los servicios individuales contenidos en un paquete, estos deben ser considerados como parte del mismo mercado minorista. Lo anterior viene a reforzar el hecho de que no existe razón que justifique mantener los Mercados 1, 2 y 9 de la resolución RCS-307-2009 como mercados independientes.

En razón de lo desarrollado de previo se concluye que en la medida en que los usuarios contratan el acceso a la red de telefonía y de llamadas nacionales desde un origen fijo de manera conjunta, el mercado relevante a ser analizado lo constituye el Mercado Minorista de Telefonía Fija, el cual incluye los antiguos Mercados 1, 2 y 9 (este último, únicamente considera el servicio de Dial-Up) definidos en la resolución RCS-307-2009 y que se define como el servicio de acceso, recepción y envío de llamadas nacionales en un origen fijo.

Por lo tanto, el mercado relevante que se estaría analizando en el presente estudio corresponde al servicio minorista de telefonía fija, el cual quedaría descrito de la siguiente manera:

“Mercado del servicio minorista de telefonía fija: incluye el servicio de acceso a la red pública de

---

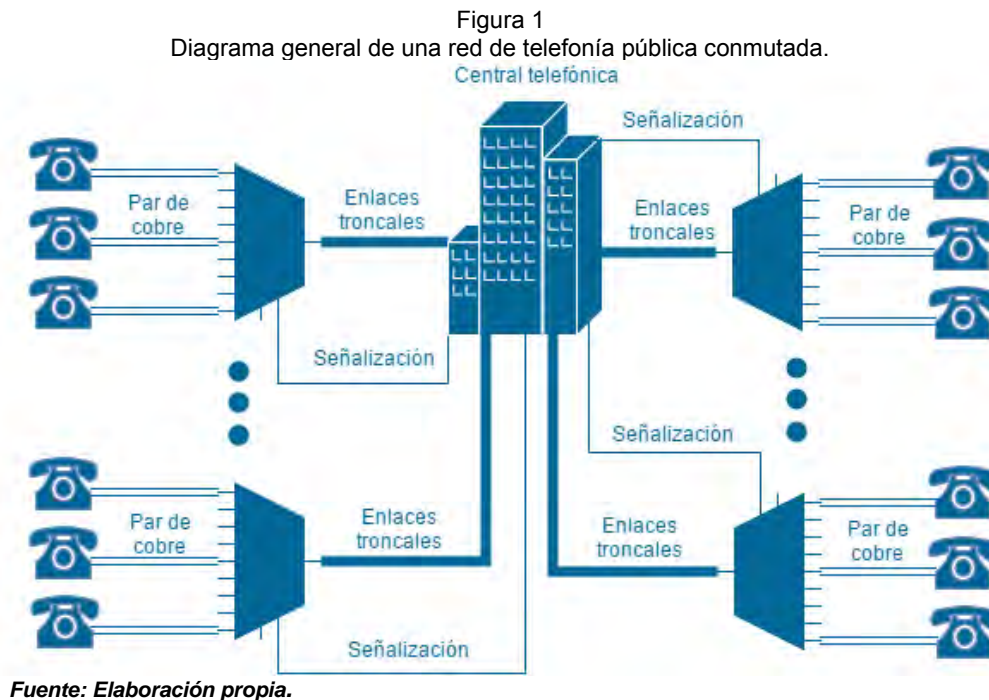
<sup>2</sup> Comisión Europea. (2007). *Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and service.* Commission Staff Working Document, Bruselas, Bélgica.

telecomunicaciones y el servicio de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado y con destino nacional”.

Habiendo definido lo anterior, conviene ampliar la descripción de los servicios contenidos en este mercado relevante. El servicio de acceso corresponde a la prestación de recursos y facilidades adicionales que permiten a los usuarios finales acceder a una red pública de telecomunicaciones, en este caso, con el fin de establecer comunicaciones de voz. Existen diversas redes que prestan este tipo de servicios, dentro de las cuales podemos 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.

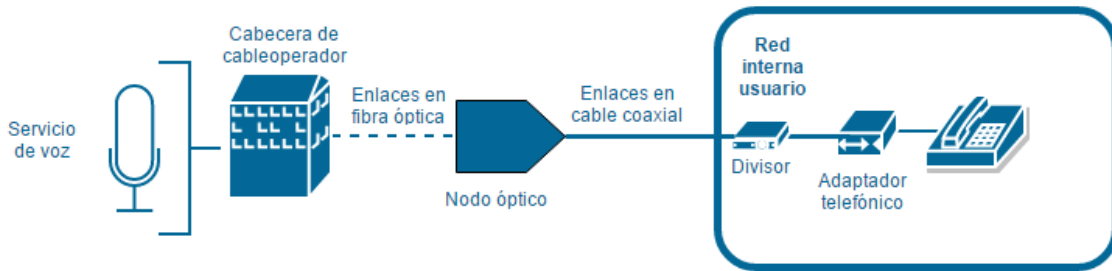
Las redes de telefonía pública conmutada (RTPC) permiten el acceso a los servicios de voz desde una ubicación fija mediante una red predominantemente alámbrica, haciendo uso del par de cobre. Las centrales que controlan y gestionan las llamadas lo hacen mediante la tecnología de conmutación de circuitos. Estas redes han evolucionado para permitir también la prestación de servicios de datos, en general mediante la tecnología xDSL, permitiendo brindar entre otros servicios, el de voz sobre IP (VoIP). En la

Figura 1 se muestra un diagrama de la red RTPC.



Por otra parte las redes de cable HFC nacieron principalmente para brindar servicios de televisión por suscripción. En general son redes cuyo acceso se da por medio de cable coaxial. Estas redes también han evolucionado para permitir la prestación de servicios de datos 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 de voz sobre el protocolo IP (VoIP) desde ubicaciones fijas. En la Figura 2 se muestra un diagrama que representa la estructura general de dichas redes.

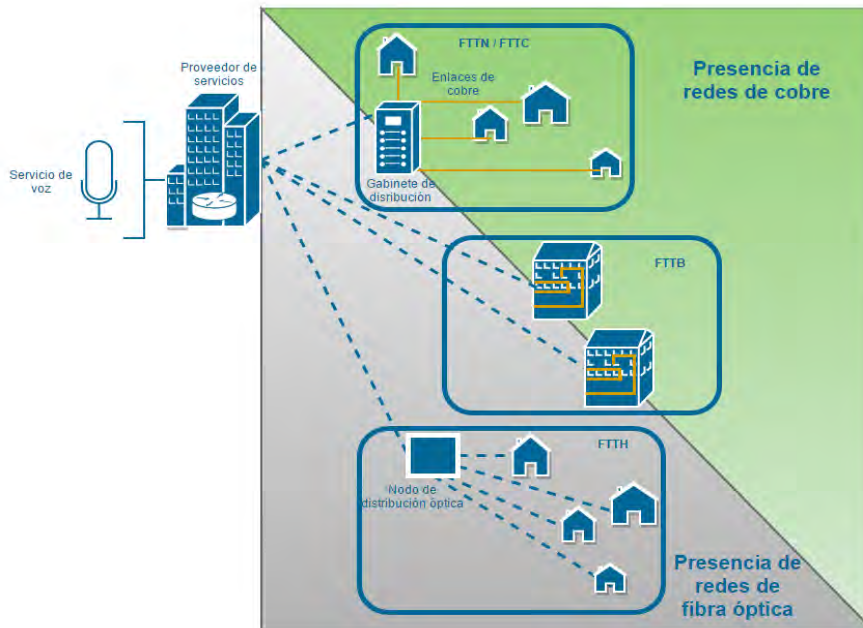
Figura 2  
Diagrama general de una red HFC.



Fuente: Elaboración propia.

Otro tipo de redes que permiten el uso del protocolo IP para la prestación de servicios de voz fija, son las redes FTTx que se incluyen dentro de las redes conocidas como redes de nueva generación. Estas redes buscan llevar la fibra óptica al usuario lo más cerca posible. Esto debido a que la fibra es un medio con altísima capacidad para la transmisión de datos y que no es susceptible a 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. En la Figura 3 se muestra un diagrama con algunos de los posibles esquemas de red que se pueden prestar utilizando fibra óptica.

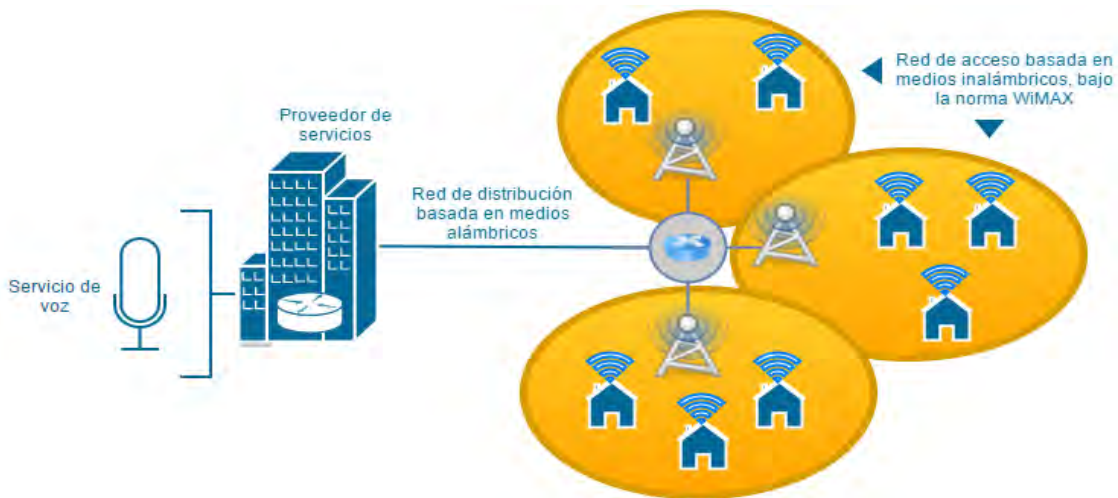
Figura 3  
Diagrama general de una red FTTx.



Fuente: Elaboración propia.

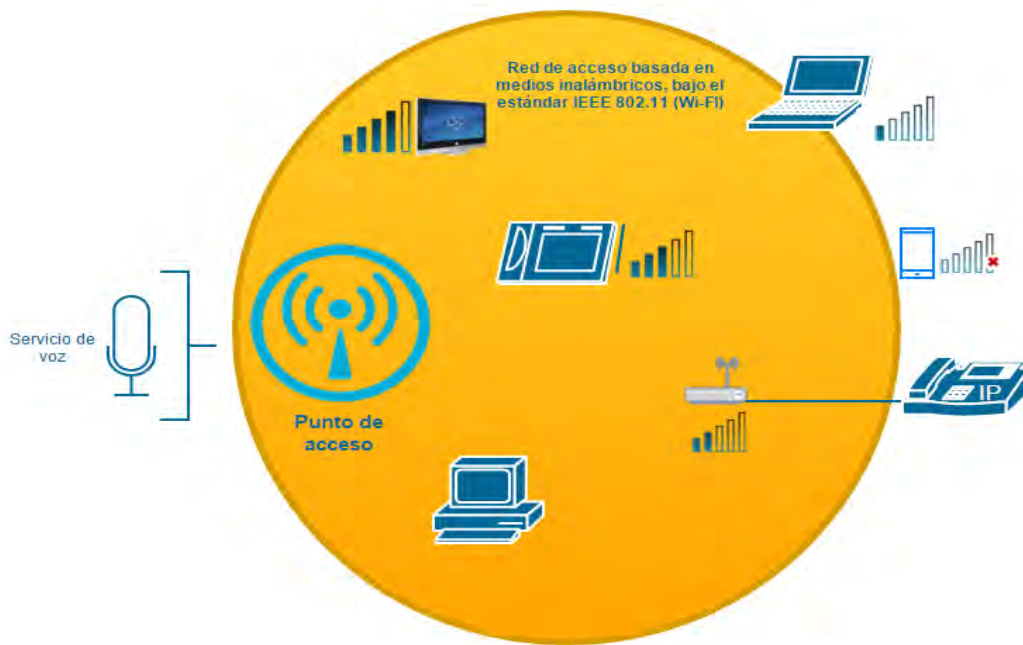
Por último, existen diferentes tecnologías y redes inalámbricas a través de las cuales es posible brindar el acceso a las comunicaciones de voz mediante una ubicación fija. Entre estas, se encuentran WiMAX, WiFi, satelital, 2G, 3G, 4G entre otras. El acceso a través de estas redes y tecnologías es posible 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 fijos.

Figura 4  
Diagrama general de las redes WiMAX.



Fuente: Elaboración propia.

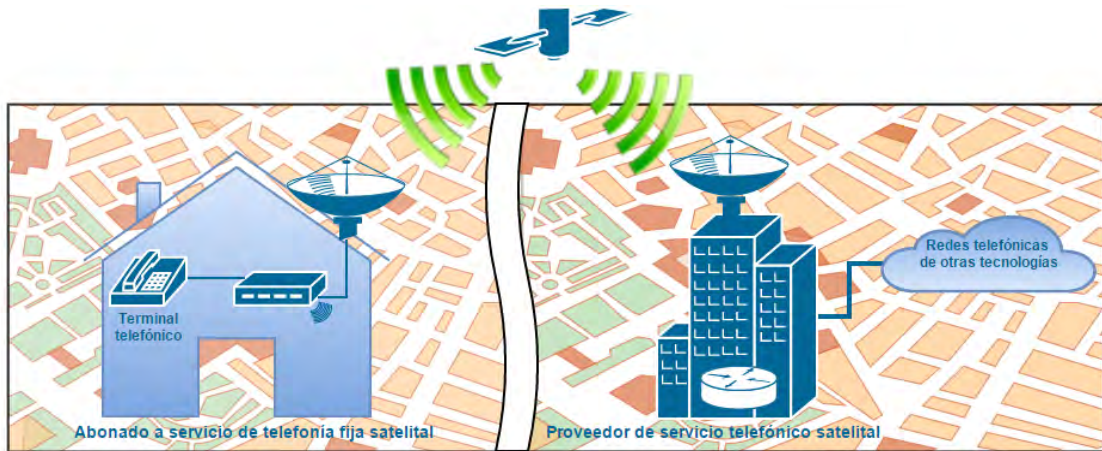
Figura 5  
Diagrama general de las redes WiFi



Fuente: Elaboración propia.



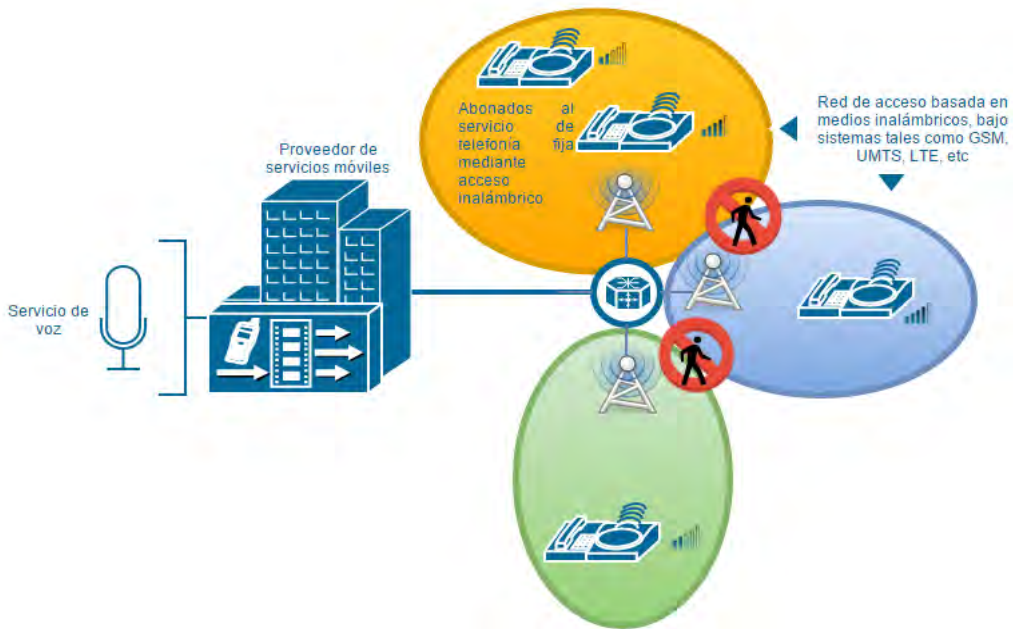
Figura 6  
Diagrama general de una red satelital.



Fuente: *Elaboración propia.*

En el caso de las redes móviles (tecnologías 2G, 3G y 4G) con el fin de garantizar que los servicios de comunicaciones de voz tengan un carácter fijo o movilidad limitada, los operadores o proveedores del servicio, configuran y limitan el acceso de los módulos de identificación de abonado o SIM (Subscriber Identity Module), a la radiobase más cercana de 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 voz fija.

Figura 7  
Diagrama general de redes móviles (2G, 3G y 4G).



Fuente: *Elaboración propia.*

Todas estas redes de acceso le ofrecen al usuario desde el punto de vista tecnológico la posibilidad de acceder a los servicios de comunicaciones de voz desde una ubicación fija.

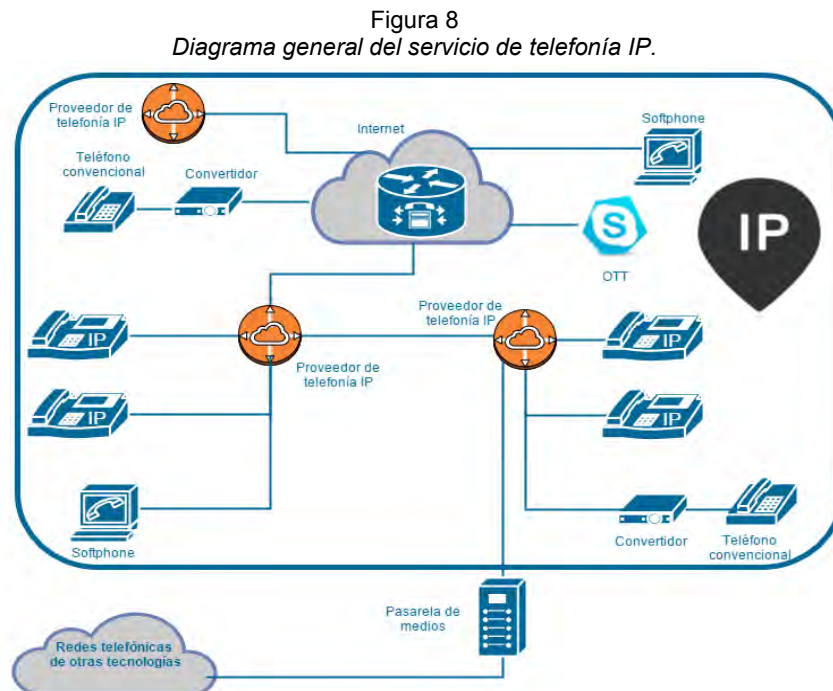
Ahora bien, respecto a estos servicios de comunicaciones de voz desde una ubicación fija, es preciso indicar que estos se prestan principalmente a través de dos tecnologías de conmutación distintas, las cuales se describen de la siguiente manera:

- Conmutación de circuitos: Es una tecnología que establece un canal dedicado entre el origen y el destino. Este canal se mantiene dedicado hasta que termina la llamada. Esta tecnología es utilizada por la red básica tradicional que se encuentra en monopolio tecnológico por parte del ICE y en la telefonía móvil 2G y 3G (que también permiten brindar servicios de telefonía fija).
- Conmutación de paquetes: Esta tecnología no establece un canal dedicado de comunicación, sino que únicamente se da la transmisión de paquetes cuando existe información para enviar. El protocolo predominante en este caso es el protocolo IP. Los servicios de voz sobre IP (VoIP), se pueden implementar tanto en las redes de acceso anteriormente mencionadas (como es el caso de los servicios de VoIP que se prestan a través de las redes HFC), como en servicios de voz sobre IP (VoIP) a través de Internet.

Los servicios de VoIP sobre Internet, se pueden brindar ya sea a través de terminales dedicados (conocidos como hardphones), o bien, por medio de aplicaciones de software (softphone) que pueden ser instaladas en una gran diversidad de dispositivos con diferentes plataformas o sistemas operativos.

En la

Figura 8 se muestra un diagrama del funcionamiento de los diferentes tipos de servicios de voz sobre IP que se pueden brindar.



**Fuente: Elaboración propia.**

Por otro lado, se puede inferir que independientemente de la tecnología utilizada, el usuario que adquiere un servicio de telefonía fija con un operador o proveedor de servicios que cuenta con numeración asignada por la SUTEL, puede acceder a un servicio de llamadas desde una ubicación fija con destino nacional y establecer comunicaciones con otros usuarios de servicios fijos, móviles o bien, servicios especiales y números cortos

de cuatro dígitos. Estos destinos nacionales son aquellos que se encuentran estipulados en el Plan Nacional de Numeración (PNN), Decreto Ejecutivo 35187-MINAET.

En general se pueden agrupar los destinos nacionales de la siguiente forma:

- Llamadas de un número telefónico fijo hacia otro número fijo o móvil. Se debe tomar en consideración que las tarifas difieren según sea el destino fijo o móvil al que se desea acceder.
- Llamadas de un número telefónico fijo hacia números cortos de cuatro dígitos. En general estos servicios son de relaciones entre el operador y el usuario, como pueden ser los centros de telegestión y atención de averías. También se incluyen en este tipo de numeración los números de emergencia (112 y 911).
- Llamadas de un número telefónico fijo hacia los números para servicios especiales (800-90X-900). Los números 800's corresponden a servicios de cobro revertido, es decir el usuario que origina la llamada no paga por la misma. Los números 905, corresponden a servicios de llamadas masivas y no tienen una tarificación adicional. Los números 900 se utilizan para servicios de información, por lo que además de la llamada, el usuario debe cancelar un monto adicional por el contenido.

Los operadores y proveedores de servicios de telefonía fija que cuentan con numeración asignada, tienen la obligación de interconectarse, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, para asegurar la interoperabilidad de toda la numeración que establece el PNN. Por medio de esta interconexión, los usuarios de cualquier operador o proveedor de servicios pueden acceder a los mismos servicios que se prestan a través de los números del PNN. Esto hace que el mercado no se encuentre segmentado en función de estos servicios adicionales y que el usuario pueda elegir su proveedor de telefonía fija libremente sabiendo que podrá acceder a todo el PNN.

Una vez definidos con claridad los 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, y como fue ampliamente desarrollado de previo, el usuario final cuenta con las siguientes opciones tecnológicas: conmutación de circuitos y conmutación de paquetes utilizando VoIP.

En relación con los precios cobrados actualmente, el Cuadro 1 evidencia que los proveedores, independientemente de la tecnología usada, cobran a los usuarios finales un rango de precios similar. Mientras que en lo referente a las condiciones de calidad, todos deben ajustarse a las condiciones definidas en el Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios, lo que implica que los mismos en principio ofrecen una calidad similar. En relación con este tema, también se pueden destacar los resultados obtenidos en la Encuesta de Percepción y Calidad del Servicio realizada en el año 2014 en donde se refleja que el Índice de Satisfacción del Cliente de Telefonía Fija es muy similar, siendo de un 69,2% para los usuarios de MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., de un 77,4% para los usuarios de CALLMYWAY NY, S.A., de 76,2% para los usuarios de TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., de 74,2% para los usuarios de TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A. y de 78,3% para los usuarios del ICE.

Cuadro 1  
Precios por operador de telefonía fija. Enero 2016.

Proveedor	Precio acceso	Precio llamadas nacionales fijo	Precio llamadas nacionales móvil
CallMyWay NY, S.A.	1.000	8,59	24,75
Instituto Costarricense de Electricidad	3.773	8,59	24,75
Interphone, S.A.	2.500	7,91	28,25
Millicom Cable Costa Rica S.A.	2.700	8,59	24,75
Telecable Económico TVE S.A.	2.750	8,59	24,75
Televisora de Costa Rica S.A.	2.715	8,59	24,75
Claro CR Telecomunicaciones S.A.	3.840	8,40	25,20

*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 29 de enero del 2016.*

Lo anterior permite concluir que estas tecnologías permiten al usuario indistintamente, obtener el servicio de telefonía fija, con características, niveles de calidad y precios similares, por lo cual se considera que ambas tecnologías pertenecen al mismo mercado relevante.

Otro elemento por considerar desde la perspectiva de la sustituibilidad de la demanda es el hecho de si existe una posible sustitución hacia los servicios de telefonía móvil.

En relación con ese tema conviene destacar que la encuesta de sustituibilidad<sup>3</sup> realizada por la SUTEL refleja que un 61,8% de los encuestados considerara que la telefonía fija no le brinda el mismo servicio que la telefonía móvil. Más aún un 58,9% de los usuarios de la encuesta indicó que a pesar de que se genere un incremento permanente del 10% el precio del servicio de telefonía fija mantendría dicho servicio, por cuanto esto lo que pone en manifiesto es que hay un porcentaje muy significativo de los usuarios que consideran que dichos servicios no son sustitutos.

Otro elemento relevante por tomar en cuenta es que la encuesta también arroja que hay un 67,3% de los hogares individuales que cuentan tanto con una línea telefónica fija como con una línea telefónica móvil, lo que evidencia más bien que entre ambos servicios aún prevalece una relación de complementariedad más que de sustituibilidad. Este elemento es consistente con lo indicado por los proveedores del servicio de telefonía fija en la encuesta que se les realizó mediante oficio 7364-SUTEL-DGM-2015, donde un 60% de quienes respondieron indicaron que el servicio de telefonía móvil no era un sustituto del servicio de telefonía fija.

En virtud de lo anterior, se concluye que actualmente el servicio telefónico móvil no forma parte del mercado relevante de telefonía fija. No obstante, lo anterior, una próxima valoración de este permitirá analizar la evolución que pueda tener la presión de la telefonía móvil sobre la telefonía fija, para efectos de determinar si dicha circunstancia varió o no.

Finalmente, un elemento a considerar es la posible sustitución que puede representar el caso de los servicios OTT (Over the Top). En relación con estos servicios, si bien en los últimos años se ha producido un desarrollo significativo de los mismos, se considera que no pueden constituirse como sustitutos homogéneos del servicio de telefonía fija por distintas razones. La primera de ellas es que dichos servicios no le garantizan al usuario un número de teléfono propio que le permita recibir llamadas. Otra razón es que aún no poseen las condiciones de calidad de servicio necesarias para constituirse como sustitutos del servicio de telefonía fija. En ese mismo sentido, en la encuesta realizada a los operadores ningún proveedor de servicios de telecomunicaciones consideró las aplicaciones y servicios OTT como sustitutos de su servicio de telefonía fija. En razón de lo anterior, se considera que este servicio no forma parte del mercado relevante de telefonía fija.

Por su parte, en lo referente a la sustitución desde el punto de vista de la oferta, conviene considerar si existen proveedores de otras tecnologías que estarían dispuestos a ofrecer este servicio. Para valorar lo anterior conviene destacar que en la encuesta realizada a los proveedores, algunos indicaron que este servicio se ha convertido sobre todo en un complemento que se vende empaquetado con otros servicios de mayor valor, lo cual se comprueba con el hecho de que los mayores operadores de servicios de acceso a internet y televisión por suscripción, han tendido a complementar su oferta de Doble Play añadiendo el servicio de telefonía fija, lo cual podría llevar a suponer que otros proveedores también se vean en la necesidad de ingresar a futuro a este mercado, para complementar también su oferta de servicios. Pese a lo anterior, no se puede dejar de lado que los operadores requieren realizar una inversión adicional para prestar este nuevo servicio, lo cual evidentemente puede retrasar su entrada y así prevenir que una eventual amenaza de ingreso contribuya a disciplinar a los actuales agentes que operan en dicho mercado.

Similar situación ocurre en el caso de los operadores de telefonía IP autorizados por SUTEL que actualmente no se encuentran operando, los cuales son un total de 72. Ya que, si bien estos operadores cuentan con un título habilitante que les permitiría ingresar en cualquier momento al mercado, deben efectuar las inversiones necesarias para poder ofrecer su servicio, además de realizar las gestiones para contar con numeración y

---

<sup>3</sup> Licitación abreviada N° 2015LA-000006-SUTEL "Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones".

negociar la interconexión, por lo cual esta circunstancia hace que no resulte pertinente tomar a dichos operadores como parte del mercado relevante a ser analizado.

Además, se debe tener en cuenta que los operadores de telefonía IP realmente no han venido a dinamizar de manera significativa el mercado de telefonía, ofreciendo en muchos casos precios prácticamente iguales a los ofrecidos por el operador histórico. Así las cosas, un eventual ingreso de otro operador de telefonía IP tampoco vendría a variar de manera significativa la dinámica competitiva de este mercado, esto aunque se trate de operadores consolidados en otros segmentos. Razón por la cual no se considera necesario incluir dentro de este mercado relevante proveedores que actualmente no se encuentran operando.

## **2. Dimensión geográfica**

Actualmente los operadores que participan en el mercado de acceso a la red pública de telecomunicaciones lo hacen mediante el despliegue de su propia red. Existen varios operadores que poseen redes de acceso desplegadas, no obstante, la red de telefonía básica tradicional es la de mayor cobertura, abarcando gran parte del territorio nacional. Asimismo, existen en algunas zonas mayor oferta de redes de acceso, en especial las redes de cable. Sin embargo, para los servicios de llamadas siempre se cuenta con el acceso a la red tradicional y dependiendo de la zona a una red alternativa, lo que reduce las diferencias en este mercado a nivel nacional.

Un elemento importante es que, si bien hay títulos habilitantes que pueden haber sido otorgados para la prestación de servicios de telefonía fija en un ámbito geográfico inferior al nacional, resulta claro que la presencia de estos operadores a la fecha no ha venido a suponer una alteración suficiente en las condiciones de competencia con respecto al resto del territorio nacional. Es así, que la red de telefonía básica tradicional mantiene más del 95% de los suscriptores totales del servicio de telefonía fija.

Es claro que el actual operador con poder significativo de mercado (PSM), influye en los precios que los operadores de telecomunicaciones de ámbito regional pueden imponer a sus clientes. Es así que los operadores regionales de telefonía fija compiten, cualquiera que sea la región donde prestan servicios, con este operador, con uniformidad no sólo de precios sino de condiciones del servicio, de manera que su oferta se configura con un ámbito nacional.

Por lo tanto, se considera que la dimensión geográfica para este mercado es nacional.

### **C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA 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 telefonía fija fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6421-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 telefonía fija:

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

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

La aprobación de la Ley 8642 en el año 2008, marcó la posibilidad legal de que diversos operadores iniciaran la prestación del servicio de acceso, recepción y envío de llamadas nacionales en un origen fijo, por medio de la tecnología IP.

A nivel internacional, Costa Rica es uno de los países de América Latina que efectuó la apertura del mercado de telefonía fija en reciente data, siendo parte de un grupo relativamente reducido de países que liberalizaron

el mercado en los últimos diez años, países del este y sureste de Europa<sup>4</sup>.

En ese tanto, si bien legalmente desde hace siete años los operadores podían iniciar operaciones en el mercado costarricense, la diversificación de la oferta aconteció años después. Incluso, valga acotar que fue hasta el año 2011 que se advirtió una mayor cantidad de participantes en el servicio de telefonía fija.

Precisamente, para los efectos de este análisis se tomarán en consideración como participantes del mercado de telefonía fija únicamente aquellos operadores que posean numeración asignada por parte de la SUTEL para ofrecer el servicio, con independencia de la tecnología utilizada, conmutación de circuitos o VoIP, siempre que las terminales asociadas no permitan la movilidad. Lo anterior por cuanto disponer de numeración implica un nivel de preparación más alto por parte del operador para en la práctica poder ofrecer el servicio.

El Cuadro 2 resume los operadores del mercado de telefonía fija costarricense que poseen numeración asignada para brindar el servicio, tal como se evidencia en los datos, la cantidad de empresas que poseen numeración asignada se incrementó en un periodo de 5 años a más de una docena, presentando una tendencia creciente.

Cuadro 2  
Servicio de telefonía fija:  
Operadores con numeración asignada. Periodo 2010-2015.

Operador	Año					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tota	2	7	10	13	14	14
Instituto Costarricense de Electricidad	√	√	√	√	√	√
CallMyWay S.A.	√	√	√	√	√	√
Millicom Cable Costa Rica S.A.	x	√	√	√	√	√
Interphone S.A.	x	√	√	√	√	√
American Data Networks S.A.	x	√	√	√	√	√
E-Diay S.A. <sup>a</sup>	x	√	√	√	√	*
R & H International Telecom Services S.A.	x	√	√	√	√	√
Telecable Económico TVE S.A.	x	x	√	√	√	√
Telefónica de Costa Rica TC S.A.	x	x	√	√	√	√
Claro CR Telecomunicaciones S.A.	x	x	√	√	√	√
Televisora de Costa Rica S.A.	x	x	x	√	√	√
Othos Telecomunicaciones S.A.	x	x	x	√	√	√
PRD Internacional S.A.	x	x	x	√	√	√
Radiográfica Costarricense S.A.	x	x	x	x	√	√
GCI Service Provider S.A.	x	x	x	x	x	√

Notas:

El símbolo √ indica que la empresa sí tiene numeración asignada para brindar el servicio de telefonía fija, por su parte, el símbolo x significa que la empresa no tiene numeración asignada para el respectivo año.

<sup>a</sup> La empresa E-Diay cerró operaciones a mediados del año 2015, pero notificó en enero de 2016 una serie de cambios en su estructura dando reinicio a sus operaciones.

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

Si bien actualmente hay una cantidad considerable de operadores que cuentan con numeración asignada se debe hacer la salvedad de que los participantes del mercado son muy diversos, tanto en trayectoria como en la gama de servicios que brindan. En el mercado concurren empresas que recién empiezan su actividad, con operadores que poseen pocos clientes; existen empresas que poseen años o incluso décadas de actividad; también existen compañías que atienden nichos específicos de mercado, con otras que tienen una gama de servicios dirigidos a varios grupos de usuarios.

Precisamente para mayor referencia de cada participante, a continuación, se detalla la trayectoria de cada uno en el mercado costarricense de telefonía fija.

El **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)**, cédula jurídica 4-000-042139, es una empresa estatal que brinda servicios de electricidad y telecomunicaciones en Costa Rica. Es parte del Grupo ICE, junto

<sup>4</sup> Estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones - Proyecto N° 2015LA-000007-SUTEL. Año 2015.

a Radiográfica Costarricense S.A.(RACSA), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz(CNFL) y Cablevisión de Costa Rica CVCR S.A. (CABLEVISIÓN).

La empresa inició su actividad en el mercado costarricense en 1949, especializada en el servicio eléctrico, Decreto–Ley 449, posteriormente en la década de los sesenta diversificó sus actividades, ofreciendo también servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional. Actualmente brinda diversos servicios; tales como electricidad, acceso a internet, telefonía celular y telefonía fija, en la modalidad convencional e IP.

En cuanto al servicio de telefonía fija, a inicios de la década de los sesenta el ICE inició la instalación progresiva en el país de centrales telefónicas automáticas, además inició la implementación de enlaces de microondas para las centrales y los teléfonos públicos<sup>5</sup>.

Para los años setenta el ICE brindaba el servicio de telefonía fija entre diferentes lugares a lo largo del país y además ofrecía el servicio de llamadas internacionales, por medio de la Red Centroamericana de Microondas y, posteriormente con el Sistema de Marcación Internacional Directa de Abonado (MIDA)<sup>6</sup>.

En 1985 el ICE sustituyó el sistema analógico de la central ubicada en San Pedro por uno digital, incorporando servicios como correo de voz, llamada en espera, desviación de llamadas y teléfono despertador. Para el año 1994 se amplió la numeración telefónica de 6 a 7 dígitos; trece años después, pasó a 8 dígitos, asegurando de esta forma una capacidad para la red de telefonía fija de 10 millones de números e igual cantidad para la red celular. Finalmente, a partir del año 2009, el ICE amplió su cartera de servicios, mediante la incorporación de las plataformas para IPTV y para VoIP<sup>7</sup>.

Actualmente, el ICE comercializa bajo la marca KOLBI sus servicios de telecomunicaciones.

**CALLMYWAY NY S.A.** (CallMyWay), cédula jurídica 3-101-334658, es una de las compañías con la mayor cantidad de años de operar en el mercado costarricense de telefonía fija, por medio de tecnología IP, iniciando su operación en el año 2010, momento en que le fue asignada numeración mediante las resoluciones RCS-549-2010, y posteriormente ampliada por la resolución RCS-145-2013.

En la actualidad, la empresa utiliza conexiones de banda ancha de Internet para ofrecer diversas aplicaciones de voz por IP<sup>8</sup>.

**MILlicom CABLE COSTA RICA S.A.** (TIGO), cédula jurídica 3-101-577518, es una filial de Millicom International Cellular S.A., esta empresa inició sus operaciones en el mercado costarricense en el año 1982, cuando su nombre era Cable Color. En 1997 Cable Color fue adquirido por Amzak, compañía de capital canadiense-estadounidense y lanza su nueva marca Amnet. Luego, en 2008, Millicom International Cellular S.A. adquiere Amnet<sup>9</sup>. En el año 2012 esta empresa cambia su marca comercial a TIGO, con la que comercializa en la actualidad diversos servicios de telecomunicaciones al sector empresarial, personas y servicios mayoristas.

En cuanto al servicio de telefonía fija, en el año 2011 mediante la resolución SUTEL RCS-202-2011, y posteriormente con la resolución RCS-373-2012, a la compañía le fue asignada numeración para ofrecer el servicio en el mercado costarricense, el cual brinda por medio de la tecnología IP, tanto al sector empresarial como residencial.

**INTERPHONE S.A.** (Interphone), cédula jurídica 3-101-498395, es una empresa que en el año 2011, por medio de la resolución SUTEL RCS-275-2011, fue habilitada para ofrecer el servicio de telefonía fija.

En este momento la compañía ofrece el servicio por medio de la tecnología IP a empresas, instituciones y

---

<sup>5</sup> Página de Web de la empresa <https://www.grupoice.com>, consultada el 20 de octubre de 2015 a las 1:25 horas. Sección Acerca del ICE.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Página de Web de la empresa <https://www.callmyway.com>, consultada el 16 de octubre de 2015 a las 15:20 horas. Sección Acerca de Call my Way.

<sup>9</sup> Página de Web de la empresa <http://www.tigostar.cr/conocenos>, consultada el 02 de marzo de 2015 a las 9:45 horas. Sección Conócenos.



público en general<sup>10</sup>.

**AMERICAN DATA NETWORKS S.A.** (American Data), cédula jurídica 3-101-402954, es una empresa dedicada a proveer el servicio de internet, telefonía fija y data center, exclusivamente al sector empresarial costarricense.

La compañía inició la prestación del servicio de telefonía fija en el año 2011, cuando por medio de la resolución RCS-170-2011 le fue asignada numeración. Actualmente, ofrece el servicio por medio de la modalidad IP, a través de centrales virtuales y físicas, numeración nacional e internacional y números 800 disponibles<sup>11</sup>.

**TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A.** (Telecable), cédula jurídica número 3-101-336262, es una sociedad costarricense dedicada desde el año 2005 a la prestación de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica: televisión por suscripción, acceso a internet, telefonía IP, transferencia de datos y acarreador de tráfico internacional IP.

La compañía surgió enfocada en el servicio de televisión por cable del segmento residencial, pero expandió su portafolio. Primero, en el año 2009 incorporó el servicio de Internet vía cable modem y ya para el año 2012 por medio de la resolución SUTEL RCS-007-2012 se le asignó numeración, lo que le permitió ofrecer además telefonía IP, dando inicio a la comercialización del "triple-play". Esta empresa brinda sus servicios tanto en el segmento residencial como al segmento empresarial.

**TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.** (Movistar), cédula jurídica 3-101-610198, filial de la multinacional Telefónica, opera en el mercado costarricense desde mediados de noviembre de 2011 bajo la marca comercial Movistar.

A nivel nacional, la compañía ofrece diversos servicios de telecomunicaciones y desde el año 2012 está habilitada, por medio de la resolución de la SUTEL RCS-089-2012, para ofrecer telefonía fija en el mercado costarricense.

**TELEVISORA DE COSTA RICA S.A.** (Cabletica), cédula jurídica 3-101-006829, inició en el mercado costarricense en el año 1958 dedicada a las emisiones por televisión abierta por la frecuencia 7 a lo largo del territorio nacional.

En el año 2012 a la compañía le fue asignada numeración mediante la resolución SUTEL RCS-009-2012, para ofrecer el servicio de telefonía fija, bajo la modalidad de VoIP, ofreciéndola actualmente tanto a nivel corporativo como residencial.

**R & H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A.** (R & H), cédula jurídica 3-101-508815, es una empresa que inició operaciones en el territorio nacional en el año 2009, con la comercialización mayorista de servicios, equipos y soluciones basadas en tecnología IP, posee la marca VOCEX<sup>12</sup>.

Por medio de la resolución de la SUTEL RCS-024-2011, en el año 2011 le fue dada numeración para suministrar el servicio de telefonía IP y telefonía celular como operador prepago y operador virtual de redes.

**OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A.** (OTHOS), cédula jurídica 3-101-576391, es una compañía que empezó operaciones en el mercado costarricense en el año 2009<sup>13</sup>.

En el año 2013 la SUTEL, por medio de la RCS-311-2013, le asignó numeración para ofrecer telefonía fija, ofreciendo la empresa en este momento el servicio por medio de la tecnología IP, exclusivamente al sector empresarial.

---

<sup>10</sup> Página de Web de la empresa <http://www.interphoneline.com>, consultada el 16 de octubre de 2015 a las 15:30 horas. Sección Quienes somos.

<sup>11</sup> Página Web de la empresa <http://www.data.cr> y página de Facebook, consultadas el 19 de octubre de 2015 a las 09:35 horas. Sección Información y Sección Productos.

<sup>12</sup> Página de Web de la empresa <https://www.rhitcr.com>, consultada el 19 de octubre de 2015 a las 09:30 horas. Sección Nosotros y Sección Servicios.

<sup>13</sup> Página de Web de la empresa <http://www.othos.cr>, consulta el 19 de octubre de 2015, a las 14:30 horas. Sección Compañía.



**E-DIAY S.A.** (E-Diay), cédula jurídica 3-101-569753, tiene sus orígenes en Datatell empresa con una trayectoria de más de una década en el mercado costarricense de tecnologías de la información y comunicación<sup>14</sup>.

En particular para el servicio de telefonía fija, en el año 2011 le fue asignada numeración a la compañía mediante la resolución RCS-166-2011 para ofrecer el servicio al público. Sin embargo, la compañía suspendió todos sus servicios a partir del 30 de junio del 2015, dejando de ser un participante en este mercado. Posteriormente en enero de 2016 notificó una serie de cambios en su estructura reiniciando sus operaciones.

**P.R.D. INTERNACIONAL S.A.** (P.R.D.), cédula jurídica 3-101-363055, a esta empresa le fue asignada numeración para brindar el servicio de telefonía fija en el año 2013, mediante resolución SUTEL RCS-096-2013.

Si bien hasta el momento no existen datos que indiquen que esta empresa es un participante activo en el mercado, en el año 2013 realizó una alianza con otro proveedor de telecomunicaciones para la implementación del servicio de telefonía IP.

**RADIOGRAFICA COSTARRICENSE S.A.** (RACSA), cédula jurídica 3-101-009059, es una compañía que forma parte del Grupo ICE desde el año 1975, cuando el ICE compró la totalidad de sus acciones.

Durante la década de los ochenta, RACSA introdujo al mercado nacional servicios de telecomunicaciones, para la transferencia de información escrita y servicios de comunicación a nivel nacional y centroamericano; en la siguiente década inició la comercialización en Costa Rica del servicio de internet. Actualmente, brinda diversos servicios, tal como acceso a internet o envío de telegramas<sup>15</sup>.

Por medio de la resolución SUTEL RCS-183-2014 se le asignó numeración para ofrecer telefonía fija y posee la marca SMART TRUNK, sin embargo, no existen datos de que brinde el servicio al público.

**GCI SERVICE PROVIDER S.A.** (GCI), cédula jurídica 3-101-577902, es una empresa costarricense que ofrece servicios de telecomunicaciones al sector empresarial<sup>16</sup>.

A finales del año 2015, mediante la resolución de SUTEL RCS-193-2015, le fue asignada numeración para ofrecer telefonía fija, no obstante, aún no se cuentan con datos de que ofrece el servicio en el mercado.

**CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.** (CLARO), cédula jurídica 3-101-460479, es subsidiaria de la empresa mexicana América Móvil, proveedor de servicios de telecomunicaciones en América Latina con operaciones en 18 países del continente americano y del Caribe<sup>17</sup>.

En Costa Rica, la compañía inició operaciones en el año 2011 y en la actualidad ofrece el servicio de telefonía celular, televisión satelital y servicios empresariales. Pese que desde el año 2012 en la resolución SUTEL RCS-134-2012 se le asignó numeración para brindar telefonía fija, actualmente no existen registros de que posee clientes.

De esta manera, para el año 2015, de las 14 empresas con numeración asignada, únicamente existen 9 participantes activos en el mercado de voz fija y 5 empresas que si bien son potenciales competidores, no brindan aún el servicio, ver detalle en el Cuadro 3.

---

<sup>14</sup> Página de Web de la empresa <https://www.e-diay.cr>, consultada el 16 de octubre de 2015 a las 15:30 horas. Sección Nosotros.

<sup>15</sup> Página de Web de la empresa <http://www.racsa.co.cr>, consultada el 20 de octubre de 2015. Sección ACERCA.

<sup>16</sup> Página de Web de la empresa <http://www.gci.co.cr>, consultada el 03 de noviembre de 2015. Sección Soluciones.

<sup>17</sup> Página de Web de la empresa [www.claro.com](http://www.claro.com), consulta el 28 de octubre 2015, a las 14:20 horas. Sección Países. Quiénes somos.

Cuadro 3  
Servicio de telefonía fija:  
Clasificación de los participantes del mercado. Año 2015.

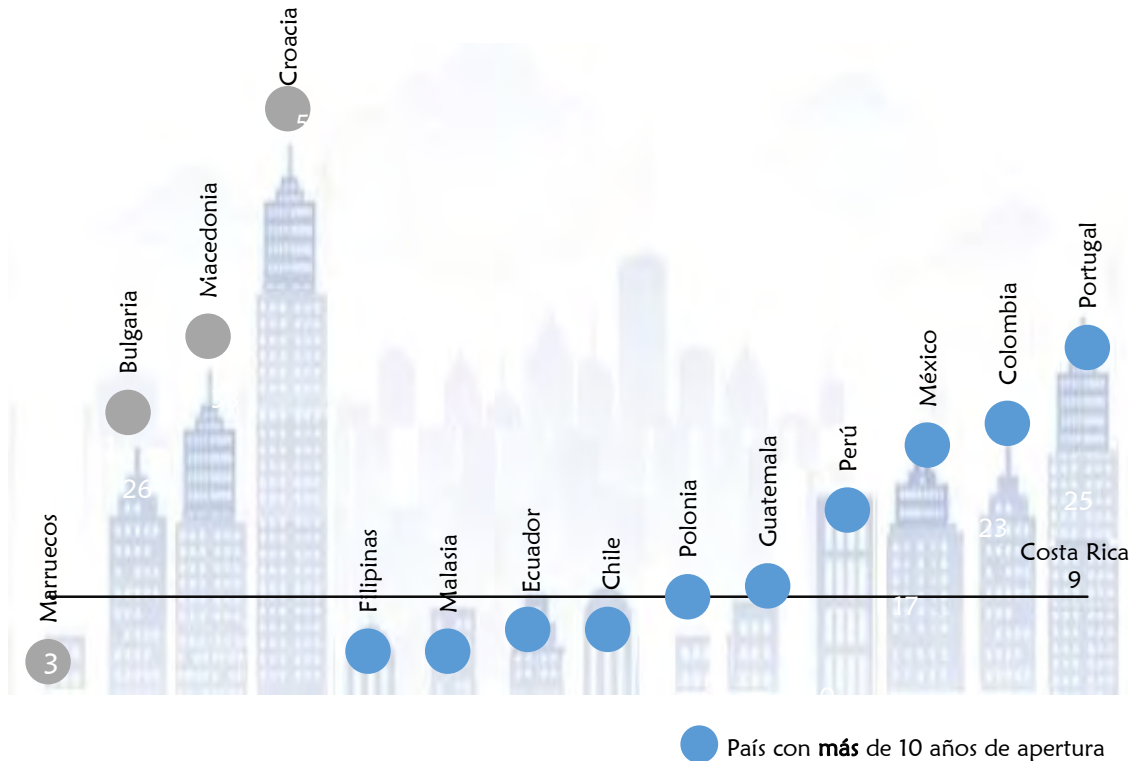
Activos		Inactivos	
1.	ICE	1.	PRD
2.	TIGO	2.	RACSA
3.	Cabletica	3.	GCI
4.	Telecable	4.	CLARO
5.	Movistar	5.	OTHOS
6.	CallMyWay		
7.	Interphone		
8.	American Data		
9.	R & H		

Nota: La empresa E-Diay suspendió todos sus servicios a partir del 30 de junio del 2015.

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

La cantidad de participantes del mercado costarricense de telefonía fija es considerable, si se compara con otros mercados<sup>18</sup> con muchos más años de haber sido abiertos a la competencia, ver Gráfico 1.

Gráfico 1  
Servicio de telefonía fija:  
Cantidad de participantes del mercado para países comparables a Costa Rica. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-00007-SUTEL.

● País con **menos** de 10 años de apertura

<sup>18</sup> La metodología para la identificación de la muestra de países a incluir en la comparación internacional empleada en este estudio está basada en los siguientes tres criterios:

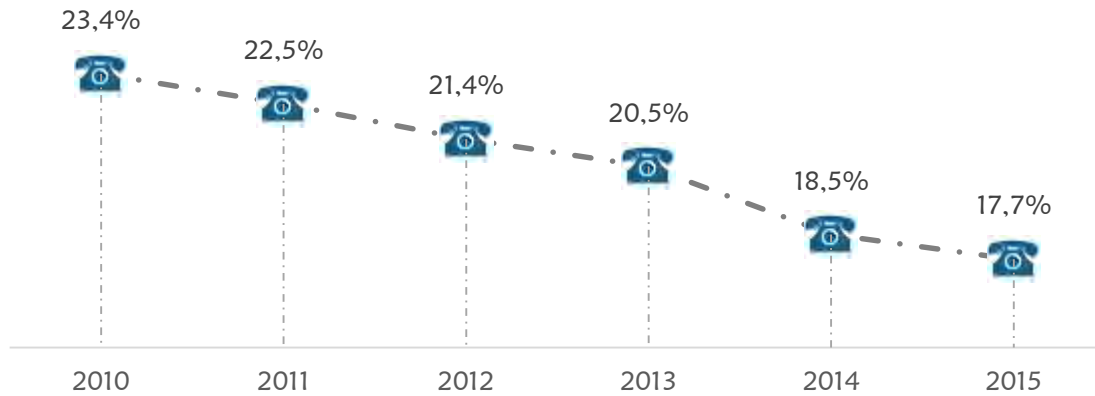
- (i) Producto interno bruto (PIB) *per capita*, indicativo de desarrollo socio-económico
- (ii) Nivel de urbanización del país, indicativo de desarrollo socio-económico y de estructura de costos
- (iii) Densidad poblacional, indicativo de estructura de costos

Estos criterios se presentan como *proxies* de factores de oferta y demanda para el despliegue de redes y prestación de servicios de telecomunicaciones fijos y móviles. Tras el análisis realizado, y teniendo en cuenta las diferentes etapas de liberalización establecidas en el cartel, la investigación de escritorio realizada resultó en la selección de un total de 24 países, incluyendo Costa Rica, divididos entre los diferentes servicios y etapas de liberalización. La muestra incluye 9 países Latinoamericanos, 8 Europeos, 5 Asiáticos, 1 del Medio Oriente y 1 de Oceanía.

Para determinar lo referente a la madurez y saturación del mercado de voz fija, conviene indicar que cuando ocurre la apertura del mercado el servicio de telefonía fija contaba con un nivel de penetración elevado en comparación con otros países latinoamericanos, tales como, Ecuador, Guatemala, Chile, México, Perú, y superado únicamente por países europeos, como Portugal, Bulgaria o Croacia, naciones caracterizadas por promover fuertes políticas dirigidas a la universalización del servicio de voz fija<sup>19</sup>.

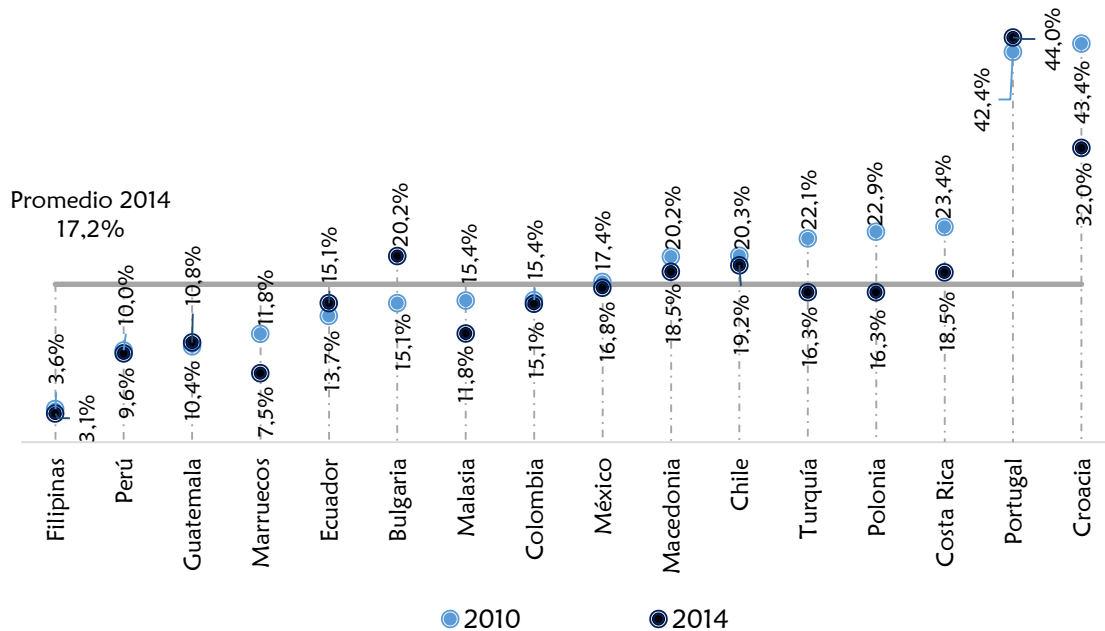
No obstante, lo anterior, este indicador muestra una tendencia decreciente, que se ha mantenido a lo largo del tiempo, lo que evidencia probablemente que el servicio de telefonía fija es una tecnología madura, mayor detalle en el Gráfico 2.

Gráfico 2  
Servicio de telefonía fija:  
Penetración. Periodo 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Gráfico 3  
Servicio de telefonía fija:  
Penetración del servicio para países comparables a Costa Rica. Años 2010 y 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL y del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

<sup>19</sup> Estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones - Proyecto N° 2015LA-000007-SUTEL. Año 2015.

El Gráfico anterior evidencia que en general el servicio de telefonía fija, no sólo en Costa Rica sino también en otros mercados comparables, ha venido decreciendo los últimos años, producto de la evolución tecnológica y de la aparición de otros servicios. Sin embargo, es importante destacar que Costa Rica muestra un nivel de penetración para este servicio comparable con el promedio de la muestra de países considerados.

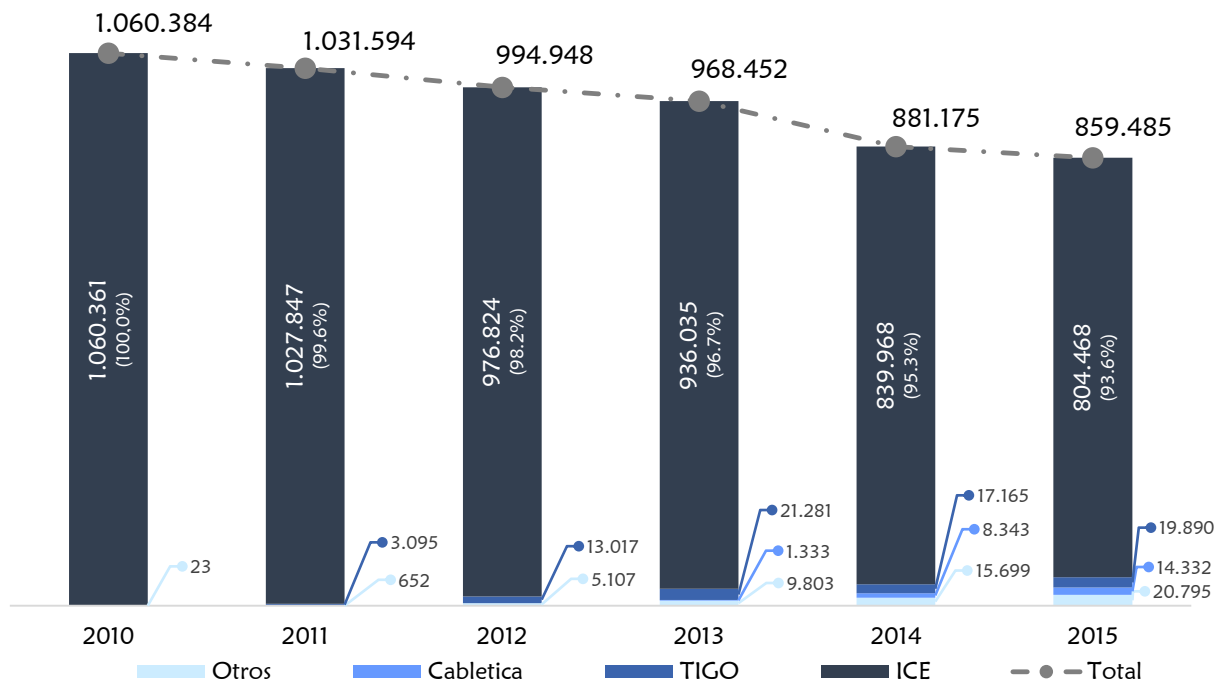
## 2) Participación de mercado.

Cuando se dio la apertura del mercado costarricense de telefonía fija el ICE, en su condición de operador incumbente, poseía un 100% de la participación de mercado. La incorporación de nuevos operadores en el mercado de telefonía fija no marcó una transformación significativa en términos de recomposición de las cuotas de participación, a diferencia de como aconteció en otros servicios de telecomunicaciones.

Así, años después de la apertura la distribución en cuotas de participación en el mercado de telefonía fija, cuantificadas en términos de cantidad de clientes, no ha cambiado, siendo que el ICE continúa con un porcentaje superior al 90% de la cuota de mercado, detalle en el Gráfico 4.

Gráfico 4  
Servicio de telefonía fija:

Cuota de participación de mercado cuantificada por cantidad de usuarios por operador. Distribución absoluta total por operador y distribución porcentual del ICE. Periodo 2010-2015.



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

La cuota de mercado de los participantes del servicio de telefonía fija es el factor inicial de análisis para determinar la existencia o no de poder de mercado, pero no es el único factor relevante al tratarse de una valoración compleja. Una alta participación es un probable indicador de dominancia. En ese sentido, la Unión Europea considera que si la compañía posee una participación menor del 40% es poco probable que sea dominante<sup>20</sup>.

En relación con el análisis de las cuotas de mercado, la Comisión Europea<sup>21</sup> considera que (...) las empresas

<sup>20</sup> Comisión Europea. (2013). "Competition: Antitrust procedures in abuse of dominance."

<sup>21</sup> Comisión Europea. (2002). 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. Diario Oficial, 2002/C 165/03/02

con cuotas inferiores al 25 % no es probable que ocupen una posición dominante (individual) en el mercado correspondiente. En la práctica decisoria de la Comisión, la inquietud por una posible posición dominante individual sólo suele plantearse en el caso de empresas con cuotas de mercado superiores al 40 %, aunque la Comisión puede en algunos casos preocuparse por una posible posición dominante con cuotas de mercado inferiores, ya que puede darse la posición dominante sin posesión de una cuota de mercado considerable.

Según jurisprudencia reiterada, las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas -superiores al 50%- atestiguan por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante. Puede presumirse que una empresa con una elevada cuota de mercado tiene PSM, y por tanto ocupa una posición dominante, si dicha cuota se ha mantenido estable a lo largo del tiempo".<sup>22</sup>

Tomando en consideración la definición utilizada por la Comisión Europea, únicamente el ICE posee tasas de participación que podrían generarle la posibilidad de tener poder de mercado en el mercado de telefonía fija.

Cuando se compara la cuota de participación del ICE con países que al igual que Costa Rica poseen menos de 10 años de apertura del mercado de telefonía fija, tal como Bulgaria, Croacia, Macedonia, Marruecos y Turquía, el incumbente costarricense supera por mucho el promedio de cuota de mercado que ostentan los operadores históricos de dichos países, la cual era en promedio de 72% para finales del 2014<sup>23</sup>.

No obstante, el hecho de que la composición de cuotas, en función de la cantidad de clientes, no ha tenido mayor cambio, el mercado sí se ha transformado:

- En primer lugar, en términos absolutos, es evidente que desde el año 2010 se mantiene una tendencia decreciente en la cantidad de suscriptores, justamente en cinco años la contracción fue del 19% de usuarios; lo que representa una disminución de alrededor de 200 mil clientes.
- En segundo lugar, si bien el ICE continúa concentrando la mayoría de clientes, destaca el hecho de que las empresas que se incorporaron al mercado después del año 2010, han mantenido una tendencia de crecimiento en su cantidad de usuarios, alcanzando para el año 2015 un porcentaje de participación conjunto del 6,4%.
- En tercer lugar, en virtud de que todos los nuevos operadores utilizan el protocolo de Internet (VoIP), existe un incremento significativo en términos porcentuales en los usuarios VoIP, así se incrementó la cantidad de usuarios de menos de 50 clientes en el año 2010 a un número superior a 55.000 clientes en el 2015. En contraste, la tecnología tradicional perdió un 24% de usuarios en cinco años disminuyendo de 1.060.361 usuarios a 804.468. Esto refleja que todos los usuarios que ha perdido la red fija tradicional (conmutación de circuitos) no parecen haber sustituido el servicio por un servicio telefónico fijo IP, sino que más bien los datos parecen reflejar que la mayor parte de usuarios que ha perdido la red fija tradicional simplemente eliminaron el servicio.

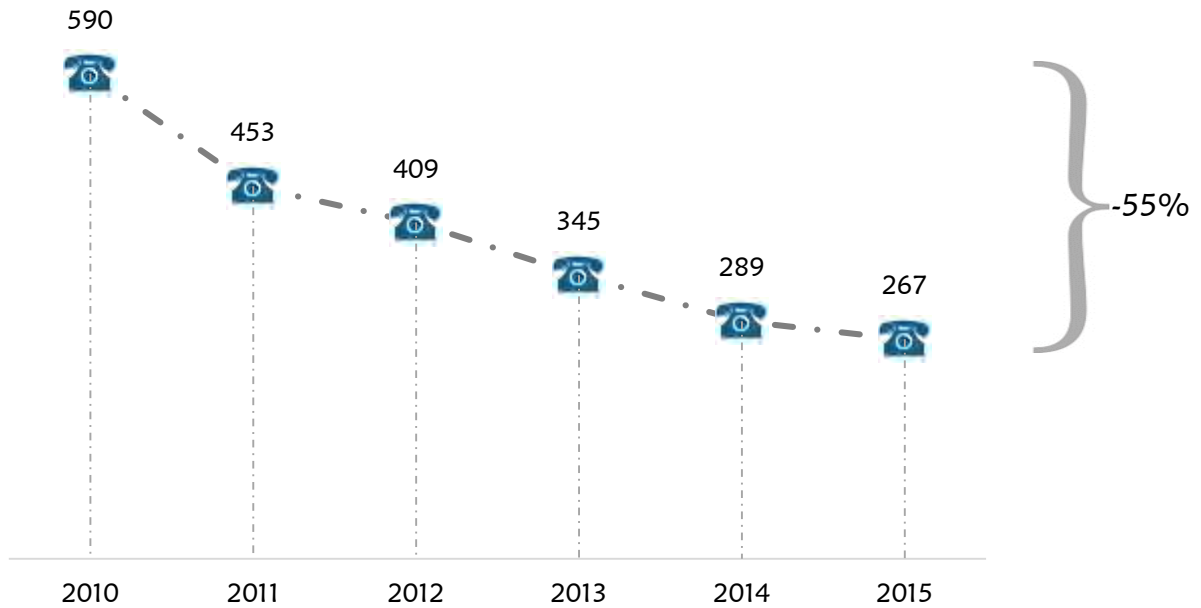
El tráfico en telefonía fija mantiene también una tendencia decreciente. Así que mientras en el año 2010 los niveles superaban los 590 millones de minutos mensuales promedio, para el 2015 ese tráfico se había reducido en más del 53%, reducción que representa más de 313 millones de minutos mensuales menos en llamadas desde teléfonos fijos, detalle en el Gráfico 5.

---

<sup>22</sup> El acrónimo PSM significa poder significativo en el mercado.

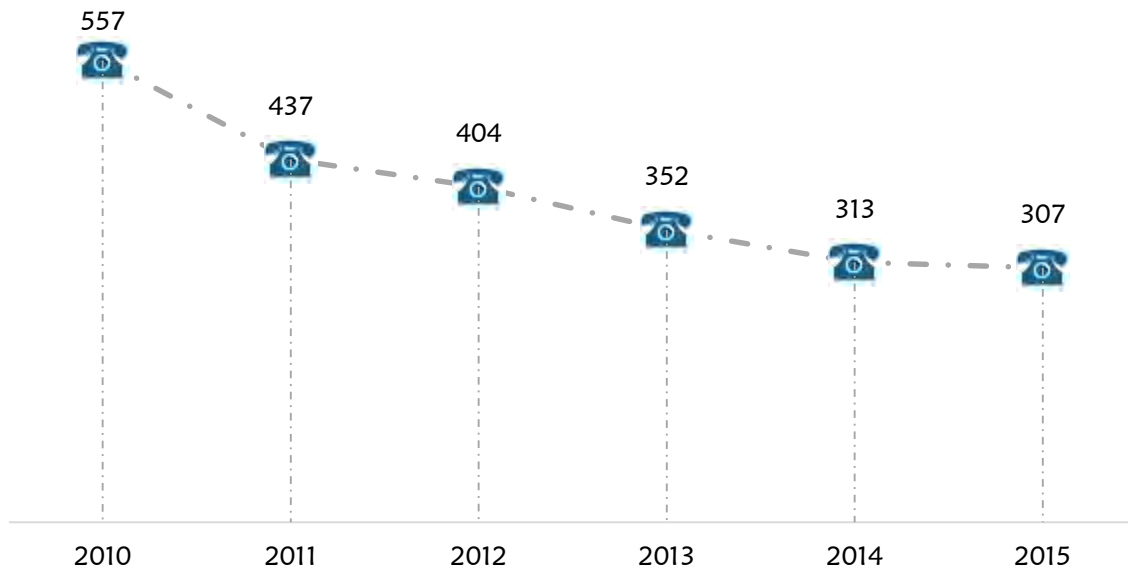
<sup>23</sup> Estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones - Proyecto N° 2015LA-000007-SUTEL. Año 2015.

Gráfico 5  
 Servicio de telefonía fija:  
 Evolución de la cantidad de minutos promedio mensual en llamadas.  
 Cifras en millones de minutos por año. Periodo 2010-2015.



La reducción en la cantidad de minutos cursados por medio de telefonía fija, detalle en el Gráfico 5, podría tener relación con la masificación de los servicios de telecomunicaciones que ha permitido que más personas accedan al servicio telefónico móvil, situación que plantea nuevos retos a las proveedoras de telefonía fija.

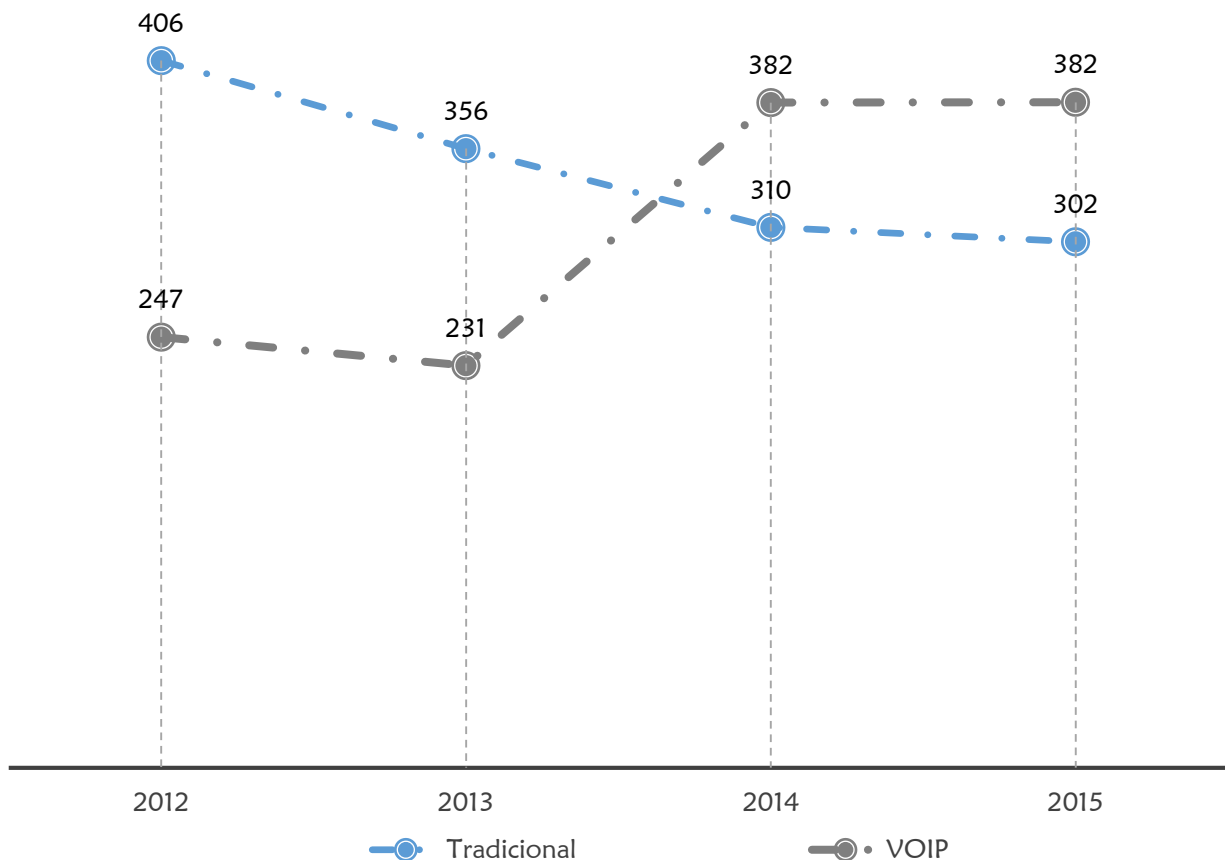
Gráfico 6  
 Servicio de telefonía fija:  
 Promedio de minutos de utilización (MOU) por usuario por mes.  
 Distribución absoluta. Periodo 2010-2015.



Así en un periodo de 5 años el consumo se redujo de forma significativa, mientras a diciembre del año 2010 en promedio un usuario hablaba por su teléfono fijo 9 horas (557 minutos) al mes, en el 2015 esa cifra se redujo en 45%, es decir, el consumo se redujo a 5 horas al mes (307 minutos), ver Gráfico 6.

En cuanto al consumo promedio de los consumidores según el tipo de tecnología, la tradicional ha mostrado una tendencia decreciente, en contraste se encuentran los usuarios VoIP que desde el año 2012 el consumo promedio se ha incrementado, mostrando un aumento sostenido, ver Gráfico 7.

Gráfico 7  
Servicio de telefonía fija:  
Promedio de minutos de utilización (MOU) por usuario, según la tecnología.  
Periodo 2011-2015.



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

De esta manera un punto importante a destacar es que, si bien el tráfico en telefonía fija como un todo presenta una notoria disminución, la apertura estimuló el crecimiento del tráfico en la tecnología VoIP, detalle en el Cuadro 4.

Hasta el momento de la apertura, la transmisión de voz se realizaba exclusivamente mediante la conmutación de circuitos; sin embargo, gracias al protocolo de Internet los operadores entrantes al mercado de telefonía fija tuvieron la oportunidad de ofrecer una tecnología de conmutación de paquetes. La tecnología VoIP permite ofrecer usos diferentes a la telefonía convencional, en particular es posible efectuar tráfico simultáneo de voz, datos y vídeo, utilización del mismo número con independencia de la ubicación geográfica, entre otros. De esta manera la tecnología VoIP significó una ruptura en el modelo convencional de telefonía fija.

Cuadro 4  
Servicio de telefonía fija:  
Tráfico por tipo de tecnología, minutos promedio mensuales. Periodo 2012-2015.

Tráfico	Año			
	2012	2013	2014	2015
Tradicional	405.752.314	338.348.995	274.896.808	248.121.578
VOIP	2.904.898	6.290.027	14.420.293	18.981.260
Total	408.657.212	344.639.021	289.317.101	267.102.837

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

Así la cantidad de minutos que se transporta por medio de la tecnología VoIP se ha incrementado en cuatro años significativamente, concentrándose la disminución en el tráfico básicamente en la tecnología tradicional, generándose una especie de sustitución entre tecnologías, claramente reflejado en el promedio de minutos de utilización por abonado según el tipo de tecnología.

Desde el punto de vista de competencia, la introducción de la tecnología de VoIP en el mercado costarricense de telefonía fija, no sólo generó la posibilidad de que operadores con infraestructura propia ya instalada pudieran ofrecer el servicio, sino que, por otro, introdujo una fuerza de competencia en el mercado con nuevas opciones para el usuario.

Así que, si bien existe una transformación a nivel de tecnologías entre los operadores, tanto en cantidad de clientes como en el tipo de tráfico, no existen mejoras significativas en los niveles de competencia. De tal forma que el ICE mantiene una cuota superior al 90% del mercado, mientras que los restantes competidores se encuentran todavía muy lejanos con participaciones conjuntas que apenas superan el 5%.

Precisamente, tal y como se ha mencionado en la jurisprudencia internacional regularmente las cuotas de mercado superiores al 50% prueban por sí mismas la existencia de posición de dominio, salvo ciertas circunstancias. Por lo cual, más adelante, se analizarán criterios adicionales para comprobar si existen esas circunstancias excepcionales.

### 3) Concentración de mercado.

En cuanto al grado de concentración en el mercado de telefonía fija, conviene no confundir el incremento en el número de operadores con la evolución en términos de las participaciones de las empresas. Lo anterior porque si bien a partir del año 2010 se tuvo un incremento en la cantidad de participantes, detalle en el Cuadro 5, esta mejora no se ha visto reflejada en los niveles de concentración.

Cuadro 5  
Servicio de telefonía fija:  
Participantes de mercado activos<sup>a</sup>. Periodo 2010-2015.

Año	Cantidad de empresas	Nivel de concentración (HHI)
2010	2	10.000
2011	5	9.928
2012	8	9.641
2013	11	9.347
2014	11	9.092
2015	9 <sup>a</sup>	8.771

*Notas:*

*Únicamente se toman en consideración aquellos participantes del mercado que posean clientes.*

*<sup>a</sup> La empresa E-Diay a mitad del año 2015 presentó el cierre de sus operaciones en el país, además la empresa OTHOS no ha aportado los datos para el año 2015, por lo cual, disminuye la cantidad de operadores entre los años 2014 y 2015.*

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

Justamente, la percepción que poseen algunos operadores sobre el grado de concentración, evidencia cierto grado de confusión del concepto, dado que el 50% de los encuestados<sup>24</sup>, estiman que el mercado no es concentrado, ya que existen diversas opciones para que el consumidor seleccione. Por el contrario, los

<sup>24</sup> Tomando 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."



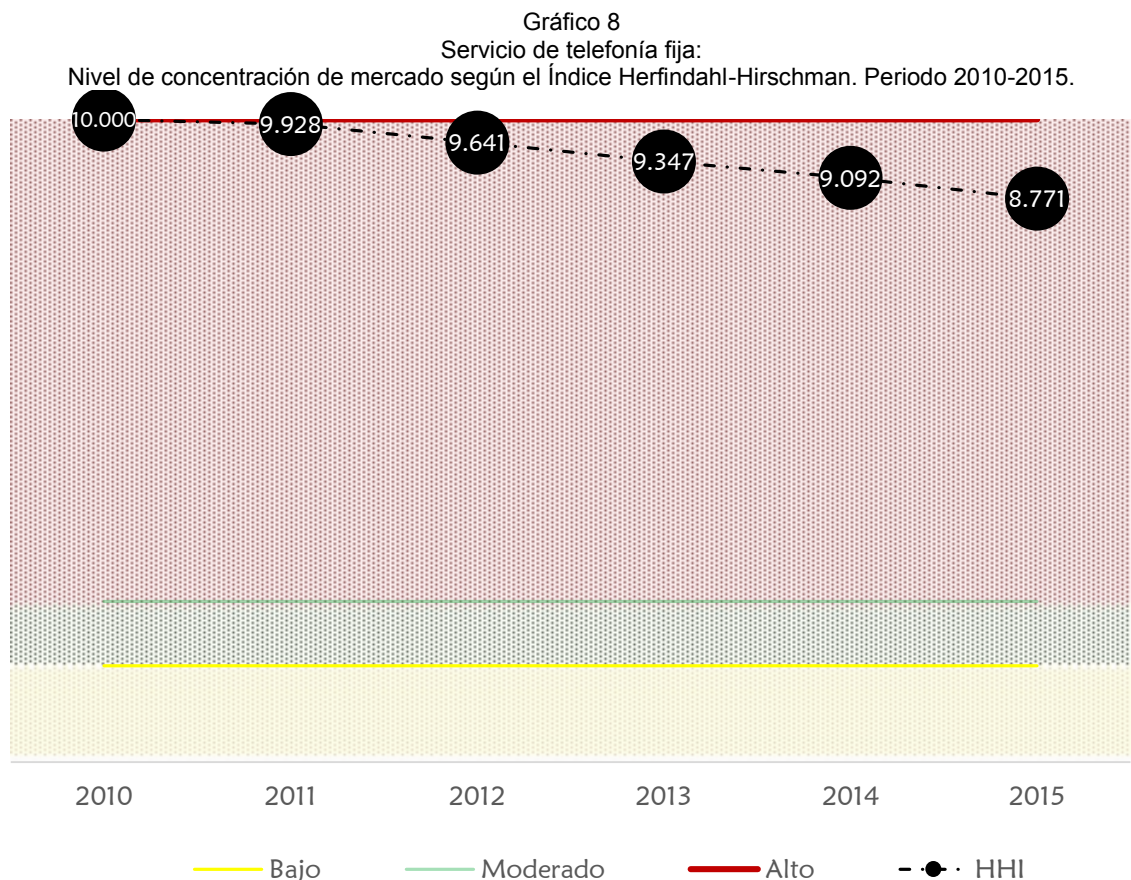
restantes encuestados consideran que sí es un mercado concentrado, puesto que el ICE agrupa la mayoría de clientes de telefonía fija.

Más allá de la apreciación que pueda tener cualquier participante del mercado, desde el punto de vista técnico, para evaluar el nivel de concentración de las diferentes estructuras de mercado, se utiliza el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI).

Mientras más bajo sea el HHI la distribución de las participaciones es más equitativa, en caso contrario, mientras más alto sea, pocas empresas concentran mayores porcentajes de la industria, evidenciándose un alto grado de concentración.

En cuanto al HHI a nivel nacional, se evidencia que el mercado de telefonía fija es altamente concentrado, cercano a los 10.000 puntos, siendo que desde la apertura los niveles de competencia tuvieron una modificación mínima, detalles en el Gráfico 8.

El HHI como indicador estructural muestra que el ingreso de nuevos competidores al mercado de telefonía fija costarricense ha tenido un ligero impacto en la composición de las cuotas, así que aún persiste una brecha elevada en los niveles de concentración, esto fundamentalmente como resultado de que el ICE mantiene niveles que superan el 90% de cuota de mercado.

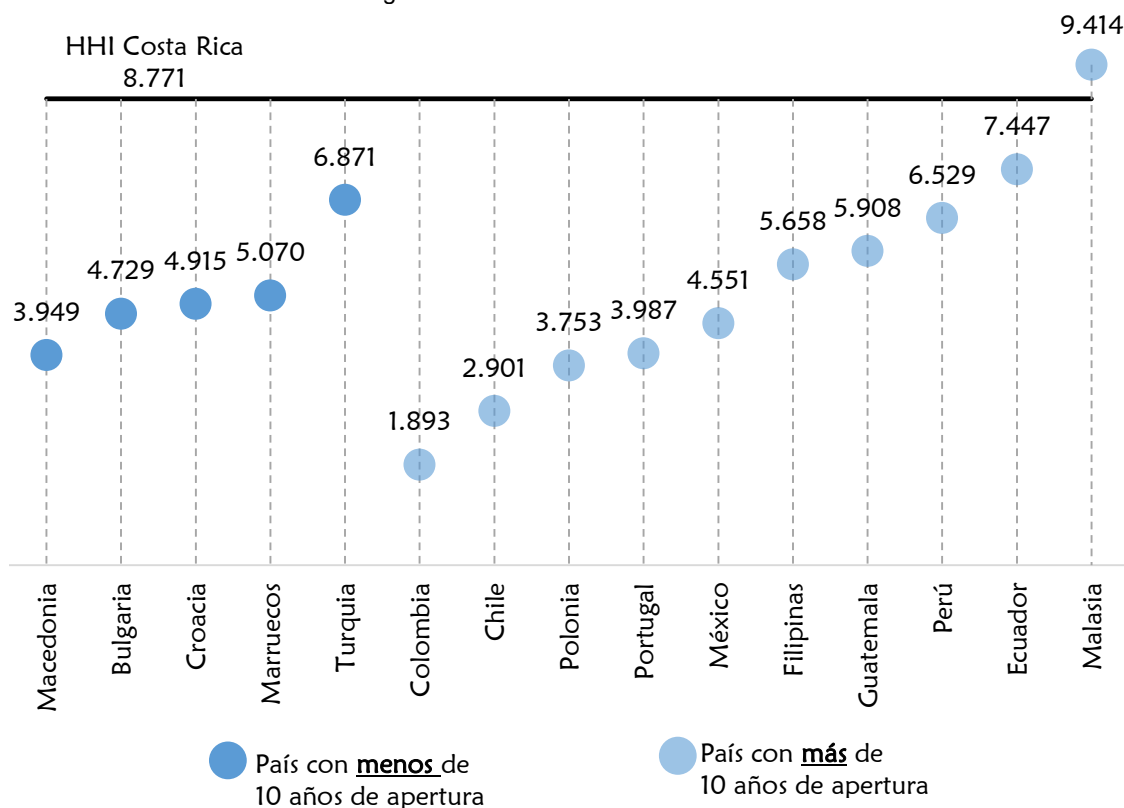


Nota: El Índice está cuantificado por el porcentaje de participación de cada operador en función de la cantidad de usuarios anuales.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Al comparar el nivel de concentración de Costa Rica con países en una etapa inicial del mercado, es decir, con menos de 10 años de apertura, nuestro país presenta un nivel de concentración alto. Así que los niveles de competencia del mercado de telefonía fija podrían evidenciar la existencia de posibles fallas de mercado, tal como barreras de entrada y altos costos de cambio de los usuarios, que pudieran estar afectando la

competencia<sup>25</sup>.

Gráfico 9  
Servicio de telefonía fija:  
Comparación del nivel de concentración de mercado  
según el Índice Herfindahl-Hirschman. Año 2015.



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-00007-SUTEL.

Así, se puede afirmar, que transcurridos siete años desde la apertura del sector telecomunicaciones en el país, todavía el mercado de telefonía fija es altamente concentrado y dominado por un único operador.

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

##### a) Rivalidad del mercado a nivel de precios

En general, la rivalidad entre los competidores refleja una pugna por conseguir una mejor posición en el mercado, ya sea mediante la competencia de precios, las ofertas, la introducción de nuevos productos, o la inversión en publicidad. Es de esperarse que en un entorno altamente competitivo los operadores estén obligados a llevar a cabo las acciones necesarias para conservar a sus clientes actuales y captar nuevos clientes.

Sin embargo, lo indicado por los operadores del servicio de telefonía fija<sup>26</sup> permite concluir que el mercado del servicio de telefonía fija no posee un entorno altamente competitivo. En ese sentido un 78% de los operadores indicaron que el servicio de telefonía fija se caracteriza por tener una rivalidad media o baja.

Los operadores que consideran que el grado de rivalidad es medio indican que la competencia se da

<sup>25</sup> Estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones - Proyecto N° 2015LA-000007-SUTEL. Año 2015.

<sup>26</sup> Tomando 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."

mayormente a nivel de precios, en menor medida en las condiciones de calidad y en la innovación en los servicios.

Así las cosas, uno de los elementos más importantes a valorar en relación con el servicio minorista de telefonía fija es la evolución de los precios del servicio. Previa a la apertura del mercado de telecomunicaciones, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) fue la entidad responsable de la fijación de las tarifas, las condiciones de prestación de servicio, así como de los indicadores de calidad de los servicios de telecomunicaciones. Al momento de la apertura en telecomunicaciones, el servicio de telefonía fija se regía por lo establecido en las resoluciones:

- a) RRG-5671-2006 del 28 de junio de 2006, publicada en La Gaceta N° 137 del 17 de julio del 2006.
- b) RRG-5957-2006 del 31 de agosto de 2006, publicada en el Alcance N°52 a La Gaceta N° 183 del 25 de setiembre del 2006.
- c) RRG-7575-2007 del 22 de noviembre de 2007, publicada en La Gaceta N° 237 del 10 de diciembre de 2007.

Con la promulgación de la Ley 8642, la SUTEL adquirió la responsabilidad de establecer las condiciones de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público. Así por medio de la resolución RCS-615-2009 el órgano regulador resolvió aplicar las tarifas vigentes antes de la apertura como "tarifas máximas". Así para finales del año 2009, en el mercado de telefonía fija existía una diferenciación entre las tarifas, en función del día y horario que se efectuaran las llamadas, así como el tipo de clientes, detalles en el Cuadro 6.

Cuadro 6  
Servicio de telefonía fija:  
Tarifas máximas definidas por la RCS-615-2009. Año 2009.

Servicio	Cuota de instalación <sup>a/</sup>	Depósito de garantía	Tarifa básica mensual <sup>b/</sup>	Tasa por consumo exceso <sup>c/</sup>
Residencial	18.500 8.235	9.000	1.850	Origen nacional fijo y destino nacional fijo Pleno 4.1 ¢/minuto Reducido 2.0 ¢/minuto Origen nacional fijo y destino nacional móvil 23.00 / minuto 30.00 / minuto
Comercial	18.500 8.235	19.300	2.150	Origen nacional fijo y destino nacional fijo Pleno 4.10 / minuto Reducido 2.00 / minuto Origen nacional fijo y destino nacional móvil 23.00 / minuto 30.00 / minuto
Troncal PBX	18.500 8.235	19.300	2.150	Origen nacional fijo y destino nacional fijo Pleno 4.10 / minuto Reducido 2.00 / minuto Origen nacional fijo y destino nacional móvil 23.00 / minuto 30.00 / minuto
Temporal	18.500 8.235			Origen nacional fijo y destino nacional fijo Pleno 4.10 / minuto Reducido 2.00 / minuto Origen nacional fijo y destino nacional móvil 23.00 / minuto 30.00 / minuto
Telefonía Virtual		600	600	

*Notas: Las tarifas están dadas en colones y no incluyen el 13% de impuesto de ventas.*

<sup>a</sup> *La diferencia en las tarifas de cuota de instalación corresponde al cargo aplicable a líneas alámbricas cuando en el inmueble donde se instalará el servicio cuente o no con caja interna o acometida permanente.*

<sup>b</sup> *La tarifa básica mensual incluye 160 minutos de consumo.*

<sup>c</sup> *Tarifa plena se aplica a todas las comunicaciones que se establezcan entre las 7:00 y las 19:00 horas, de lunes a viernes. Tarifa reducida se aplica a todas las comunicaciones urbanas e interurbanas que se establezcan entre las 19:00 y las 7:00 horas del día siguiente, de lunes a jueves y entre las 19:00 horas del viernes y las 7:00 horas del lunes. Esta modalidad de tasación también se aplicará los días feriados.*

*Fuente: Elaboración propia con información de las resoluciones ARESEP RRG-5671-2006 del 28 de junio de 2006, publicada en La Gaceta N° 137 del 17 de julio del 2006, RRG-5957-2006 del 31 de agosto de 2006, publicada en el Alcance N°52 a La Gaceta N° 183 del 25 de setiembre del 2006 y la RRG-7575-2007 del 22 de noviembre de 2007, publicada en La Gaceta N° 237 del 10 de diciembre de 2007.*

La resolución RCS-615-2009 de la SUTEL equiparó las tarifas de los servicios de telefonía fija IP y la tecnología convencional. Conviene destacar que una vez que este tope tarifario fue definido por SUTEL el 100% de las empresas activas en el mercado de telefonía fija se plegaron al tope superior, de tal forma que durante los primeros cuatro años de apertura no hubo diferencia a nivel de precios entre las ofertas de los operadores del mercado.

Para el año 2013, la SUTEL efectuó un ajuste en las tarifas de este servicio, resolución RCS-268-2013, según se detalla en el Cuadro 7.

Cuadro 7  
Servicio de telefonía fija:  
Tarifas definidas máximas definidas por la RCS-268-2013. Año 2013.

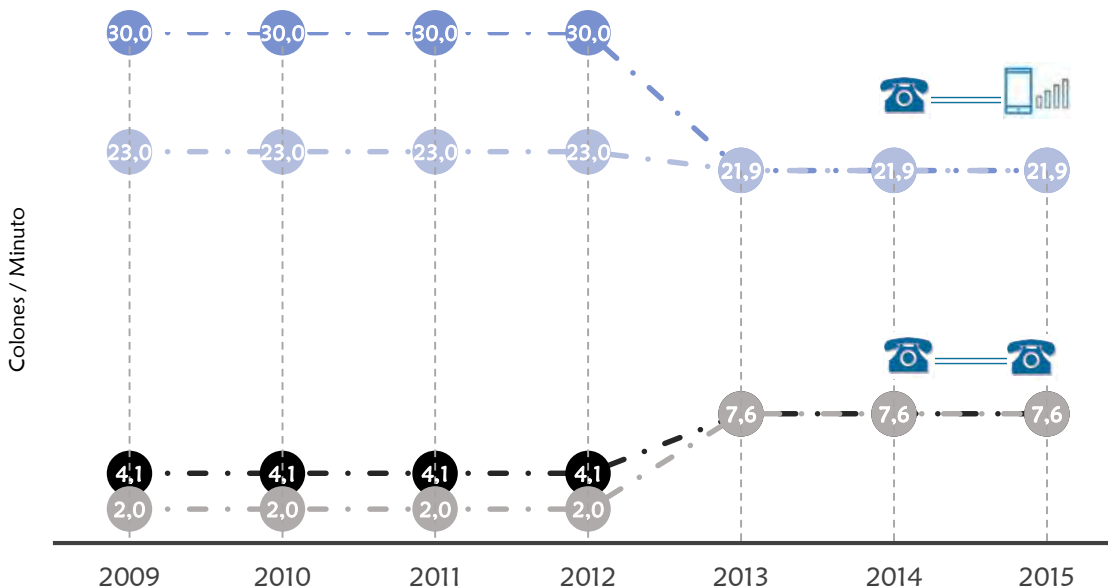
Servicio	Tarifa básica mensual	Tasa por consumo
Telefonía fija	3.339	Origen nacional fijo y destino nacional fijo 7,6 ¢/minuto Origen nacional fijo y destino nacional móvil 21,9 ¢/minuto

*Nota: Las tarifas están dadas en colones y no incluyen el 13% de impuesto de ventas.*

*Fuente: Elaboración propia con información de la RCS-268-2013, publicada en La Gaceta N° 187, del lunes 30 de setiembre del 2013.*

Entre los cambios más representativos de dicha fijación tarifaria, se debe señalar la unificación de las tarifas a nivel del segmento de clientes y tipos de tarifa. Asimismo, se les dio mayor libertad a los operadores, a nivel de toma de decisiones y estrategia comercial. Por ejemplo, no se estableció un paquete mínimo de minutos por la tarifa básica mensual, ni se establecieron bandas horarias y se eliminó la segmentación en tarifas entre residencial y comercial.

Gráfico 10  
Servicio de telefonía fija:  
Tarifas máximas. Periodo 2009-2015.



*Nota: Las tarifas están dadas en colones y no incluyen el 13% del impuesto de ventas.*

*Fuente: Elaboración propia con información de las resoluciones ARESEP RRG-5671-2006 del 28 de junio de 2006, publicada en La Gaceta N° 137 del 17 de julio del 2006, RRG-5957-2006 del 31 de agosto de 2006, publicada en el Alcance N°52 a La Gaceta N° 183 del 25 de setiembre del 2006, la RRG-7575-2007 del 22 de noviembre de 2007, publicada en La Gaceta N° 237 del 10 de diciembre de 2007 y la RCS-268-2013, publicada en La Gaceta N° 187, del lunes 30 de setiembre del 2013.*

La modificación del costo del servicio telefónico fijo-móvil implicó una disminución en el tope del 27% en relación a la tarifa plena y un 4,8% de la tarifa reducida. Del mismo modo, para el servicio telefónico fijo-fijo se unificaron sus precios, pero al contrario del móvil, se dio un incremento significativo en el tope, del 85% en

relación a la tarifa plena y del 280% en la reducida, detalle en el Gráfico 10.

Se debe señalar que las tarifas de la RCS-268-2013 constituyen topes máximos, por lo cual los operadores tienen la libertad para determinar el precio que se ajuste a su estructura de costos y expectativas de utilidades hasta ubicarse, como máximo, en el tope.

Actualmente prácticamente el 100% de los operadores consultados se encuentran en el límite superior de la tarifa por minuto extra consumido, aunque en el precio básico mensual sí se encuentran algunas diferencias entre operadores, detalle en el Cuadro 8.

Cuadro 8  
Servicio de telefonía fija:  
Tarifa básica mensual y precios por minuto, por operador. Año 2016.

Proveedor	Precio básico mensual	Precio por minuto de consumo	
		Fijo-Fijo	Fijo-Móvil
Tarifa SUTEL	3.339	7.60	21.90
CallMyWay	885	7,60	21,90
Interphone	2.212	7,91	25,00
TIGO	2.389	7,60	21,90
Cabletica	2.403	7,60	21,90
Telecable	2.434	7,60	21,90
ICE	3.339	7,60	21,90
Claro	3.398	7,61	21,86

*Nota: Las tarifas están dadas en colones y no incluyen el 13% del impuesto de ventas.*

*Fuente: Consulta de páginas Web de proveedores de telefonía fija. Datos consultados el 29 de enero del 2016.*

Los datos contenidos en el Cuadro 8 evidencian poca diferenciación entre los precios ofrecidos por los proveedores del servicio de telefonía fija, siendo que prácticamente todos los proveedores del servicio se encuentran “plegados” al techo tarifario definido por SUTEL.

Este resultado es consistente con lo indicado por los proveedores del servicio, los cuales manifestaron que la rivalidad de este servicio es entre media y baja. Así es de esperarse que en mercados con una rivalidad media o baja no se genere una dinámica competitiva fuerte, hecho que es reflejado a su vez en el lanzamiento frecuente de promociones y ofertas, las cuales no son una práctica generalizada en el mercado de telefonía fija costarricense, sino que únicamente son realizadas por la mitad de los operadores, siendo lo habitual efectuar una por mes, ofreciendo normalmente descuentos, configuraciones sin costo o brindar el soporte de equipos, como elemento atrayente para clientes, actuales o potenciales<sup>27</sup>.

De los proveedores que sí realizan promociones para este servicio (total de 5 operadores), un 80% considera que estas son el medio para efectuar una segmentación de mercado y diferenciar el servicio. Asimismo, pero en menor medida, los operadores consideran que las promociones son la respuesta ante la política comercial de competidores, además, son consideradas como un medio para conservar clientes, o incluso una herramienta para convertirse en líderes del mercado de telefonía fija<sup>28</sup>.

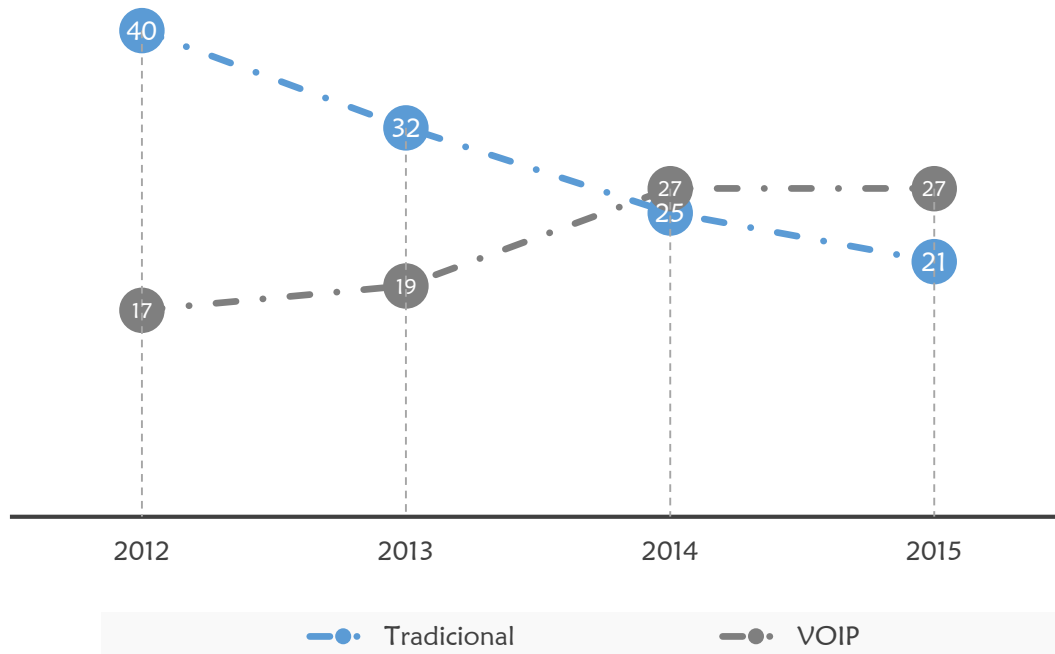
Finalmente es importante indicar que para 2015 el ingreso promedio por minuto pagado por usuario es superior en el caso de la tecnología básica tradicional, que el obtenido por los proveedores del servicio bajo la tecnología IP. Este elemento es importante y entre otros elementos es el reflejo de la política de la gran mayoría de los operadores de telefonía IP de no cobrar las llamadas on-net.

Gráfico 11

<sup>27</sup> Tomando 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.”

<sup>28</sup> Idem.

Servicio de telefonía fija:  
Ingreso promedio por minuto cursado en una red fija. Periodo 2012-2015.



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

#### b) Rivalidad del mercado en factores no relacionados con el precio.

En el apartado anterior se logra determinar que en el mercado minorista de telefonía fija prácticamente no existe rivalidad a nivel de precio, siendo que la mayoría de los proveedores ofrecen el mismo precio para el servicio, el cual se ubica al nivel del tope tarifario impuesto, al ser este un mercado regulado.

Por lo anterior, conviene determinar si en este mercado se presenta rivalidad a nivel de otros factores diferentes al precio. Para eso se valoran una serie de elementos, entre los que destacan: publicidad, nivel de lealtad del cliente, ente otros.

La publicidad es un aspecto que deja ver el nivel en el entorno competitivo de un mercado, y si bien la gran mayoría de operadores encuestados para el servicio de telefonía fija, el 90%, consideran que es importante efectuarla, no todos la efectúan y únicamente el 60% destina un porcentaje de su presupuesto a dicho fin, porcentaje que no sobrepasa el 5%.

Entre los operadores que sí efectúan publicidad, si bien los medios convencionales, tal como la radio, la televisión y los medios escritos, continúan siendo herramientas importantes, estos han quedado de lado para darle cabida a los medios electrónicos, que son utilizados por el 100% de las empresas que invierten en publicidad, siendo la red social Facebook el principal medio (usada por el 86%).

En cuanto a la lealtad de los clientes hacia la compañía que les brinda el servicio de telefonía fija, un 63% de los operadores<sup>29</sup> considera que es alta, resultado de la calidad del servicio, además por ser un servicio que responde a las necesidades.

Los operadores que estiman que el grado de lealtad hacia su empresa es medio, consideran que esto es el resultado de que el cliente es muy sensible al tema del precio, por lo que ofertas que involucren un mejor precio del servicio podría hacerlos cambiar de operador.

<sup>29</sup> Este porcentaje es tomando en consideración únicamente a los operadores que sí respondieron la consulta.

Por otro lado, el uso apropiado de la imagen de la marca puede traer diversos beneficios, o por el contrario perjuicios a una empresa.

Así una marca que no se relaciona con ningún atributo positivo o beneficio en la mente del cliente posiblemente tendrá una trayectoria fugaz en el mercado. Mientras que la diferenciación de un producto o servicio permite en primer lugar que el consumidor reconozca la marca y tome su decisión de compra y en segundo lugar, la marca permite crear vínculos, y formar una relación entre el cliente y la marca.

Una marca consolidada en el mercado permite al cliente identificarla con un beneficio concreto o una cualidad en particular, sin embargo, la creación de una estrategia de marca requiere tiempo. En razón de lo anterior es normal que en el mercado costarricense se desplieguen campañas publicitarias por parte de los operadores, para lograr el posicionamiento de sus servicios de telecomunicaciones y de su marca en general. Lo habitual es la publicidad por parte de algunos operados tales como el ICE con KOLBI, Millicom con TIGO, Telefónica con Movistar y Televisora Costa Rica con Cabletica.

Un elemento final a considerar es el empaquetamiento de servicios, tendencia que en los últimos años se ha incrementado en el mercado costarricense. Si bien existen numerosas razones que pueden llevar a un operador de telecomunicaciones a empaquetar determinados servicios, posiblemente la eficiencia es un motivo. Empaquetar servicios puede llevar a una reducción de los costos comunes, tal como uso de red, gastos administrativos, de cobranza, de publicidad, entre otros, que resultan en economías de escala, menores costos y con ello, en principio, deberían trasladarse al consumidor, mediante ofertas comerciales con mejores condiciones.

Así la convergencia tecnológica abrió la posibilidad de que en el mercado costarricense se desarrollaran ofertas empaquetadas, en modalidad de dos o tres servicios. Esto incluye posibles combinaciones de telefonía fija, televisión por suscripción e internet. Para el caso del servicio de telefonía fija, la encuesta de sustituibilidad realizada por la SUTEL permitió determinar que un 59,7% de los usuarios adquieren el servicio de telefonía fija empaquetado con otro servicio (49,6% lo adquiere junto con internet y 9,6% lo adquiere junto con internet y televisión por suscripción).

Si bien no todas las empresas de telefonía fija ofrecen el empaquetamiento, algunas han modificado sus planes, tal como el ICE que ofrece un plan triple play desde ₡30.800, con una velocidad desde 2 Mbps que incluye internet, televisión por suscripción y telefonía<sup>30</sup>. Por su parte, aunque actualmente no existen registros de que la empresa CLARO posea clientes en el servicio de telefonía fija, la compañía ofrece el empaquetamiento en dos modalidades, un plan doble play para los servicios de telefonía fija y televisión, con precio desde ₡18.990. Además, ofrece el plan triple play, que incluye telefonía fija, televisión e internet desde ₡27.640<sup>31</sup>.

Lo anterior evidencia que el empaquetamiento se ha vuelto una práctica cada vez más común dentro de la estrategia comercial de los operadores del mercado costarricense. Así las cosas, la ampliación de la oferta de servicios empaquetados posiblemente dependerá de las posibilidades tecnológicas, en cuanto a la red, de cada operador.

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

La provisión del servicio de telefonía fija requiere de la combinación de múltiples insumos básicos, tal como interconexión, asignación de numeración, entre otros.

En primer lugar, íntimamente ligado con la asignación de numeración, se refiere a la designación de las rutas de interconexión de las distintas empresas prestadoras del servicio de telefonía fija, conforme con los principios establecidos en la Ley 8642.

En una industria de redes, como lo es la telefonía fija, es necesario que los proveedores se encuentren interconectados, entendida la interconexión como la forma por la cual diferentes redes están conectadas para

---

<sup>30</sup> Información obtenida de la página web de la empresa [http://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi\\_PlanTriple#.Vsx-afnhAdU](http://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi_PlanTriple#.Vsx-afnhAdU), consultada el 23 de febrero de 2016 a las 10:50 horas.

<sup>31</sup> Información obtenida de la página web de la empresa <http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/todo-claro/2-play/#info-02>, consultada el 23 de febrero de 2016 a las 11:00 horas.

permitir el tráfico pasar entre ellas, lo que permite que los usuarios finales perciben el servicio como si se tratara de una sola red (fija-fija o fija-móvil).

En general, la interconexión responde a la necesidad de que infraestructuras o redes logren interactuar con las distintas tecnologías y diseños desplegados por cada operador del mercado. Sin interconexión los usuarios sólo podrían comunicarse con los suscriptores de su proveedor de servicios, con lo cual sólo se producirían externalidades individuales al interior de cada red. En este contexto, la interconexión es un insumo esencial que no es factible económicamente duplicar o sustituir, y que es imprescindible para la prestación de servicios en el mercado final de telefonía fija.

En el caso de los mercados integrados verticalmente, como el de telefonía fija, el acceso al mercado ascendente o mayorista es requisito indispensable<sup>32</sup> para la operación del proveedor en el mercado descendente o minorista.

Precisamente, los aspectos relacionados con la interconexión constituyen el punto medular para desarrollar un mercado competitivo de telecomunicaciones<sup>33</sup>, surgiendo la necesidad de imponer reglas de interconexión y la determinación de los cargos correspondientes. En ese sentido posiblemente, los cargos de interconexión representan para los nuevos operadores uno de sus costos más importantes.

En relación con el tema de interconexión, resalta el hecho de que los operadores que respondieron la consulta de SUTEL<sup>34</sup>, un 56% considera que han tenido alguna dificultad de acceso o interconexión, debido a que no es posible interconectarse con operadores específicos, o que un operador se niega a negociar el acceso a su numeración por rutas distintas a la interconexión, o incluso que un operador no le ha brindado acceso adecuado al código de preselección de operador. Esto es una consideración a analizar cuando se lleve a cabo la revisión de los mercados mayoristas asociados al servicio de telefonía fija, porque podría afectar el nivel de competencia del servicio minorista de telefonía fija.

Finalmente, en el país actualmente no existe la posibilidad de llevar a cabo la desagregación de bucle de abonado para la prestación del servicio de telefonía pública por la red conmutada de circuitos. Por consiguiente, el operador que desee ofrecer este servicio debe tener un medio que le permita la transmisión de las llamadas sea por medio de una red propia o por medio de Internet. De tal forma que para lograr ofrecer este servicio en muchos casos los operadores deben llegar a acuerdos de uso compartido para el uso de infraestructura de soporte, tales como postes o ductos.

Esta circunstancia a su vez le da al ICE una ventaja tecnológica adicional, ya que al existir un monopolio sobre la telefonía básica tradicional los operadores que deseen prestar este servicio deben hacerlo mediante tecnologías distintas, que son incapaces de replicar ciertas características y funcionalidades de la telefonía básica tradicional, entre las que se encuentran principalmente el abastecimiento independiente de energía, lo que hace que esta red sea más robusta que otras redes para objetivos específicos tales como alarmas y sistemas de monitoreo.

---

<sup>32</sup> Los proveedores de servicios de telefonía fija, tienen la obligación de interconectarse para asegurar la interoperabilidad de toda la numeración que establece el PNN, esto según el artículo 9 y 13 de Reglamento de Acceso e Interconexión:

*“Artículo 9º-Obligatoriedad. Todos los operadores o proveedores tendrán el derecho y cuando así lo soliciten otras empresas igualmente autorizadas, la obligación de negociar el acceso y la interconexión, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Nº 8642 y este reglamento. Todos los operadores deberán garantizar el funcionamiento de las redes, la interoperabilidad de los servicios y que las comunicaciones iniciadas en los equipos terminales de sus usuarios puedan transportarse y ser recibidas por los equipos terminales de los usuarios de otros operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público. Estas obligaciones son inherentes a la condición de operador o proveedor, quienes han de garantizar su cumplimiento, independientemente del título habilitante que les corresponda.”*

*“Artículo 13.-Obligatoriedad de brindar acceso e interconexión. Todos los operadores o proveedores, tendrán el derecho y cuando se solicite por otros operadores o proveedores legalmente autorizados o cuando la SUTEL lo ordene, la obligación, de brindar acceso e interconexión con sus redes públicas de telecomunicaciones, con el fin de prestar servicios de telecomunicaciones disponibles al público y con vistas a garantizar la prestación de servicios y su interoperabilidad.”*

La interconexión es de libre negociación entre las partes, y únicamente en caso de que en un periodo de 3 meses no llegue a buenos términos la SUTEL interviene.

<sup>33</sup> Petrecolla, Diego y Romero Carlos. *“El mercado de las telecomunicaciones desde una perspectiva de la defensa de la competencia.”*

<sup>34</sup> Tomando 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.”*



Un segundo elemento a considerar, es que, dado que la cantidad de operadores de telefonía fija tuvo un incremento significativo desde el año 2008, la asignación de numeración es un aspecto que reviste de gran importancia. Básicamente la numeración es un recurso limitado que debe ser asignado eficiente y no discriminatoriamente por parte de la SUTEL a los operadores.

Así en caso de que un nuevo operador desee ingresar a brindar el servicio de telefonía fija, primero debe comprobar interoperabilidad, esto por un asunto de protección al usuario, y luego solicitar la asignación de nueva numeración, procedimiento definido en el Plan Nacional de Numeración N° 35187-MINAET y en las resoluciones RCS-590-2009, RCS-412-2010, RCS-239-2013, RCS-131-2010. Por lo tanto, el operador debe cumplir una serie de requisitos para el trámite de su solicitud, requisitos básicos, generales y específicos, sobresaliendo del procedimiento la necesidad de las pruebas para la configuración y programación de los números, tanto por parte del operador como de la SUTEL<sup>35</sup>.

La asignación de los números o códigos de acceso a los servicios de telecomunicaciones y a los equipos terminales de usuarios, permiten la adecuada selección e identificación de los mismos, de manera simple y no discriminatoria, facilitando la interconexión de las redes de las distintas empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, conforme la Ley 8642. Incluso deben llevarse controles de utilización del recurso asignado y el operador puede solicitar ampliación.

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

La posibilidad de que un operador en el servicio de telefonía fija pueda actuar con independencia de sus clientes obedece a la posición de éstos en las negociaciones, es decir, del poder que posean en el momento de suscribir o renegociar los términos de su contrato.

En términos generales, el poder compensatorio de la demanda depende de la posibilidad del cliente de cambiar de proveedor, disminuir significativamente su consumo o incluso eliminar el servicio ante un incremento en el costo, por lo cual, el poder del consumidor está ligado a su capacidad de reaccionar, de manera creíble, a las condiciones impuestas por el operador con el que negocie.

En ese sentido, de los operadores que respondieron a la consulta<sup>36</sup>, únicamente el 10% considera que poseen algún cliente con un alto volumen de compra, que le genera poder para negociar los precios y condiciones en las cuales su representada les ofrece el servicio.

Así, al parecer, el poder compensatorio de los consumidores es prácticamente nulo, en el servicio de telefonía fija.

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

En cuanto a los términos del contrato, si el consumidor posee un costo mínimo por la rescisión de su contrato puede contemplar la posibilidad de cambiar con facilidad de proveedor. En caso contrario, los términos establecidos en el contrato podrían significar una herramienta empleada por los operadores para reducir la rivalidad competitiva del mercado, al elevar los costos de transacción o cambio.

Precisamente, en el servicio de telefonía fija un 60% de los operadores encuestados<sup>37</sup> indicaron que no poseen un plazo de vigencia mínimo en sus contratos, así que las condiciones para rescindir lo acordado por las partes se limita a cuestiones básicas, tal como, cancelar saldos pendientes, enviar una carta o devolver el equipo. Por el contrario, un 40% de los operadores posee una vigencia mínima de contrato, ya sea de uno o dos años, y en caso de rescindir el contrato antes de cumplido el tiempo mínimo, algunos aplican el cargo de una penalidad, y otros piden que el usuario notifique la desconexión del servicio.

---

<sup>35</sup> El Plan Nacional de Numeración determina que la SUTEL posee 20 días hábiles luego de dar la admisibilidad para la asignación de la numeración, plazo en el que es necesario coordinar diversas pruebas técnicas, dado que básicamente, para tener asignada numeración los operadores deben comprobar a la SUTEL la posibilidad de interconexión entre redes, siendo que hasta ese momento los nuevos operadores pueden obtener la numeración.

<sup>36</sup> Tomando 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."

<sup>37</sup> Tomando 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."

Así que al menos en términos de contratos, si bien los plazos y posibles multas por rescisión anticipada podrían desincentivar el cambio de operador, la mayoría de contratos en el mercado costarricense no implican plazos mínimos. Mientras que aquellos que incorporan cláusulas de permanencia mínima lo hacen en virtud del ofrecimiento de algún tipo de beneficio al usuario final, descuentos, equipo subsidiado, etc., lo que implica que los usuarios conocían de la existencia de dichas condiciones al momento de la firma del contrato.

En todo caso, la existencia de contratos de adhesión y de cláusulas de permanencia mínima, no implican tampoco una alta barrera de salida para el usuario.

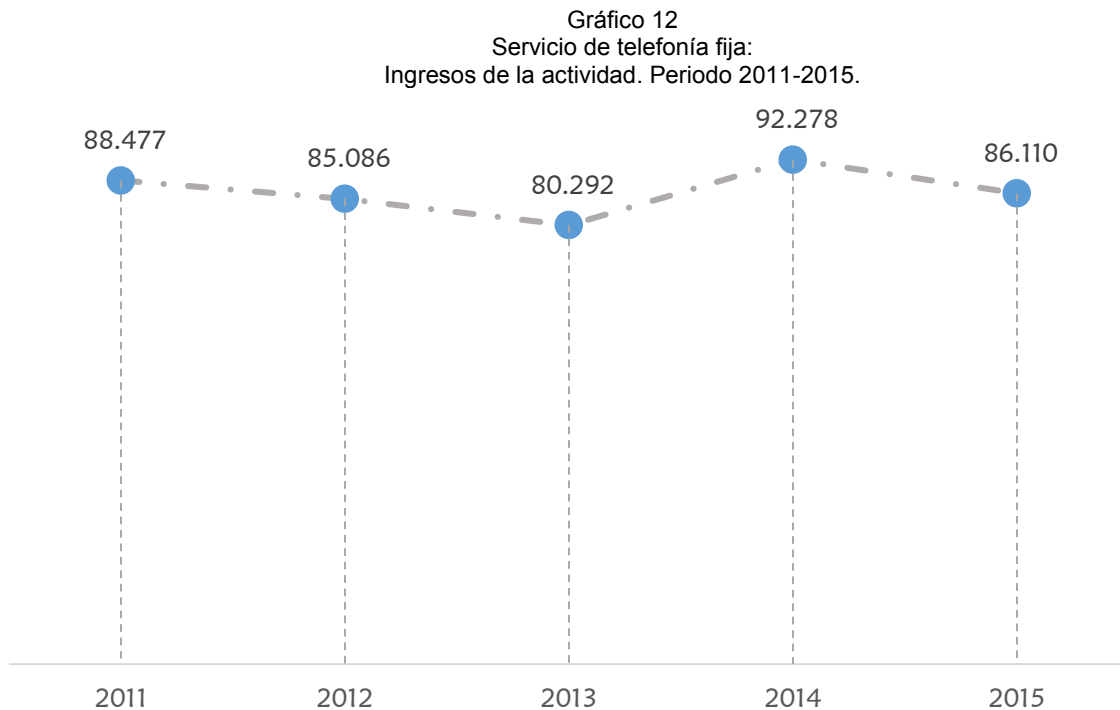
Sin embargo, la inexistencia de la portabilidad numérica fija implica una barrera de salida al usuario, lo que incrementa el costo de cambio de operador, ya que el usuario para cambiar de un proveedor a otro se ve obligado a tener que cambiar su número telefónico. Particularmente para el caso de las empresas y para las empresas que tienen muchos años de tener el mismo número telefónico este elemento se vuelve un costo altísimo que les dificulta, llegando en algunos casos prácticamente a imposibilitar, el cambio de su servicio telefónico fijo a otro proveedor.

Esto es consistente con lo indicado por los proveedores del servicio telefónico fijo en la encuesta realizada, la cual muestra que un 40% de los encuestados consideran que el principal elemento que se debe llevar a cabo para dinamizar el mercado de telefonía fija se refiere a la implementación de la portabilidad numérica fija.

En ese sentido se encuentra que en el mercado del servicio minorista de telefonía fija actualmente existen elementos que significan un alto costo para que el consumidor cambie de operador. Siendo este costo la pérdida del número telefónico del usuario.

## 8) Rentabilidad.

En lo que respecta a los ingresos por el servicio de telefonía fija, el reajuste de tarifas incidió en la tendencia de esta variable. Durante el periodo comprendido entre 2011 y 2013 los ingresos de este servicio mostraron un comportamiento descendente, sin embargo, para el año 2014, su comportamiento cambió, obteniendo un crecimiento cercano al 50%, con respecto al año 2011, detalles en el siguiente gráfico.



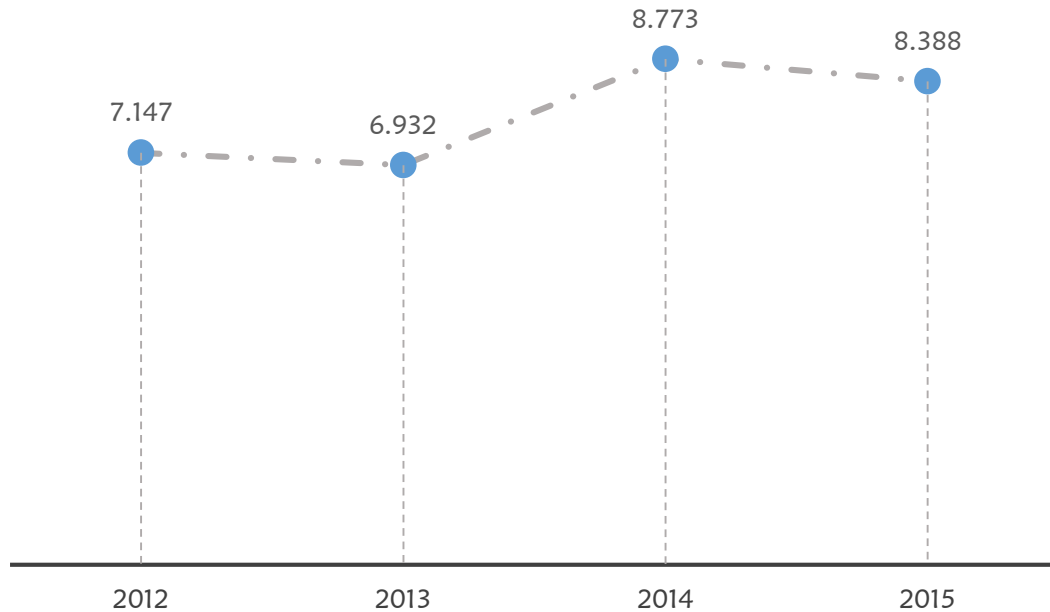
*Nota: Los datos están dados en millones de colones.*

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

Básicamente, la tendencia decreciente se invirtió como resultado del ajuste tarifario de telefonía fija, tanto de la tarifa básica como del precio por minuto de llamada, contenida en la resolución RCS-268-2013 de la SUTEL. Precisamente, cuando el ICE efectúa el respectivo ajuste, en el mes de diciembre del año 2013, al ser el operador con mayor tráfico y cantidad de usuarios a nivel nacional, los datos de este indicador muestran un incremento notable. Lo anterior permite entender por qué el comportamiento de los ingresos dista del de usuarios y tráfico para el año 2014. En el año 2015 se retoma la tendencia a la baja de dicho indicador.

Igualmente es importante indicar que si bien en el año 2015 el ingreso promedio por usuario (ARPU por sus siglas en inglés) disminuyó en relación con el 2014, dicha variable muestra un crecimiento de 17% entre los años 2012 y 2015.

Gráfico 13  
Servicio de telefonía fija:  
Ingreso promedio por usuario por mes (ARPU). Periodo 2012-2015.



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

## II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.

El impacto de la existencia de un operador dominante sobre la competencia efectiva en el mercado de telefonía fija está directamente relacionado con la contestabilidad que posean los operadores que integran el mercado.

Precisamente, una empresa con poder de mercado puede adquirir un dominio de carácter permanente, resultado de la presencia de barreras de entrada que imposibilitan la contestabilidad de los actuales o potenciales operadores. Por el contrario, un mercado con bajas o nulas barreras de entrada, posibilitan que un posible abuso del poder sea fácilmente contestable y, por lo tanto, el poder sea de carácter circunstancial.

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

#### a) Costo de capital de la industria de telecomunicaciones.

El costo del capital corresponde a la rentabilidad mínima con la que las empresas operadoras estarían dispuestas a realizar inversiones para continuar brindando servicios de telecomunicaciones. Así el costo del capital asegura un retorno para recuperar el capital empleado en la producción de los servicios brindados. Para el año 2014 la SUTEL mediante la resolución RCS-263-2014, con datos a diciembre 2013, determinó que la tasa requerida de retorno de capital era del 13,95% en el caso pre impuestos y 12,65% post impuestos.

Posteriormente, para la estimación de los precios y tarifas de algunos servicios de telecomunicaciones, en el estudio “Fijación de la tarifa para el esquema de cobro por transferencia de datos para el servicio de internet móvil”, Expediente SUTEL-GCO-TMI-01069-2014, el costo se estimó a partir de información remitida por los operadores<sup>38</sup>, con datos a diciembre o septiembre del año 2014, dependiendo del cierre fiscal de las empresas y al igual que en el margen de utilidad no se hacen diferencias entre servicios, sino que se toma la industria como un todo.

Así que tomando en consideración diversas variables y estimaciones, el cálculo de la tasa requerida de retorno o costo del capital para la industria de telecomunicaciones pre impuestos, según el estudio indicado, alcanza un 12,35% y para el caso post impuestos, un 11,33%.

No obstante, este costo se encuentra alineado con la industria de telecomunicaciones de otros países latinoamericanos. Al respecto se pueden considerar los casos de México (9,74%)<sup>39</sup> y Chile (10,37%)<sup>40</sup>, por lo que se considera que este costo es razonable 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.**

En términos generales, una vez que un agente económico valora efectuar alguna inversión, en primera instancia, aparecen restricciones de orden financiero que puedan cambiar notablemente el rumbo de un proyecto.

Así una práctica muy generalizada para satisfacer las necesidades de capital para inversiones es la utilización del capital social y de requerirse recursos adicionales se acude al crédito.

Los operadores del mercado de telefonía fija no son la excepción a las restricciones de orden financiero. En ese sentido, un 56% de los operadores que respondieron a la consulta<sup>41</sup>, indicaron que no poseen acceso a fuentes de financiamiento, sin embargo, al consultarle a los operadores encuestados en cuanto a las proyecciones de invertir, un 60% sí planea invertir en el corto plazo, ya sea en infraestructura o en su red, siendo la principal opción el financiamiento a nivel nacional, por medio de un préstamo bancario, aunque también una cantidad menor acuden al mercado externo. Lo que permite evidenciar que 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.**

Habitualmente el despliegue de redes de telecomunicaciones de cualquier naturaleza lleva aparejado un costo de inversión en infraestructura y equipos. Una vez desplegada una red la expansión del volumen trasegado por ella se convierte en un incentivo para gozar de costos decrecientes, que den lugar a la aparición de economías de escala.

En el caso del servicio de telefonía fija, el ICE desarrolló su red de acceso del servicio de telefonía fija mediante una red basada en pares de cobre desde 1963, de tal forma que el largo tiempo de operación le ha permitido amortizar su inversión.

Al darse la apertura, el ICE poseía el 100% de los accesos minoristas para brindar el servicio de telefonía fija a los consumidores finales, permitiéndole esa situación gozar de economías de alcance a diferencia de sus competidores que tuvieron que desplegar una red alternativa a la tradicional e iniciar la comercialización de su servicio.

---

<sup>38</sup> Solicitada mediante oficio número N° 5601-SUTEL-DGM-2015 y declarada confidencial por este Consejo mediante resolución N° RCS-169 RCS-2015.

<sup>39</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones de México en la siguiente dirección: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/wacc-2015.pdf>

<sup>40</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>41</sup> Tomando 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.”

De tal forma, al momento de la apertura, el ICE contó con ventajas a nivel de costos y masa crítica de clientes, al compararlo con los otros operadores del mercado de telefonía fija.

Si bien al momento de la apertura la situación era notoria, actualmente parece no presentar un cambio importante, máxime que la red del ICE sigue siendo sustancialmente superior a la de cualquiera de sus competidores, lo que le ha permitido conservar un porcentaje superior al 90% de los clientes de este servicio. Así las cosas, la economía de escala y alcance de la red del operador establecido parece ser grande en el mercado de telefonía fija, lo que se constituye en una barrera de entrada significativa para nuevos proveedores de este servicio.

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

Las industrias de redes, tal como es el caso de la industria de telecomunicaciones, comparten diversas particularidades en sus fases de producción de los servicios.

En primer lugar, la industria de telecomunicaciones es intensiva en capital, en relación a otros procesos productivos. Precisamente, los servicios de telecomunicaciones requieren de altos niveles de inversión, no solo iniciales sino también para poder garantizar la continuidad y calidad de los servicios, así como para proveer una expansión constante y un adecuado mantenimiento de la red.

Así, el monto de inversión en el mercado de telefonía podría convertirse en una barrera para los actuales o potenciales operadores, sobretodo valorando que la recuperación se estima que es en el largo plazo, y que esa situación ya fue superada por el incumbente al contar con trayectoria en el mercado costarricense.

Por otra parte, se encuentra el concepto de indivisibilidad que se entiende como la cualidad “que no admite división, ya por ser esta impracticable, ya porque impida o varíe sustancialmente su aptitud para el destino que tenía, ya porque desmerezca mucho con la división”<sup>42</sup>.

Precisamente, la indivisibilidad, es una característica física o técnica de un factor de producción que impide que se emplee en menor cantidad que una cierta cantidad mínima, así en el caso de telecomunicaciones la mayor parte de la infraestructura es indivisible, pues no tiene sentido, por ejemplo, hablar de medio poste, sino de una red de postera.

Así un operador de telecomunicaciones debe enfrentar la indivisibilidad de la inversión al determinar su ingreso al mercado, pues obliga a considerar ciertas proporciones de los factores productivos como dadas, al existir la posibilidad de caer en ineficiencias económicas notables que surgen de la capacidad de producción que se deja ociosa. Así, la indivisibilidad está vinculada con la escala de operaciones de una empresa y, por lo tanto, con las economías de escala.

Por otro lado, ciertas inversiones en la industria de telecomunicaciones, son consideradas como costos hundidos:

- Recopilación de información del mercado, instalación de equipos, contratación de personal y establecimiento de sistemas de distribución.
- Activos específicos.
- Publicidad y marketing: creación de marcas, servicios postventa, entre otros.
- Investigación y desarrollo; innovación y tecnología.
- Instalaciones, infraestructura y/o insumos esenciales de propiedad de alguna de las empresas establecidas en el mercado.

El concepto de costo hundido está vinculado con el valor de las inversiones físicas que poseen un largo periodo de uso, cuyo valor en usos alternativos, ya sea para producir otros servicios o en otras diferentes zonas geográficas, es prácticamente nulo. Así, se trata de inversiones que no se pueden recuperar y que, por tanto, tendrían que ser objeto de consideración por el operador en el momento de su incursión en el mercado.

---

<sup>42</sup> El diccionario de la Real Academia define la indivisibilidad como “Cualidad de indivisible”.

Por lo tanto, los costos hundidos influyen directamente en la posibilidad de entrada y, podrían ser una significativa barrera de entrada en el mercado donde se producen.

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

##### **a) Cantidad de requisitos para contar con un título habilitante.**

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.

De tal manera que la resolución RCS-078-2015 de la SUTEL establece los requisitos para presentar la solicitud de autorización e información para la ampliación de servicios y zonas de cobertura geográfica, para todos los servicios de telecomunicaciones.

Así, en cuanto a los requisitos generales la solicitud debe contener:

- “1) Presentarse en idioma español o con su debida traducción oficial, y conforme al Sistema Internacional de Unidades de Medidas (Ley 5292 del 9 de agosto de 1973 y su reglamento).
- 2) Contener el nombre y apellidos, número de identificación, fax o correo electrónico para recibir notificaciones, del solicitante y en su caso de quien la representa.
- 3) Indicar con detalle y claridad su pretensión. Para ello deberá indicar/incluir, como mínimo, lo siguiente:
  - a. Definir claramente el servicio de telecomunicaciones para el que se solicita autorización y el tipo de red a implementar, con base en la nomenclatura establecida en el anexo I.
  - b. La descripción detallada de los servicios de telecomunicaciones para los cuales se solicita la autorización. Incluyendo medios tecnológicos, estándares utilizados, infraestructura asociada, parámetros de calidad y disponibilidad.
  - c. La descripción detallada de las condiciones comerciales bajo las cuales se ofrecerán a los clientes los servicios de telecomunicaciones para los cuales se solicita la autorización. Incluyendo precios y paquetes disponibles. Deberá indicar con claridad si este servicio será proporcionado a usuarios finales o a otros operadores con título habilitante.
  - d. Las zonas o áreas geográficas (provincias, cantones, distritos) en las que se pretende llevar a cabo la prestación de los servicios de telecomunicaciones, así como los radios de cobertura, puntos de acceso y distribución de la red cuando corresponda.
  - e. El plazo estimado para la instalación de equipos e iniciación del servicio.
- 4) Acreditar la capacidad técnica relacionada con los servicios que se pretende autorizar. Para ello deberá:
  - a. Incluir, al menos, un diagrama de red correspondiente a cada uno de los servicios solicitados, donde se incluyan equipos, enlaces, medios, puntos de interconexión, elementos de infraestructura, y anchos de banda (en unidades adecuadas para cuantificar un flujo de datos) entre los distintos elementos. Deberán mostrarse de forma clara los emplazamientos planeados para la prestación de los servicios.
  - b. Indicar con detalle y claridad las características técnicas de todos los equipos, los enlaces y demás elementos, representados en los diagramas facilitados, segmentado la información a nivel de las capas de núcleo, distribución y acceso. Adicionalmente, se recomienda adjuntar hojas de datos de los fabricantes.
  - c. Proyección de la cantidad máxima de clientes a los que pretende servir en cada punto de acceso de su red.
  - d. Adjuntar el programa de cobertura geográfica.
  - e. En cumplimiento con las condiciones establecidas en el Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios y en el Reglamento de Protección al Usuario Final, todos los proveedores de servicios de telecomunicaciones deben contar con un centro de telegestión. Por tanto, se le solicita incluir información respecto a:
    - i. Medios y horarios de atención al cliente.
    - ii. Modelo de atención de averías.
    - iii. Programas de mantenimiento de la red. (...)

- “(…) 5) Acreditar la capacidad financiera relacionada con los servicios que se pretende autorizar. Para ello deberá aportar los estados financieros certificados del solicitante o en su defecto un estudio de factibilidad financiera del proyecto de telecomunicaciones específico, que incluya cada una de los servicios de telecomunicaciones que se pretende se autoricen.
- 6) Indicar expresamente si se requiere declarar la confidencialidad de la información aportada. Para ello debe:
- Identificar con claridad la información que se desea se declare confidencial,
  - Describir las razones que motivan su solicitud y por las cuales se considera que la revelación de la información podría resultar en un perjuicio competitivo sustancial para el solicitante,
  - Indicación del plazo durante el cual se requiere perdure la declaratoria de confidencialidad de la información. En caso de no solicitarse la declaratoria de confidencialidad de información, se entenderá que toda la información presentada es pública.
- 7) Estar firmada por el solicitante, el representante legal y/o apoderado con facultades suficientes para representarla. Dicha firma debe ser debidamente autenticada por un Notario Público.
- 8) Aportarse copia de la cédula de identidad o pasaporte del solicitante. En caso de ser persona jurídica, copia de la cédula de identidad o pasaporte del representante legal y/o apoderado solicitante.
- 9) En el caso que el solicitante sea una persona jurídica, deberá presentar:
- una personería jurídica en donde se indique todos los representantes legales de la sociedad,
  - aportar una certificación registral o notarial de su personería, en la que acredite su vigencia y las facultades de su(s) representante(s). Dicha certificación no podrá tener más de tres meses de expedida.
  - Certificación con vista en el del libro de accionistas, Registro de Cuotistas o declaración jurada, que permita conocer todos los accionistas actuales de la sociedad. Esta información deberá ser actualizada cada vez que se produzcan cambios de representantes legales y/o de accionistas.
- 10) De haber estado brindando servicios de telecomunicaciones antes del 30 de junio del 2008, fecha de la entrada en vigencia de la Ley 8642, el solicitante deberá adjuntar copia certificada de los respectivos contratos de servicios de telecomunicaciones con los operadores o proveedores autorizados. Los contratos deben estar en idioma español o debidamente traducidos por un intérprete oficial.
- 11) 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. La declaración jurada debe ser otorgada ante Notario Público y además debe indicar que el solicitante conoce y se compromete expresamente a cumplir con el ordenamiento jurídico, regulaciones, directrices, normativa y demás legislación aplicable en materia de telecomunicaciones.
- 12) Estar al día en el cumplimiento de las obligaciones obrero – patronales con la Caja Costarricense del Seguro Social (Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943).
- 13) Presentar su solicitud y documentos anexos en original. (…)”

Además, específicamente, para el servicio de telefonía fija, la solicitud debe contener:

- “(…) i. En cuanto a la central telefónica, deberá señalar, capacidad de usuarios, capacidad de llamadas simultáneas, y licenciamiento disponible.
- Especificaciones técnicas de los equipos terminales para uso del cliente final.
  - Diagramas de interconexión y señalización en relación al Sistema Nacional de Telefonía (SNT).
  - Para la modalidad de Telefonía IP, se deberán describir detalladamente las medidas que se tomarán a nivel técnico con el fin de cumplir con los parámetros de eficiencia y calidad del servicio, según lo establecido en el Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios en materia de Telefonía IP. (…)”

Finalmente, un extracto de la solicitud es publicada en el diario oficial La Gaceta y en un periódico de circulación nacional y de no presentarse ninguna objeción en un plazo de diez días hábiles, contado desde la última publicación, la SUTEL deberá resolver acerca de la solicitud en un plazo máximo de dos meses, para

ello deberá tener en consideración los principios de transparencia y no discriminación.

De acuerdo con lo anterior, si bien un operador que desee brindar el servicio minorista de acceso a telefonía fija debe cumplir con trámites específicos, estos no representan una barrera significativa de entrada.

### **5) Inversión en publicidad.**

La diferenciación del producto es una necesidad para los operadores que brinden el servicio de telefonía fija y que deseen posicionarse entre las opciones de elección de los consumidores. Al adquirir un servicio de telecomunicaciones, como telefonía fija, el usuario requiere información, dado que posee expectativas del producto, así que más allá del ámbito de una imagen, la publicidad le permite al usuario conocer las características técnicas, nivel de calidad respecto de otros, términos y condiciones de uso, entre otros.

En ese sentido, las empresas que deseen ingresar al mercado de telefonía fija, deben afrontar marcas ya consolidadas en el mercado costarricense, tal como KOLBI por parte del ICE, empresa que por su trayectoria en el mercado de telecomunicaciones costarricense es identificada en la toma de decisiones del consumidor, precisamente porque posee un significado en la mente de los clientes actuales y potenciales. Asimismo, existen empresas como Millicom con TIGO, Telefónica con Movistar o CLARO que al pertenecer a grupos transnacionales posiblemente poseen cierta capacidad de posicionamiento de su marca en el mercado.

Así que las empresas actuales o potenciales que deseen establecer una marca deben dedicar recursos financieros para efectuar inversión en publicidad y de esta manera que su marca sea diferenciada en la mente del cliente. En este sentido el posicionamiento de marca se constituye en una barrera de entrada para el ingreso de nuevos operadores.

Al respecto, tal y como anteriormente se mencionó, la gran mayoría de operadores encuestados para el servicio de telefonía fija, el 90%, consideran que es importante efectuarla, aunque no todos la efectúan y únicamente el 60% destina un porcentaje de su presupuesto a dicho fin, porcentaje que no sobrepasa el 5%.

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

La mayoría de operadores en el mercado de telefonía fija consideran que no han sido afectados por algún trato discriminatorio<sup>43</sup>. De tal forma se puede concluir que los actos de autoridades o municipales que discriminen entre operadores no constituyen una barrera de entrada importante para los proveedores del servicio de telefonía fija.

## **III) BENEFICIOS OBTENIDOS POR LOS USUARIOS.**

### **1) Acceso de los usuarios a la información necesaria para tomar sus decisiones.**

El Reglamento del Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones busca garantizar que el usuario final tenga acceso a la información necesaria para que pueda tomar una adecuada decisión de compra.

En concordancia con lo solicitado por dicho Reglamento la mayor parte de los operadores que brindan el servicio de telefonía fija publican las ofertas del servicio en sus páginas Web. 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 (para aquellos proveedores que tienen la posibilidad tecnológica de ofrecer servicios empaquetados).

Igualmente, los operadores están en la obligación de notificar a la SUTEL y publicar en medios masivos y en sus páginas web los cambios de precios realizados de forma previa al cambio, lo cual funciona como un medio para que los usuarios puedan tomar una decisión sobre continuar o no con el servicio suscrito con determinado operador. Adicionalmente, los proveedores también publican en sus sitios Web y notifican a la SUTEL los reglamentos sobre las promociones y descuentos ofrecidos.

<sup>43</sup> Tomando en consideración las respuesta 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."



En virtud de lo anterior se concluye que los usuarios tienen a su disposición la información necesaria para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra generando así un beneficio para los usuarios.

## 2) Accesibilidad de los precios.

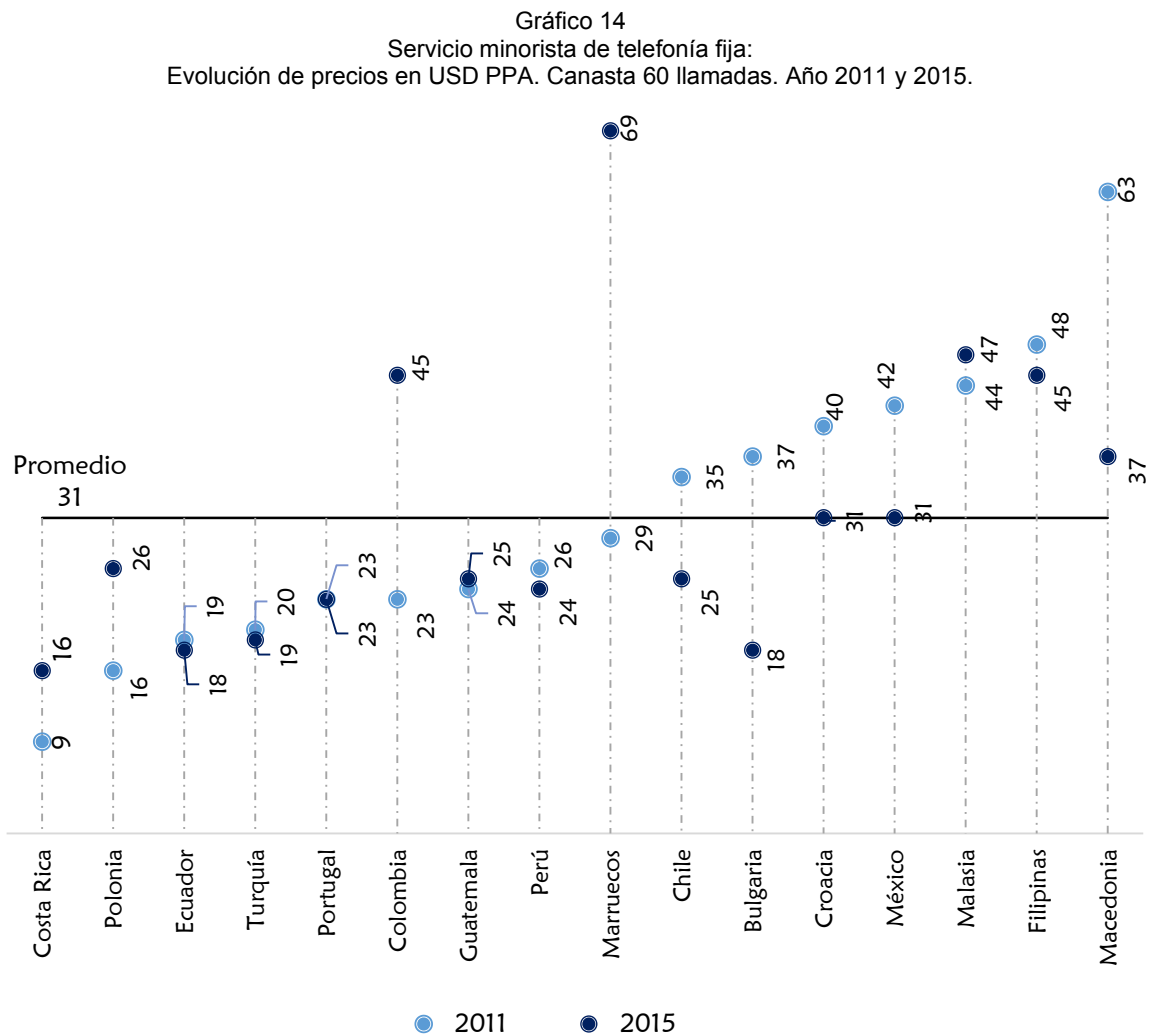
### a) Tendencias de precios.

Como fue determinado en una sección anterior, los precios de los servicios de telefonía fija prácticamente se han mantenido al nivel del tope tarifario, lo que evidencia poca competencia en este 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 para que le proporcionara un comparativo internacional de una serie de variables relevantes del sector telecomunicaciones.

En el gráfico siguiente se presenta la evolución del precio mensual de la canasta de 60 llamadas por mes. Costa Rica presenta el precio más bajo en esta canasta, teniendo un precio que para el año 2015 era prácticamente un 50% inferior al promedio de los países de la muestra.



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-00007-SUTEL.

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 telefonía fija.

Cuadro 9  
Servicio minorista de telefonía fija:  
Precio promedio de canastas de bajo, medio y alto consumo. Año 2015.

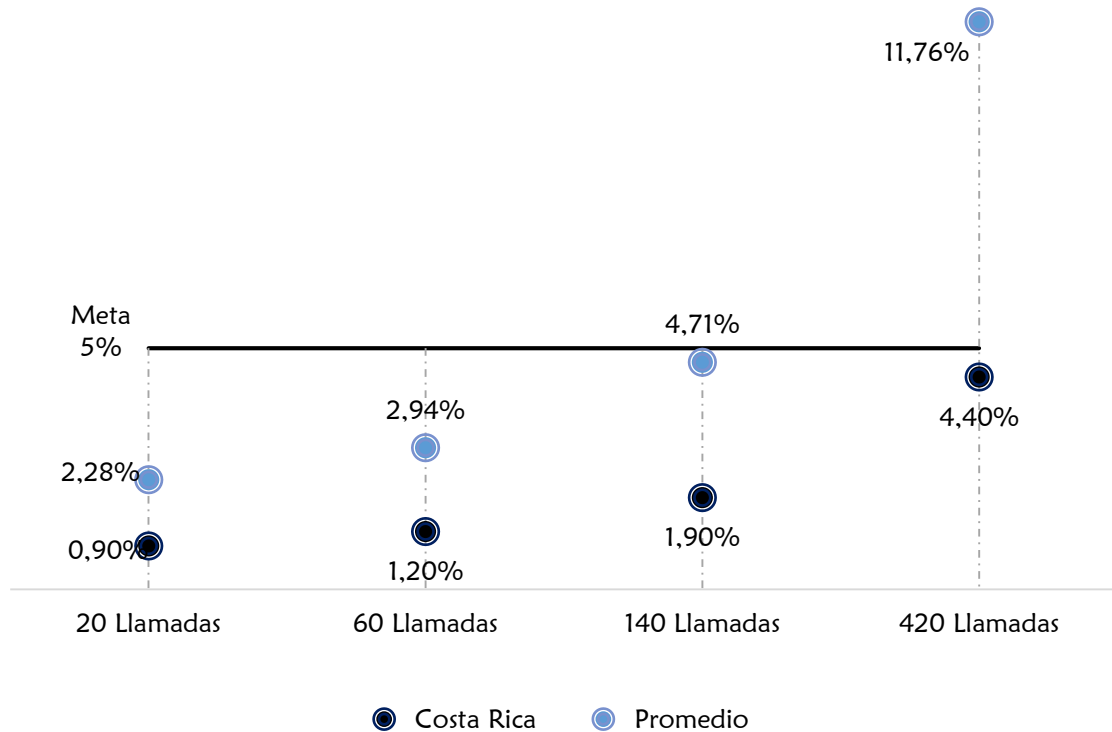
Tipo de consumo	Canasta (llamadas por mes)	Costa Rica Dólares PPA	Promedio en dólares PPA			
			Total países	Etapa inicial Menos de 10 años	Etapa intermedia Entre 10 y 20 años	Etapa avanzada Más de 20 años
Bajo	20 llamadas	12,0	23,8	24,4	14,7	32,3
Medio bajo	60 llamadas	15,5	31,0	31,5	23,9	37,6
Medio Alto	140 llamadas	24,2	48,8	47,3	50,6	48,8
Alto	420 llamadas	55,9	113,4	110,0	155,1	75,8

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-00007-SUTEL.

La información contenida en el Cuadro 9 permite evidenciar que los precios de los servicios de telefonía en Costa Rica están por debajo de los promedios de la muestra de países para todas las canastas consideradas. Esta circunstancia a su vez se evidencia en la asequibilidad de este servicio.

Al respecto la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha indicado que para garantizar que los servicios de telecomunicaciones sean asequibles para los ciudadanos de un país se debería garantizar que los mismos no representen más de un 5% del ingreso disponible<sup>44</sup>. El siguiente Gráfico muestra esta relación.

Gráfico 15  
Servicio minorista de telefonía fija:  
Relación PIB per cápita/mes y precio en dólares PPA canastas de servicio de telefonía fija. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-00007-SUTEL.

<sup>44</sup> Este indicador fue establecido inicialmente para los servicios de banda ancha, sin embargo, la UIT ha establecido que también se puede hacer como referencia para valorar la asequibilidad de otros servicios de telecomunicaciones. UIT (2014.) *Measuring the Information Society Report 2014*. Geneva, Switzerland.

La información contenida en el anterior Gráfico Gráfico 15 permite concluir que en el país los servicios de telefonía fija se ubican dentro del rango de asequibilidad establecido por la UIT.

### 3) Oferta disponible de servicios.

La apertura experimentada por Costa Rica en el año 2008 ha tenido diversos efectos en el mercado de telecomunicaciones costarricense. Para el caso del servicio de telefonía fija, en primer lugar, se debe mencionar que las opciones de acceso que poseen los costarricenses se diversificaron, ya que antes de la apertura existía un único operador, actualmente existen casi una decena de firmas para escoger.

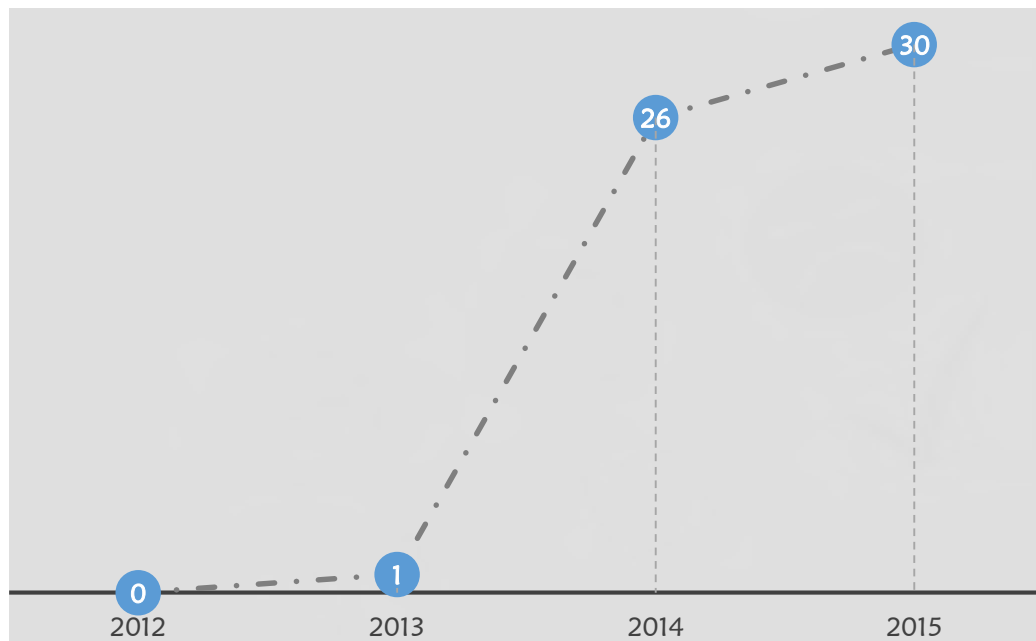
La apertura también significó la ruptura en el modelo convencional de la telefonía fija a nivel tecnológico, pues con la incorporación de la tecnología VoIP se permitió a los consumidores tener acceso a una serie de servicios complementarios. Así el usuario se ha beneficiado en cuanto a la diversidad en la oferta de empresas como con los nuevos paquetes del servicio de telefonía fija.

En ese sentido, si bien continúan dándose anuncios del ingreso de nuevos operadores al mercado, (en el 2015 RACSA<sup>45</sup> anunció su ingreso a este mercado, y recientemente la empresa ITELUM<sup>46</sup>) este servicio no se muestra tan activo en términos de nuevos ingresos como los mercados de otros servicios.

### 4) Satisfacción de los clientes con los servicios.

La cantidad de quejas presentadas por los usuarios en relación con el servicio de telefonía fija es relativamente baja, de igual forma dichas quejas representan menos del 5% del total de quejas presentadas ante SUTEL para todos los servicios de telecomunicaciones. El 40% de las quejas presentadas por el usuario en relación con este servicio se refiere a temas de facturación, lo cual destaca en relación con otros servicios en los cuales la mayor cantidad de quejas se refieren a temas de calidad, lo anterior podría presumir que los usuarios en general no se encuentran disconformes con el servicio recibido.

Gráfico 16  
Servicio minorista de telefonía 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.

<sup>45</sup> Consultado el 11-03-2016 en el siguiente sitio Web: [https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk\\_articulo=533326822](https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=533326822)

<sup>46</sup> Consultado el 11-03-2016 en el siguiente sitio Web: [https://www.larepublica.net/noticia/app\\_tica\\_ofrecera\\_llamadas\\_locales\\_e\\_internacionales/](https://www.larepublica.net/noticia/app_tica_ofrecera_llamadas_locales_e_internacionales/)

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

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

La percepción entre los operadores del servicio, refleja la expectativa de cambios en el mercado de telefonía fija. Así un 80% de los operadores<sup>47</sup> consideran que existirán cambios, resultado ya sea por la entrada de nuevos actores, por nuevas ofertas asociadas a la tecnología IP o por un cambio en las tarifas.

Específicamente en relación con los cambios tecnológicos previsible, únicamente un 40% de los operadores encuestados consideran que se dará un cambio a nivel tecnológico, resultado básicamente de la innovación y la convergencia.

La lectura del mercado muestra precisamente, que la convergencia de diferentes servicios como telefonía fija, móvil, internet o televisión por suscripción ofrecidos mediante un único soporte físico, ya sea cable coaxial, fibra óptica será un elemento transformador del mercado en el largo plazo. Sin embargo, lo anterior no es suficiente para indicar que se vislumbren cambios tecnológicos significativos en este servicio.

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

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

Actualmente ante la SUTEL hay nuevas firmas tramitando su incorporación como proveedores del servicio de telefonía fija, específicamente en la tecnología IP, esto unido al anuncio del ingreso al mercado de nuevos operadores como RACSA e ITELLUM. De tal forma que 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 podría llevar a que el mercado sea más competitivo.

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

La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de telefonía fija.

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

Tal como se desarrolló en el apartado de “Cambios tecnológicos previsible”, los cambios tecnológicos y la innovación generan que, para el servicio de telefonía, las ofertas comerciales evolucionen al empaquetamiento de tres o cuatro servicios juntos en el futuro. Así, posiblemente el empaquetamiento proporcionará un mayor dinamismo al servicio fijo.

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

En las décadas previas a la apertura del mercado de telecomunicaciones costarricense y a la llegada de la posibilidad de telefonía móvil, la telefonía fija avanzó en los hogares costarricenses. Sin embargo, en los últimos años la tendencia en las suscripciones y en el tráfico de telefonía fija ha ido a la baja.

Los datos de cantidad de clientes, así como de tráfico evidencian que existe una tendencia decreciente en el uso de líneas fijas, lo cual se podría reflejar en un menor incentivo para que los proveedores compitan de manera dinámica en este mercado, sobre todo si el mismo se convierte en un servicio residual que sólo tiene relevancia como parte de un paquete.

Una circunstancia que podría llegar a mejorar la dinámica competitiva de este mercado –en beneficio del usuario final- sería la existencia de la portabilidad numérica fija, la cual podría llevar a un mayor dinamismo de los operadores y al desarrollo de mejores estrategias comerciales para la atracción de clientes.

###### **e) Tendencias históricas de los indicadores relevantes**

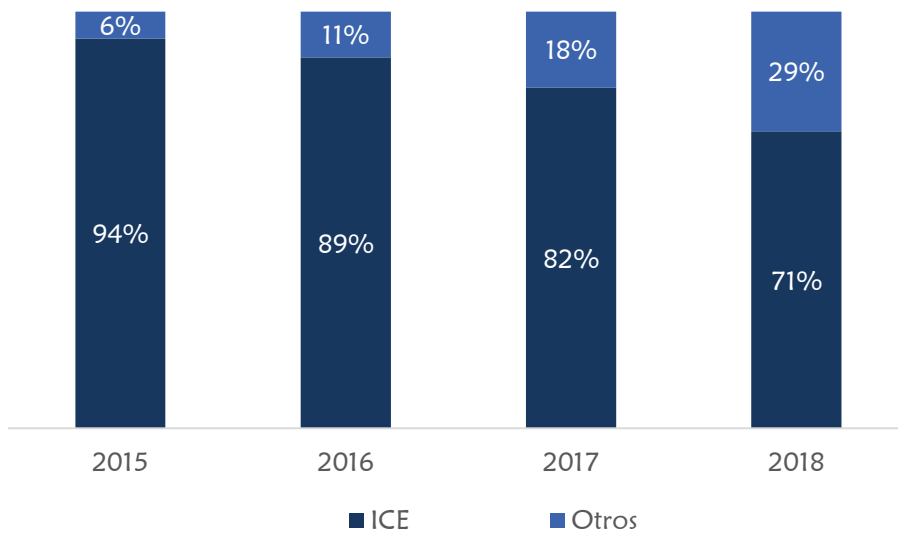
---

<sup>47</sup> Tomando 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.”

En este apartado se busca determinar si de las tendencias de los indicadores se puede evidenciar un cambio significativo en la estructura de mercado que pueda impactar la competencia del mercado en el corto plazo.

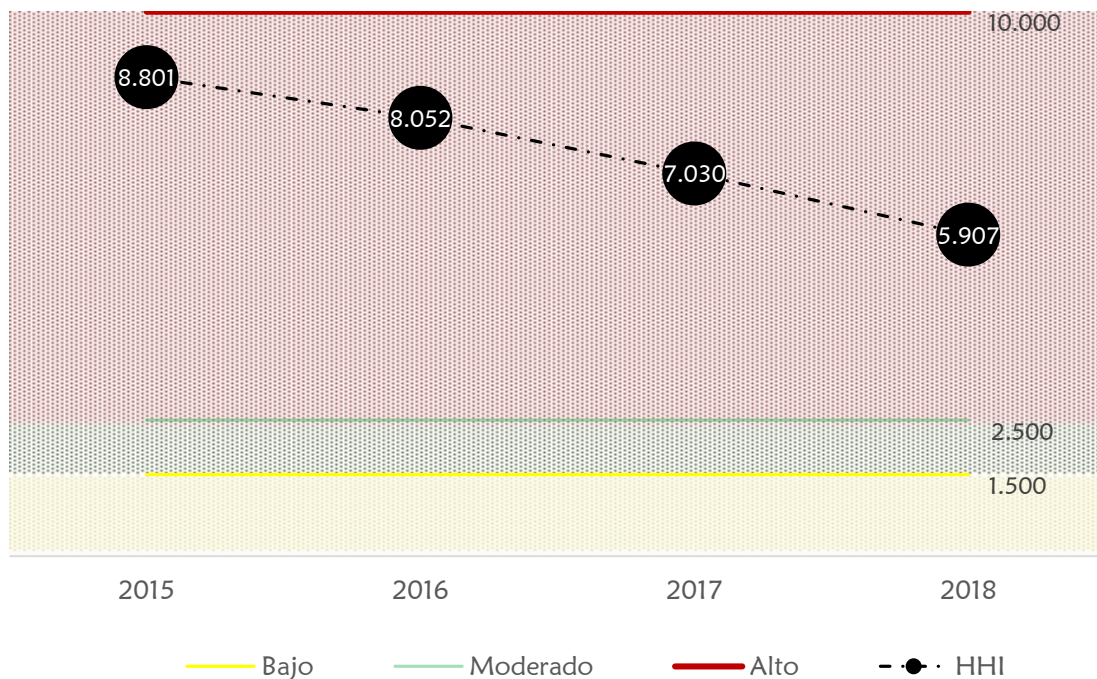
En los siguientes Gráficos se muestra la proyección de la participación de mercado del operador más grande, sea el ICE, y del nivel de concentración de mercado, medido por el HHI.

Gráfico 17  
Servicio minorista de telefonía fija:  
Proyección de la participación del ICE en el mercado de telefonía fija. Años 2016 a 2018.  
Periodo 2012-2015



Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

Gráfico 18  
Servicio minorista de telefonía fija:  
Proyección del nivel de concentración de mercado medido por el índice HHI. Años 2016 a 2018.



Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

Los anteriores Gráficos evidencian que, pese a que se espera que el nivel de concentración de mercado disminuya en los próximos tres años, esta disminución unida a una eventual pérdida de participación de mercado del ICE aún no son suficientes para considerar que en el mercado de telefonía fija se presente un cambio significativo que impacte el nivel de competencia del mercado.

**f) Acciones regulatorias.**

Si bien la tendencia de los indicadores de telefonía fija muestran que este no es un servicio en auge, existe un mercado cautivo de clientes de telefonía tradicional, que no tiene derecho de cambiar de operador sin perder su número telefónico, por lo cual, precisamente con el objetivo de promover la competencia en el mercado de telefonía fija, la SUTEL por medio de la RCS-253-2014 emitió las “Disposiciones regulatorias para la implementación de la portabilidad numérica fija en Costa Rica” EXPEDIENTE OT-21-2012.

Dicha Resolución estableció que todos los operadores de redes de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telefonía fija y troncalizada que tuvieran recurso numérico asignado, deberían satisfacer el derecho de los usuarios a portabilidad numérica, por lo que sus equipos deben estar facultados para la implementación del esquema “All Call Query” con base de datos centralizada, conforme con la resolución RCS-274-2011.

Sin embargo, el ICE en setiembre del año 2015 interpuso una demanda contenciosa en contra de dicha resolución, así como una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia cuestionando la entrada en vigencia de la portabilidad numérica fija por estimar que existe un monopolio legal del servicio de telefonía fija que repercute de manera directa en el servicio de telefonía IP. Se está a la espera de lo que se resuelva en vía judicial.

**V) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA.**

Si bien el mercado del servicio minorista de telefonía fija es un mercado altamente concentrado, este mercado no reúne otras características que hagan presumir la existencia de dominancia conjunta, entre ellas:

- Falta de competencia potencial: este mercado muestra un continuo ingreso de nuevos operadores que ofrecen el servicio mediante la tecnología IP. Así el mercado muestra un continuo ingreso de nuevos agentes que representan competencia potencial
- Cuotas de mercados similares y estables: el mercado no muestra una tendencia estable en la cantidad de clientes; las cuotas de mercado de los participantes no son ni similares, ni estables con la existencia de un claro líder del mercado con una participación superior al 90% del mercado.
- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: la gran cantidad de participantes de este mercado y la diferencia en tamaño de los mismos se dificulta la existencia de conductas colusorias.

**IV.** Que en relación con el servicio minorista de telefonía fija el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones contenidas en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016:

Sobre la estructura del mercado.

1. Del año 2010 al año 2015 la cantidad de participantes aumentó en un 600%, hasta alcanzar un total de 14 operadores en el año 2015, 9 activos y 5 inactivos. La cantidad de operadores del mercado costarricense es similar a la de otros países en una etapa más avanzada de desarrollo del sector telecomunicaciones.
2. Desde el año 2010 la distribución en cuotas de participación en el mercado de telefonía fija, cuantificadas en términos de cantidad de clientes, no ha cambiado siendo que el ICE continúa manteniendo un porcentaje de participación superior al 90%. Tampoco se observa que en este mercado exista algún otro competidor vigoroso que contrarreste la alta participación de mercado del ICE.

3. En cuanto al HHI a nivel nacional, se evidencia que el mercado de telefonía fija es altamente concentrado, cercano a los 10.000 puntos, siendo que desde la apertura los niveles de competencia tuvieron una modificación mínima, ya que este indicador actualmente se ubica en los 9.005. Cifra que a su vez es alta en comparación con otros mercados comparables, los cuales a 10 años de apertura mostraban un HHI de alrededor de los 5.107 puntos, cifra que es significativamente más baja que la observada en Costa Rica.
4. Existe poca diferenciación entre los precios ofrecidos por los proveedores del servicio de telefonía fija, siendo que prácticamente todos los proveedores del servicio se encuentran “pegados” al techo tarifario definido por SUTEL, presentándose sólo pequeñas diferencias en los precios ofrecidos por los proveedores, particularmente en relación con el precio del servicio de acceso.
5. El ICE y CLARO son los únicos operadores del mercado que no ofrecen ningún tipo de descuento a sus usuarios del servicio de telefonía fija en relación con los topes tarifarios establecidos por SUTEL.
6. En términos de la dinámica competitiva del mercado, factores distintos al precio son poco relevantes en las acciones desplegadas por los operadores.
7. 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.
8. En los mercados mayoristas aún se presentan dificultades que afectan la prestación de los servicios a nivel minorista, debido a problemas de interconexión directa con otros operadores. Sin embargo, estos problemas no han impedido que nuevos operadores hayan ingresado al mercado, logrando prestar sus servicios a nivel minorista. 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 este mercado minorista.
9. El poder compensatorio de los consumidores es prácticamente nulo en el servicio minorista de telefonía fija.
10. En relación con los costos de cambio de operador se encuentra que la existencia de contratos de adhesión y de cláusulas de permanencia mínima, no implican una alta barrera de salida para el usuario. Sin embargo, la inexistencia de la portabilidad numérica sí implica una barrera de salida al usuario ya que le genera un costo porque para cambiar de un proveedor a otro, el usuario se ve obligado a tener que cambiar su número telefónico particular. Este costo es significativo para el usuario y podría haber llevado a que la dinámica competitiva de este mercado sea tan baja.

#### Sobre las barreras de entrada al mercado.

11. El costo de capital del sector de telecomunicaciones se encuentra alineado con el de los otros países del continente que se encuentran en condiciones similares, por lo que se puede concluir que este costo es razonable y por lo tanto no debería afectar la competencia en el mercado. Sin embargo, no se puede dejar de lado que en el país los costos de ofrecer el servicio minorista de telefonía fija son mayores que en otros mercados, en cuanto en el país no existe desagregación de bucle para ofrecer telefonía básica tradicional, lo que obliga a los proveedores a tener que desplegar sus propias redes, incurriendo en costos mayores, para poder ofrecer este servicio.
12. El acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representa una barrera a la entrada de nuevos operadores. Lo cual se ve reflejado en el hecho de que un 60% de los operadores de telefonía fija encuestados proyectan invertir en este servicio en el corto plazo.
13. Las economías de escala y alcance de la red del operador establecido, sea el ICE, parecen ser grandes en el mercado de telefonía fija, lo que se constituye en una barrera de entrada significativa para nuevos proveedores de este servicio. Si bien al momento de la apertura esta situación era más notoria lo cierto del caso es que dicha situación parece no haber sufrido un cambio importante, ya que

la red del ICE sigue siendo sustancialmente superior a la de cualquiera de sus competidores.

14. 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. En el mercado costarricense de telefonía fija los costos de despliegue de red pueden ser impedimentos significativos para la entrada de otros operadores, sobre todo si se considera que la posibilidad de captación de clientes en el mercado es baja dada la evolución que ha tenido este mercado en el pasado.
15. Un operador que desee brindar el servicio minorista de telefonía fija 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.
16. 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.
17. No existe una evidente discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio.

Sobre los beneficios obtenidos por los usuarios.

18. Los usuarios tienen a su disposición la información necesaria para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra de la manera más informada posible.
19. Los precios de los servicios de telefonía fija prácticamente se han mantenido al nivel del tope tarifario, lo que evidencia poca competencia en este mercado. Siendo que tanto el operador histórico como los nuevos operadores poseen una oferta de servicios muy similar que no ofrece prácticamente ninguna diferenciación de precios para el usuario final. Sin perjuicio de lo anterior, sí hay que indicar que los precios de los servicios de telefonía fija en Costa Rica están por debajo de los promedios de una serie de países comparables, de tal forma que la asequibilidad de este servicio para una serie de canastas de consumo bajo, medio y alto se ubica dentro del parámetro definido para tal fin por la UIT.
20. Si bien continúan dándose anuncios del ingreso de nuevos operadores al mercado, este servicio no se muestra tan activo en términos de nuevos ingresos como los mercados de otros servicios.
21. La cantidad de quejas presentadas por los usuarios en relación con el servicio de telefonía fija es relativamente baja, de igual forma dichas quejas representan menos del 5% del total de quejas presentadas ante SUTEL para todos los servicios de telecomunicaciones. El 40% de las quejas presentadas por el usuario en relación con este servicio se refiere a temas de facturación, lo cual destaca en relación con otros servicios en los cuales la mayor cantidad de quejas se refieren a temas de calidad, lo anterior podría presumir que los usuarios en general no parecen estar satisfechos con el servicio que reciben.

Sobre el análisis prospectivo del mercado.

22. No se vislumbran cambios tecnológicos significativos en este servicio, el cual más bien se trata de una tecnología madura.
23. No hay solicitud de concentraciones o fusiones en este que puedan afectar a futuro las condiciones del mercado.
24. En los últimos años la tendencia en las suscripciones y en el tráfico de telefonía fija ha ido a la baja, lo cual se podría reflejar en un menor incentivo para que los proveedores compitan de manera dinámica en este mercado, sobre todo si el mismo se convierte en un servicio residual que sólo tiene relevancia como parte de un paquete.
25. Una circunstancia que podría mejorar la dinámica competitiva de este mercado sería la existencia de



la portabilidad numérica, la cual podría llevar a un mayor dinamismo de los operadores, con el desarrollo de mejores estrategias comerciales para la atracción de clientes.

26. El ICE en setiembre del año 2015 interpuso una demanda contenciosa en contra de la resolución del Consejo de la SUTEL que ordenaba iniciar el proceso de portabilidad fija y además acudió a la Sala Constitucional a interponer una acción de inconstitucionalidad cuestionando la entrada en vigencia de la portabilidad numérica fija por estimar que existe un monopolio legal del servicio de telefonía fija que repercute de manera directa en el servicio de telefonía IP.

Sobre la dominancia conjunta

27. El mercado del servicio minorista de telefonía fija no reúne las características que hagan presumir la existencia de dominancia conjunta, entre ellas: el mercado no muestra una tendencia estable en la cantidad de clientes; las cuotas de mercado de los participantes no son estables ni similares, existe un claro líder del mercado con una participación superior al 90%; el mercado muestra un continuo ingreso de nuevos agentes que representan competencia potencial; dada la gran cantidad de participantes de este mercado y la diferencia en tamaño de los mismos, se dificulta la existencia de conductas colusorias.

#### **D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO MINORISTA DE TELEFONÍA FIJA**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio minorista de telefonía fija 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 del mercado de telefonía fija por las siguientes razones:
- El ICE posee una cuota de mercado de 93.6% para el año 2015, cuantificada a nivel de usuarios.
  - El ICE posee el control de instalaciones esenciales por ser el dueño de la red de conmutación de circuitos, sobre la cual posee el monopolio legal en relación con el servicio de telefonía básica tradicional.
  - El ICE posee ventajas tecnológicas que no son fácilmente adquiribles por los otros proveedores, ya que al existir un monopolio sobre la telefonía básica tradicional los operadores que deseen prestar este servicio deben hacerlo mediante tecnologías distintas, que son incapaces de replicar ciertas características y funcionalidades de la telefonía básica tradicional, entre las que se encuentran principalmente el abastecimiento independiente de energía, lo que hace que esta red sea más robusta que otras redes para objetivos específicos tales como alarmas y sistemas de monitoreo.
  - El ICE posee altas economías de escala ya que cuenta con una red desplegada en todo el país, cuyos costos se encuentran actualmente hundidos.
  - El ICE es un operador integrado verticalmente, lo que le facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas.
  - El mercado minorista de telefonía fija presenta una ausencia de competencia potencial, ya que la dinámica competitiva en este servicio no sólo es baja, sino que tampoco tiende a mejorar en el corto plazo.
  - En el mercado minorista de telefonía fija existen altos obstáculos a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular la inexistencia de la portabilidad numérica fija se ha constituido en un impedimento importante para el desarrollo de otros operadores del mercado.
  - El ICE posee exclusividad en algunas zonas geográficas del país, sobre todo en los cantones más alejados de la gran área metropolitana.
  - En el mercado minorista de telefonía fija los costos de desarrollar canales alternativos son altos, en virtud de la inexistencia del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado para la prestación del servicio de telefonía fija básica tradicional, lo que obliga a otros operadores a desplegar sus propias redes para ofrecer este servicio.
- II. Que el servicio minorista de telefonía fija 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 telefonía fija:

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

Se impone esta obligación con base en los principios de transparencia y no discriminación establecidos en la normativa y como una obligación que tiene como objetivo una ágil detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas por la normativa costarricense. Con el cumplimiento de esta obligación es posible por parte del regulador asegurar la detección rápida de cualquier comportamiento contrario a las obligaciones establecidas en este mercado.

Por lo cual, se impone la obligación de remitir a la SUTEL el detalle de los precios de toda la oferta comercial asociada con el servicio de telefonía fija. Esta información se debe comunicar a SUTEL a más tardar con 24 horas hábiles de anticipación a su publicación y entrada en vigencia. La información que debe remitirse es la siguiente:

- a. Cualquier modificación que realice en sus planes de precios, paquetes de servicios, tarifas especiales y condiciones de prestación de los servicios de telefonía fija ofrecidos.
- b. Cualquier incorporación al portafolio de nuevos servicios asociados con la telefonía fija.
- c. Cualquier otro tipo de promociones y/o ofertas, combinadas con otros servicios o no, que incluyan al servicio de telefonía fija.

Para dar cumplimiento a esta obligación el ICE deberá suministrar a la Sutel la siguiente información bajo el formato establecido:

- Fecha
- Operador
- Nombre del Plan
- Residencial o corporativo
- Vigencia del Contrato
- Cargo de Suscripción y/o instalación
- Costo Mensual del Plan con impuesto ventas
- Cantidad de minutos nacionales on-net fijos incluidos
- Cantidad de minutos nacionales off-net fijos incluidos
- Cantidad de minutos nacionales off-net móviles incluidos
- Precio de los minutos excedentes a redes fijas on net
- Precio de los minutos excedentes a off net
- Precio de los minutos excedentes a redes móviles
- Otros detalles

Adicionalmente se establece que el ICE deberá hacer una primera entrega de información que incluya los datos respectivos de todos los planes y promociones vigentes a la fecha 15 días hábiles después de la publicación de la resolución final que defina los mercados relevantes de telecomunicaciones.

**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, tal y como es el caso de la orientación a costos.

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 de carácter general, y no exclusiva de los operadores importantes, al momento de ser impuesta a los operadores importantes busca reafirmar la obligación que tienen todos los operadores del mercado de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia de telecomunicaciones o en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472.

**d. Someterse al régimen tarifario correspondiente.**

Es necesario la imposición de esta obligación, dado que no existe competencia efectiva en el mercado de referencia. Aunado a ello, desde el ingreso de los nuevos participantes a la fecha, no ha existido una mejora significativa en la competencia de precios, por cuanto los precios se han mantenido sin mayor variación ni diferencias, es más la mayoría de los participantes se han apegado al tope tarifario.

Asimismo, actualmente se mantiene la imposibilidad para que los usuarios puedan cambiar de proveedor de servicio de telefonía fija manteniendo su número telefónico, lo que aumenta la posibilidad de incrementos de precios anticompetitivos, de tal forma un eventual aumento de precios podría gozar de un bajo riesgo de pérdida de clientes.

Es por ello que la Sutel continuará regulando las tarifas de este servicio, toda vez que se considera que, dadas las condiciones competitivas actuales del servicio minorista de telefonía fija, la regulación tarifaria es un instrumento no sólo necesario sino también efectivo para fomentar la eficiencia, la competencia y el beneficio de los usuarios finales de este mercado.

**E. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE DE TELEFONÍA 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:
  - o *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.

- o *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 Ramírez 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 indicó:

*“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 reguladora 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 fácticos 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:

o *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:

o *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 Ruiz, 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 Ruiz, 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>48</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 telefonía fija:

- ***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>49</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>48</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>49</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.

o *Sobre los argumentos en relación con el mercado minorista de telefonía fija*

En relación con el argumento relacionado con el efecto de sustituibilidad entre telefonía fija y móvil es pertinente indicar que dicha circunstancia sí fue considerada en el análisis, concluyéndose que en este momento aún no es posible considerar que exista una relación de sustitución entre ambos servicios, dejando abierta la posibilidad a futuro de que dicha circunstancia pueda ser valorar en la próxima revisión de este mercado.

Es importante destacar que los Gráficos 4, 5 y 6 presentados en el escrito del ICE no acreditan la sustituibilidad entre los servicios de telefonía fija y móvil, sino únicamente muestran el desarrollo de los servicios de telefonía en el mercado costarricense. La cantidad de hogares con teléfono celular y fijo evidencian la penetración del servicio; así como las suscripciones y el tráfico muestran la transformación del servicio.

Para determinar aspectos tal como la sustituibilidad o complementariedad actual en el mercado costarricense de telefonía fija y móvil, tal y como corresponde, la DGM efectuó el análisis tanto desde el punto de vista de la demanda y de oferta, respaldada en la encuesta de sustituibilidad, Licitación abreviada No 2015LA-000006-SUTEL *“Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones”*, así como la encuesta a los operadores, mediante oficio 7364-SUTEL-DGM-2015.

Así la evidencia disponible señala que los efectos de complementariedad dominan sobre los de sustitución entre telefonía fija y móvil, fundamentándose tanto por el grado de complementariedad desde el lado de la demanda como por el lado de la oferta<sup>50</sup>.

Por otra parte, en relación con las observaciones efectuadas en cuanto al tema de sustituibilidad de los servicios fijos y móviles, en las páginas 321, 322, 345, 375 y 438, es necesario indicar que el ICE interpreta partes del informe de manera antojadiza para fundamentar su argumento, por lo tanto, esto corresponde a un error de interpretación, de tal forma que las manifestaciones devienen en improcedentes y completamente infundadas.

En virtud de lo anterior, se considera que existen elementos sólidos y contundentes para sostener que actualmente el servicio telefónico fijo es complementario al móvil y rechazar los argumentos relacionados con este tema esbozados por el ICE.

En relación con el argumento de la infraestructura asociada a la red fija, es pertinente indicar que el análisis de la SUTEL claramente aborda el tema de la infraestructura en la industria de telecomunicaciones, incluso se pone de manifiesto que es una industria intensiva en capital, no sólo en el momento del despliegue de la red sino también para la continuidad y expansión constante del servicio. Sin embargo, debe tenerse claro que

---

<sup>50</sup> Específicamente un 61,8% de los usuarios encuestados considerara que la telefonía fija no le brinda el mismo servicio que la telefonía móvil, además un 58,9% de los usuarios de la encuesta indicó que a pesar de que se genere un incremento permanente del 10% el precio del servicio de telefonía fija mantendría dicho servicio. Del mismo modo, otro elemento que sostiene la complementariedad entre el servicio fijo y móvil de telefonía es que existen un 67,3% de los hogares individuales que cuentan tanto con una línea telefónica fija como con una línea telefónica móvil, evidenciándose la complementariedad que aún prevalece entre ambos. Al mismo tiempo, la respuesta de los proveedores a la encuesta viene a respaldar que en la actualidad la telefonía móvil no es sustituto del servicio de telefonía fija.

dicha circunstancia no tiene una relación directa con los problemas enfrentados por el ICE en el manejo comercial de su red fija y la situación financiera de esta. De tal forma que estos argumentos no pueden ser valorados como un argumento técnico, que deba ser incorporado dentro del análisis, así no es de recibo lo argumentado por el ICE.

Ahora bien, sobre el argumento del régimen especial de regulación de la red fija en materia tarifaria, es importante indicar que lo manifestado por el ICE en su escrito de observaciones es una interpretación particular de los alcances de la apertura en el servicio de telefonía fija, interpretación que dista de la posición de la SUTEL. Al respecto, se le recuerda al ICE que dicho tema será oportunamente resuelto en la vía judicial. Sin perjuicio de lo anterior, es importante establecer que el tipo de regulación tarifaria que debe aplicar a este servicio no es un elemento que esté siendo analizado dentro de la propuesta sometida a consulta, por lo cual los argumentos del ICE en este sentido no tienen relación con el objeto de la consulta.

Finalmente, en relación con los argumentos relacionados con el servicio de telefonía pública, es pertinente precisar que el ICE no aporta razones técnicas que sustenten su posición de que la telefonía pública debe considerarse en el mismo mercado que la telefonía fija.

Se debe recordar que la telefonía pública permite el acceso, recepción y envío de llamadas nacionales en un origen fijo público, se presta exclusivamente mediante la conexión de aparatos telefónicos de uso público ubicados en lugares específicos, por medio de un determinado mecanismo de cobro o tasación.

Precisamente el servicio de telefonía pública tiene por objetivo satisfacer una necesidad colectiva de comunicación. En ese sentido, por un precio determinado, todos los habitantes tienen derecho a disfrutar el servicio, en consecuencia, ninguno es propietario ni del aparato telefónico ni de la numeración, así que no puede hacer uso exclusivo del servicio, además para utilizar el servicio el usuario debe desplazarse.

De tal manera se evidencia que las características del servicio de telefonía pública distan de las del servicio de telefonía fija, así más allá del hecho de que ambos servicios se presten sobre la red fija, las características y funcionalidades de los mismos hacen que no se puedan considerar como sustitutos por parte del usuario, razón por la cual no pueden ser analizados dentro del mismo mercado relevante, así los argumentos del ICE devienen en improcedentes.

- ***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 percepción 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.

Cuadro 10  
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, Jiménez	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. Barbabá	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, Aserrí	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Curridabat, Tibás	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 información 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.

- **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 riesgo, 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 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 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 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio de minorista de telefonía 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 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 inadmisibile la observación del señor Terrilynn West.
- 10.- **RECHAZAR** la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación el mercado del servicio minorista de telefonía fija por no llevar razón en sus argumentaciones.
- 11.- **RECHAZAR** la observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones que se refiere a aspectos conexos al análisis del servicio minorista de telefonía fija por no llevar razón en sus argumentaciones.
- 12.- **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.
- 13.- **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado minorista de telefonía fija.
- 14.- **DEFINIR** el mercado del servicio minorista de telefonía fija como el mercado que incluye el servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones y el servicio de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado y con destino nacional.
- 15.- **DECLARAR** como operador importante en el mercado del servicio minorista de telefonía fija al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD.
- 16.- **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio minorista de telefonía fija no se encuentra en competencia efectiva.
- 17.- **MANTENER** el servicio minorista de telefonía fija en 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 N° 7593.
- 18.- **IMPONER** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado minorista de telefonía fija:

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

Se impone esta obligación con base en los principios de transparencia y no discriminación establecidos en la normativa y como una obligación que tiene como objetivo una ágil detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas por la normativa costarricense. Con el cumplimiento de esta obligación es posible por parte del regulador asegurar la detección rápida de cualquier comportamiento contrario a las obligaciones establecidas en este mercado.

Por lo cual, se impone la obligación de remitir a la SUTEL el detalle de los precios de toda la oferta



comercial asociada con el servicio de telefonía fija. Esta información se debe comunicar a SUTEL a más tardar con 24 horas hábiles de anticipación a su publicación y entrada en vigencia. La información que debe remitirse es la siguiente:

- a. Cualquier modificación que realice en sus planes de precios, paquetes de servicios, tarifas especiales y condiciones de prestación de los servicios de telefonía fija ofrecidos.
- b. Cualquier incorporación al portafolio de nuevos servicios asociados con la telefonía fija.
- c. Cualquier otro tipo de promociones y/o ofertas, combinadas con otros servicios o no, que incluyan al servicio de telefonía fija.

Para dar cumplimiento a esta obligación el ICE deberá suministrar a la Sutel la siguiente información bajo el formato establecido:

- Fecha
- Operador
- Nombre del Plan
- Residencial o corporativo
- Vigencia del Contrato
- Cargo de Suscripción y/o instalación
- Costo Mensual del Plan con impuesto ventas
- Cantidad de minutos nacionales on-net fijos incluidos
- Cantidad de minutos nacionales off-net fijos incluidos
- Cantidad de minutos nacionales off-net móviles incluidos
- Precio de los minutos excedentes a redes fijas on net
- Precio de los minutos excedentes a off net
- Precio de los minutos excedentes a redes móviles
- Otros detalles

Adicionalmente se establece que el ICE deberá hacer una primera entrega de información que incluya los datos respectivos de todos los planes y promociones vigentes a la fecha 15 días hábiles después de la publicación de la resolución final que defina los mercados relevantes de telecomunicaciones.

***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, tal y como es el caso de la orientación a costos.

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 de carácter general, y no exclusiva de los operadores importantes, al momento de ser impuesta a los operadores importantes busca reafirmar la obligación que tienen todos los operadores del mercado de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia de telecomunicaciones o en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472.

**d. Someterse al régimen tarifario correspondiente.**

Es necesario la imposición de esta obligación, dado que no existe competencia efectiva en el mercado de referencia. Aunado a ello, desde el ingreso de los nuevos participantes a la fecha, no ha existido una mejora significativa en la competencia de precios, por cuanto los precios se han mantenido sin mayor variación ni diferencias, es más la mayoría de los participantes se han apegado al tope tarifario.

Asimismo, actualmente se mantiene la imposibilidad para que los usuarios puedan cambiar de proveedor de servicio de telefonía fija manteniendo su número telefónico, lo que aumenta la posibilidad de incrementos de precios anticompetitivos, de tal forma un eventual aumento de precios podría gozar de un bajo riesgo de pérdida de clientes.

Es por ello que la SUTEL continuará regulando las tarifas de este servicio, toda vez que se considera que, dadas las condiciones competitivas actuales del servicio minorista de telefonía fija, la regulación tarifaria es un instrumento no sólo necesario sino también efectivo para fomentar la eficiencia, la competencia y el beneficio de los usuarios finales de este mercado.

**19.- 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 1: "Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales"; Mercado 2: "Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional"; y Mercado 9: "Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado".

**20.- ESTABLECER** que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.

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° 10164.—( IN2016095063 ).

## **9090-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 016-068-2016, de las 15:00 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

### **RCS-262-2016**

#### **“REVISIÓN DEL MERCADO MINORISTA DE TELEFONÍA INTERNACIONAL, 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 6422-SUTEL-DGM-2016 la DGM remitió la *“Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios internacionales, 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 453 al 548).
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, 6422-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) 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 (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 TELEFONÍA INTERNACIONAL 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 6422-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio minorista de telefonía internacional.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de telefonía internacional:

#### **1. Dimensión de producto del mercado minorista del servicio de telefonía internacional**

En primer lugar, conviene determinar si las llamadas internacionales constituyen un mercado relevante distinto al de llamadas nacionales. La razón para mantener estos servicios en dos mercados relevantes distintos se justifica en la falta de sustituibilidad de las llamadas internacionales con las llamadas nacionales. En efecto, un usuario no considerará sustituible, al igual que sucede con los diferentes tipos de llamadas nacionales, una llamada nacional por una internacional.

Ahora bien, en la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se encuentran definidos dos mercados asociados con el servicio minorista de telefonía internacional. Estos mercados corresponden a:

- Mercado 3: “*Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación fija y destino internacional*”.
- Mercado 6: “*Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación móvil y destino internacional*”.

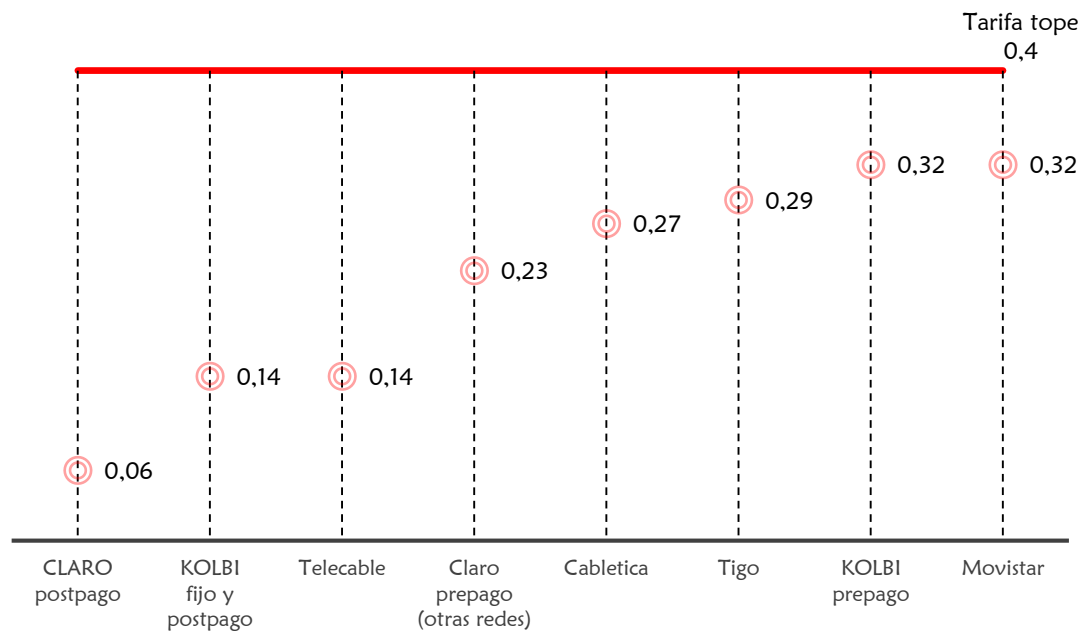
No obstante, a pesar de que en dicha resolución los servicios asociados a los mercados anteriores se encuentran definidos por separado (llamadas internacionales desde una ubicación fija o móvil) se debe analizar si es pertinente que los mismos se mantengan, o si bien lo correspondiente es integrarlos en un mismo mercado relevante.

Para analizar lo anterior es necesario determinar si el servicio de llamadas internacionales ofrecido mediante un origen móvil, ofrece la misma funcionalidad que el ofrecido mediante un origen fijo y viceversa. En relación con el tema de la funcionalidad resulta claro que el realizar la llamada tanto desde un origen fijo, como desde un origen móvil; se obtiene el mismo tipo de servicio, sea el envío de la llamada ya que no existen restricciones en términos de destinos internacionales. Así, independientemente de que el servicio desde el que se origina la llamada sea fijo o móvil, ambos permiten al usuario final acceder a numeración ubicada fuera de las fronteras costarricenses.

En relación con los precios, la revisión de la oferta comercial de los operadores fijos y móviles, arroja que los precios ofrecidos para ambos tipos de servicios son muy similares y en algunos casos incluso iguales (como es lo relacionado con los servicios fijos y móviles post-pago del ICE), de suerte tal que, al brindarse en condiciones similares de calidad, resulta evidente que para el usuario final ambos servicios resultan sustitutos.

Para ejemplificar mejor lo anterior, a continuación, se presenta un gráfico en el que se muestran los precios cobrados actualmente por distintos operadores para las llamadas internacionales con destino a Centroamérica, que es uno de las zonas hacia la que se genera mayor volumen de tráfico internacional.

Gráfico 1  
Precios cobrados por diversos proveedores para las llamadas internacionales, con destino a Centroamérica. Febrero, 2016.



Fuente: Páginas Web de los proveedores de servicios, consultadas el 04 de febrero del 2016.

Una situación similar a la que ocurre en el caso de las llamadas con destino a Centroamérica se da en el caso de las llamadas hacia otros destinos. Lo anterior evidencia que no existe una diferencia en precio que se asocie a que la llamada se origine en una determinada red fija o móvil. Lo cual viene a reforzar el hecho de que ambos orígenes forman parte del mismo mercado relevante.

Igualmente, en términos de calidad ambos servicios ofrecen condiciones similares, por lo cual este factor tampoco constituye un elemento diferenciador entre ambos servicios.

En relación con lo anterior, los resultados de la encuesta de sustituibilidad llevada a cabo por SUTEL destacan que de quienes realizan llamadas internacionales, un 21,6% emplean la línea telefónica fija, mientras que un 30,1% emplean una línea telefónica móvil. Lo cual parece reflejar que no hay una preferencia particular por un tipo de tecnología u otra. En ese sentido también un 50% de quienes usan el servicio de telefonía internacional manifiestan que ambos tipos de líneas telefónicas le brindan el mismo tipo de servicio.

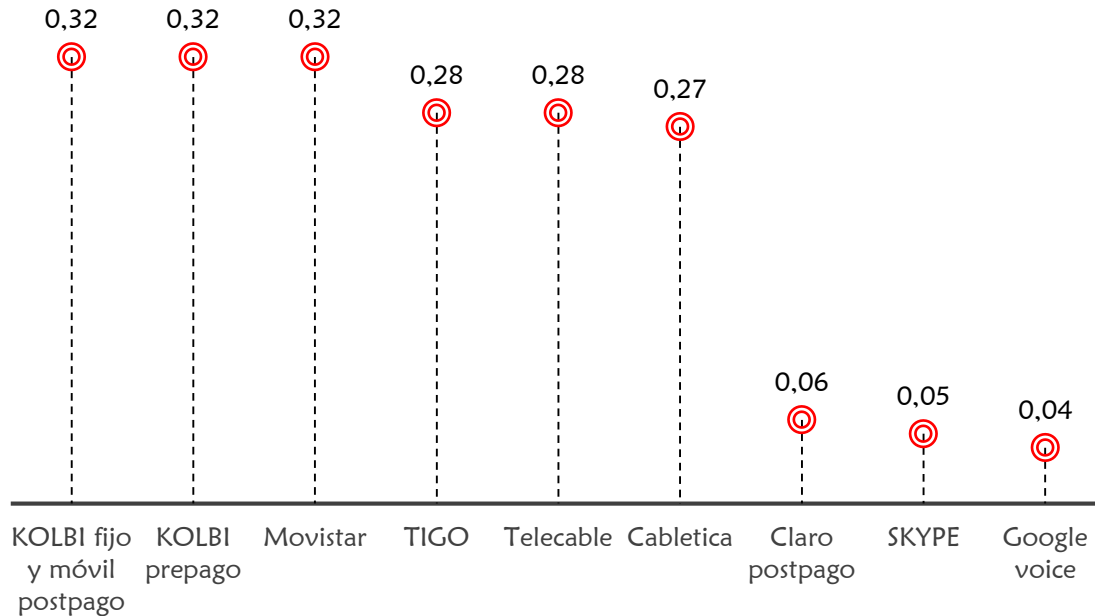
En virtud del hecho de que en la definición del mercado relevante que se haga deben considerarse todos los medios tecnológicamente disponibles con condiciones similares de calidad y precio que le permitan a un usuario originar una llamada en Costa Rica y terminarla a nivel internacional, conviene determinar si se deben incluir dentro del mercado relevante de telefonía internacional, los servicios de llamadas con origen fijo o móvil nacional y destino internacional, junto con los servicios OTT (ej. Whatsapp, Skype, Viber, entre otras). Si bien estos últimos se pueden ofrecer desde y hacia distintos dispositivos y sobre múltiples aplicaciones, existen diferencias principalmente en términos de calidad.

En el caso de los servicios de telefonía internacional que son regulados, se ofrecen por medio de la numeración establecida en el PNN y se catalogan como un servicio disponible al público. Por otro lado, los OTT no utilizan numeración del PNN para originar las comunicaciones y se transmiten por redes que generalmente no se encuentran bajo su operación, en su mayoría redes de mejor esfuerzo, por lo que no pueden asegurar una calidad del servicio.

Pese a lo anterior, no puede obviarse el hecho de que, sobre todo en el servicio de telefonía internacional,

hay evidencia de que los minutos conmutados de larga distancia y los ingresos de la telefonía fija han venido disminuyéndose, lo que podría sugerir que muchos consumidores emplean servicios OTT. Más aún en muchos casos los consumidores incluso son incapaces de detectar las diferencias entre los servicios OTT y los servicios convencionales, lo que unido a precios más bajos lleva evidentemente a que se dé una sustitución de los servicios tradicionales para realizar llamadas internacionales hacia los servicios OTT.

Gráfico 2  
Precios cobrados por diversos proveedores para las llamadas internacionales con destino a Nicaragua. Febrero, 2016.



Fuente: Páginas Web de los proveedores de servicios, consultadas el 04 de febrero del 2016.

En relación con lo anterior destacan las conclusiones de la encuesta de sustituibilidad realizada por la SUTEL en la cual de quienes realizan llamadas internacionales un 48,3% lo hace empleando servicios OTT, siendo la más empleada de todas Skype (60,3%). En similar sentido un 70,3% indicó que alguna vez ha utilizado servicios OTT para realizar llamadas internacionales.

En virtud de lo descrito de previo puede considerarse que el servicio de llamadas internacionales ofrecido a través de plataformas OTT, son un sustituto de los servicios de llamadas internacionales originadas a través de servicios de voz fijos o móviles con origen nacional, por lo cual debe formar parte del análisis que se haga del servicio de telefonía internacional. En ese sentido, lo más importante de considerar en relación con estos servicios es la presión competitiva que los mismos ejercen sobre los operadores tradicionales, más allá de que en los análisis puedan considerarse análisis de tráfico o participación de dichos servicios OTT, ya que al no ser estos servicios regulados no existe información disponible para los mismos.

Conforme lo desarrollado de previo conviene definir el mercado relevante 3, de la siguiente forma:

*“Mercado del servicio minorista de telefonía internacional: incluye el servicio de comunicaciones de voz con origen nacional y destino internacional.”*

Definido el mercado relevante 3, es necesario ampliar la descripción de los servicios contenidos en este. En ese sentido, se debe indicar que la principal característica de este servicio es el destino que tiene la comunicación. Los proveedores implementan dos tipos de soluciones:

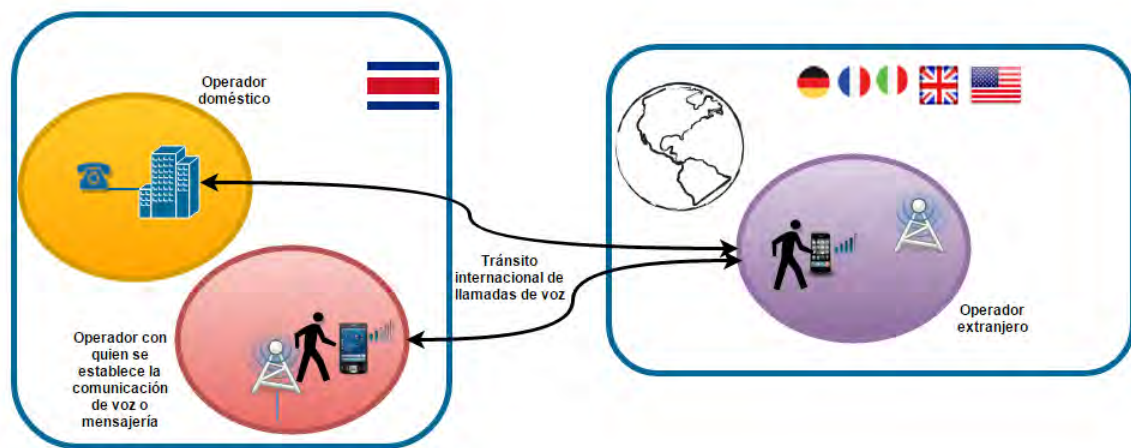
- A través de circuitos internacionales dedicados: Las comunicaciones se pueden dar tanto por conmutación de circuitos (utilizando las centrales internacionales o Tandem) como por conmutación de paquetes (IP) haciendo uso de los circuitos internacionales.

- A través de comunicaciones sobre Internet: Permiten establecer comunicaciones por medio del protocolo IP a destinos internacionales haciendo uso del Internet (mejor esfuerzo). En esta modalidad intervienen tanto las empresas autorizadas para brindar servicios de telefonía como los llamados OTT.

El usuario puede originar estas llamadas desde un terminal fijo o móvil, en las modalidades de pago que incluyen prepago, postpago o inclusive por medio de una tarjeta telefónica.

El funcionamiento del servicio de telefonía internacional, se puede observar en la Figura 1. Tal y como se indicó en la definición, corresponde al servicio de originación de llamadas en el territorio nacional y terminación en algún destino internacional.

Figura 1  
*Diagrama general del servicio de llamadas internacionales.*



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Dimensión geográfica del mercado minorista del servicio de telefonía internacional

En relación con la dimensión geográfica de dicho mercado, conviene tener presente que este tipo de comunicaciones son ofrecidas en todo el país sin distinción de la ubicación geográfica exacta donde se encuentre el usuario. Es así que sin importar la zona geográfica o el tipo de red donde se origine una llamada, para el usuario el servicio es prestado en condiciones equivalentes y uniformes a nivel nacional.

Así las cosas, al ser prestados estos servicios de forma uniforme en todo el territorio nacional, es lógico concluir que la dimensión para el presente mercado es nacional.

### C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA INTERNACIONAL

- 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 telefonía internacional fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6422-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 telefonía internacional:

#### I. ESTRUCTURA DEL MERCADO MINORISTA DE TELEFONÍA INTERNACIONAL



## 1) Participantes del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.

A continuación, se describen brevemente los participantes que operan en este mercado con la autorización de SUTEL para brindar el servicio mediante una red móvil y/o fija:

**AMERICAN DATA NETWORKS, S.A. (American Data)**, cédula jurídica 3-101-402954, es una empresa dedicada a proveer el servicio de Internet, telefonía fija y data center, exclusivamente al sector empresarial costarricense. La compañía empezó a brindar el servicio de telefonía fija en el año 2011, cuando por medio de la resolución RCS-170-2011 le fue asignada numeración. Actualmente, ofrece el servicio por medio de la modalidad IP, a través de centrales virtuales y físicas, numeración nacional e internacional y números 800 disponibles.<sup>1</sup>

**CALLMYWAY NY, S.A. (CallMyWay)**, cédula jurídica 3-101-334658, es una de las compañías con la mayor cantidad de años de operar en el mercado costarricense de telefonía fija, por medio de tecnología IP, iniciando desde el año 2010, momento en que le fue asignada de numeración mediante las resoluciones RCS-549-2010, y posteriormente ampliada por la resolución RCS-145-2013. En la actualidad, la empresa utiliza conexiones de banda ancha de Internet para ofrecer diversas aplicaciones de voz por IP.<sup>2</sup>

**CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (CLARO)**, cédula jurídica 3-101-460479, es subsidiaria de la empresa mexicana América Móvil, proveedor de servicios de telecomunicaciones en América Latina con operaciones en 18 países del continente americano y del Caribe<sup>3</sup>. En Costa Rica, la compañía inició operaciones en el año 2011 y en la actualidad ofrece el servicio de Internet, telefonía celular y televisión satelital. Desde el año 2012 por medio de la resolución SUTEL RCS-134-2012 se le asignó numeración para brindar telefonía fija, aunque actualmente no existen registros de que posee clientes.

**E-DIAY S.A. (E-Diay)**, cédula jurídica 3-101-569753, tiene sus orígenes en Datatell empresa con una trayectoria de más de una década en el mercado costarricense de tecnologías de la información y comunicación<sup>4</sup>. En particular para el servicio de telefonía fija, en el año 2011 le fue asignada numeración a la compañía mediante la resolución RCS-166-2011 para ofrecer el servicio al público. Sin embargo esta empresa suspendió todos sus servicios a partir del 30 de junio del 2015.

**GCI SERVICE PROVIDER, S.A. (GCI)**, cédula jurídica 3-101-577902, es una empresa costarricense que ofrece servicios de telecomunicaciones al sector empresarial<sup>5</sup>. A finales del año 2015, mediante la resolución de SUTEL RCS-193-2015, le fue asignada numeración para ofrecer telefonía fija, no obstante, aún no se cuenta con datos de que presta el servicio en el mercado.

**INTERPHONE, S.A. (Interphone)**, cédula jurídica 3-101-498395, es una empresa que en el año 2011, por medio de la resolución SUTEL RCS-275-2011, fue habilitada para ofrecer el servicio de telefonía fija. En este momento la compañía ofrece el servicio por medio de la tecnología IP a empresas, instituciones y público en general.<sup>6</sup>

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)**, cédula jurídica 4-000-042139, es una empresa estatal que brinda servicios de electricidad y telecomunicaciones en Costa Rica. Es parte del Grupo ICE, junto a Radiográfica Costarricense S.A.(RACSA) y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz(CNFL). La empresa inició su actividad en el mercado costarricense en 1949, especializada en el servicio eléctrico (Decreto–Ley 449). Posteriormente en la década de los sesenta diversificó sus actividades, ofreciendo también servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional. Actualmente brinda diversos servicios; tales como electricidad, acceso a Internet, telefonía celular y telefonía fija, en la modalidad convencional e IP.

**MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. (Millicom)**, cédula jurídica 3-101-577518, es una filial de Millicom

<sup>1</sup> Página Web de la empresa [www.data.cr](http://www.data.cr) y página de Facebook, consultadas el 19 de octubre de 2015 a las 09:35 horas. Sección Información y Sección Productos.

<sup>2</sup> Página Web de la empresa <https://www.callmyway.com>, consultada el 16 de octubre de 2015 a las 15:20 horas. Sección Acerca de CallMyWay.

<sup>3</sup> Página Web de la empresa [www.claro.com](http://www.claro.com), consultada el 28 de octubre 2015, a las 14:20 horas. Sección Países. Quienes somos.

<sup>4</sup> Página Web de la empresa, <https://www.e-diay.cr>, consultada el 16 de octubre de 2015 a las 15:30 horas. Sección Nosotros.

<sup>5</sup> Página Web de la empresa <http://www.gci.co.cr>, consultada el 03 de noviembre de 2015. Sección Soluciones.

<sup>6</sup> Página Web de la empresa <http://www.interphoneline.com>, consultada el 16 de octubre de 2015 a las 15:30 horas. Sección Quienes somos.



International Cellular S.A., que inició operaciones en el mercado costarricense al adquirir en el año 2012 a la empresa Amnet. La compañía bajo la marca regional Tigo comercializa en la actualidad diversos servicios de telecomunicaciones al sector empresarial, personas y servicios mayoristas. En cuanto al servicio de telefonía fija, en el año 2011 mediante la resolución SUTEL RCS-202-2011 y posteriormente con la resolución RCS-373-2012, a la compañía le fue asignada numeración para ofrecer el servicio en el mercado costarricense, que brinda por medio de la tecnología IP, tanto al sector empresarial como al residencial.

**OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A. (OTHOS)**, cédula jurídica 3-101-576391, es una compañía que empezó operaciones en el mercado costarricense en el año 2009<sup>7</sup>. En el año 2013 la SUTEL, por medio de la RCS-311-2013, le asignó numeración para ofrecer telefonía fija, ofreciendo la empresa en este momento el servicio por medio de la tecnología IP exclusivamente al sector empresarial. Esta compañía no aportó los datos requeridos del mercado de voz fija para el año 2015, así que no es posible considerarla participante activo.

**RADIOGRAFICA COSTARRICENSE, S.A. (RACSA)**, cédula jurídica 3-101-009059, es una compañía que forma parte del Grupo ICE desde el año 1975, cuando el Instituto compró la totalidad de sus acciones. Durante la década de los ochenta, RACSA introdujo al mercado nacional servicios de telecomunicaciones, para la transferencia de información escrita y servicios de comunicación a nivel nacional y centroamericano; en la siguiente década inició la comercialización en Costa Rica del servicio Internet. Actualmente, brinda diversos servicios, tal como acceso a Internet o envío de telegramas<sup>8</sup>. Por medio de la resolución RCS-183-2014 01-AGO-2014 se le asignó numeración para ofrecer telefonía fija. Sin embargo, no existe información que permita señalar que tal servicio se brinda al público. Actualmente, en vista de que RACSA adquirió la cartera de clientes y de operación de la marca Fullmóvil, la empresa brinda servicios de telefonía móvil prepago en calidad de operador móvil virtual.

**R & H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A (R & H)**, cédula jurídica 3-101-508815, es una empresa que inició operaciones en el territorio nacional en el año 2009, en la comercialización mayorista de servicios, equipos y soluciones basadas en tecnología IP, posee la marca VOCEX. Por medio de la resolución de la SUTEL RCS-024-2011, en el año 2011 le fue dada numeración para suministrar el servicio de telefonía fija (VoIP).<sup>9</sup>

**TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A. (Telecable)**, cédula jurídica número 3-101-336262, es una sociedad costarricense dedicada desde el año 2005 a la prestación de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica: televisión por suscripción, acceso a Internet, telefonía IP, transferencia de datos y acarreador de tráfico internacional IP. La empresa surgió enfocada en el servicio de televisión por cable del segmento residencial, pero expandió su portafolio. Primero, en el año 2009 incorporó el servicio de internet vía cable modem y ya para el año 2012 por medio de la resolución Sutel RCS-007-2012 se le asignó numeración, ofreciendo además telefonía IP, dando inicio a la comercialización del “triple-play”, tanto en el segmento residencial como empresarial.

**TELEFONICA DE COSTA RICA TC S.A. (Telefónica)**, cédula jurídica 3-101-610198, filial de la multinacional Telefónica, opera en el mercado costarricense desde mediados de noviembre de 2011 bajo la marca comercial Movistar. Lo anterior como resultado de haber sido escogida como uno de los adjudicatarios de la licitación pública 2010-LI-000001-SUTEL, por medio de la cual se le concesionó espectro radioeléctrico que le permite brindar servicios de telefonía móvil. Considerando que en virtud de la resolución del Consejo de SUTEL RCS-089-2012, a Telefónica se le asignaron recursos de numeración para la prestación del servicio de telefonía IP, dicha empresa puede, además de brindar servicios de telefonía móvil, prestar servicios de VoIP a nivel nacional.

**TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. (Cabletica)**, cédula jurídica 3-101-006829, inició en el mercado costarricense en el año 1958 dedicada a las emisiones por televisión abierta por la frecuencia 7 a lo largo del territorio nacional. El Consejo de SUTEL le otorgó a Cabletica la autorización para brindar servicios de telefonía IP, según se desprende de la resolución RCS-535-2009 del 18 de noviembre de 2009.

<sup>7</sup> Página Web de la empresa <http://www.othos.cr>, consulta el 19 de octubre de 2015, a las 14:30 horas. Sección Compañía.

<sup>8</sup> Página Web de la empresa, <http://www.racsa.co.cr>, consultada el 20 de octubre de 2015. Sección ACERCA.

<sup>9</sup> Página Web de la empresa <https://www.rhitcr.com>, consultada el 19 de octubre de 2015 a las 09:30 horas. Sección Nosotros y Sección Servicios.

Adicionalmente mediante el acuerdo 005-019-2011 del 16 de marzo de 2011, el Consejo de SUTEL autorizó a *Cabletica* la prestación de servicios de telefonía móvil en su carácter de operador móvil virtual. Teniendo en cuenta la asignación de numeración efectuada por medio de la resolución RCS-118-2011 del 3 de junio de 2011, en la actualidad *Cabletica* ofrece servicios tanto de telefonía fija bajo la modalidad VoIP (corporativa y residencial), como de telefonía móvil.

Pese a que 14 empresas poseen actualmente numeración asignada, y por ende pueden brindar el servicio de llamadas internacionales, para diciembre de 2015 sólo 11 de ellas poseían registro de uso para este servicio, de las cuales 3 ofrecían el servicio de telefonía, tanto en una red móvil como en una red fija. Esta información se detalla en el Cuadro 1.

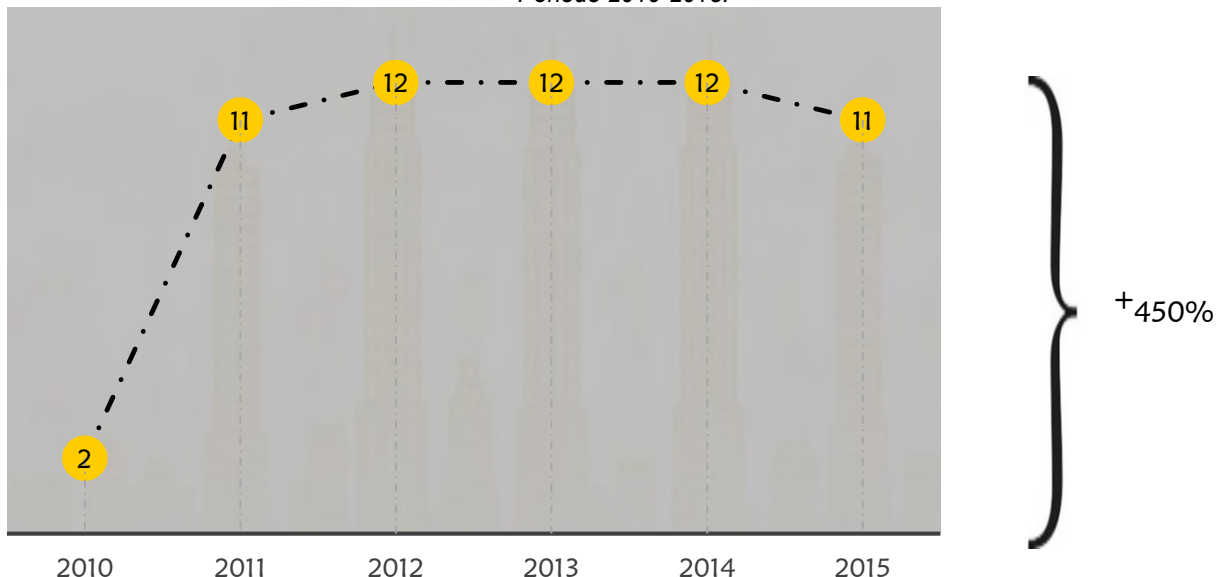
Cuadro 1  
*Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Operadores activos según tipo de red. Año 2015.*

Red	
Móvil	Fija
ICE	ICE
Telefónica	Telefónica
Cabletica	Cabletica
CLARO	American Data
RACSA	Call My Way
	R&H
	Millicom
	Interphone
	Telecable

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

En el año 2010 el ICE y CallMyWay eran los únicos operadores que se encontraban en el mercado ofreciendo el servicio de telefonía internacional, sin embargo, en el 2012 ya se encontraban doce operadores ofreciendo este servicio en el mercado y para 2015 se dio una pequeña disminución a once operadores. La evolución en la cantidad de operadores se puede observar en el Gráfico 3.

Gráfico 3  
*Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Evolución de la cantidad de proveedores activos del servicio de telefonía internacional.  
 Periodo 2010-2015.*



Nota: Los proveedores que cuentan con dos redes distintas para ofrecer el servicio se contabilizan una única vez.  
 Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Área de Análisis Económico de la SUTEL.

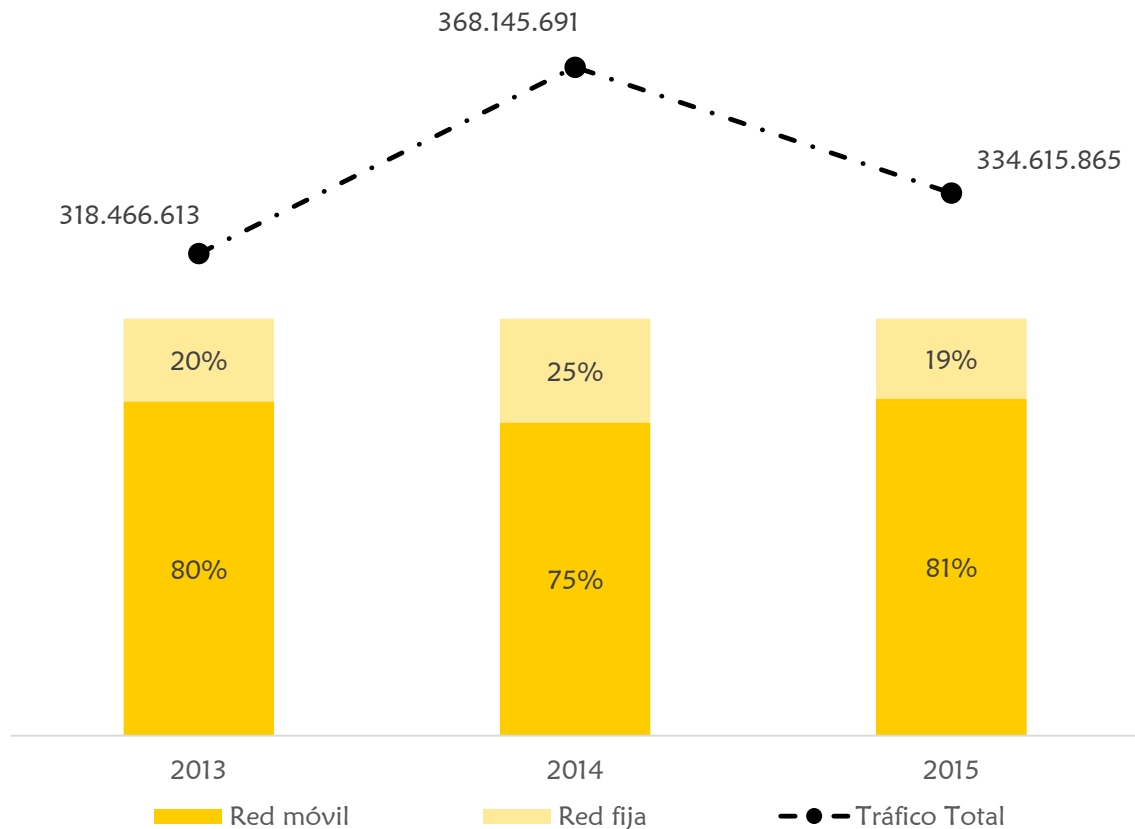
## 2) Participación del mercado minorista del servicio de telefonía internacional

Un elemento importante a considerar en relación con el indicador de participación es que este puede ser cuantificado a partir de distintos tipos de variables, entre las que destacan usuarios, tráfico e ingresos. Teniendo en cuenta que no se dispone de un registro específico del número de usuarios por operador que hacen uso del servicio de telefonía internacional, en este caso se considera que las variables más relevantes para el cálculo de la cuota de mercado son el tráfico o los ingresos. No obstante, dichos datos, desagregados por operador, se consideran confidenciales de conformidad con la RCS-341-2012<sup>10</sup>, razón por la cual se omite presentar el detalle por operador.

Para llevar a cabo los análisis, tanto de esta sección como del apartado de concentración de mercado, se empleará la variable de tráfico internacional saliente, variable que refleja la preferencia de consumo por parte de los usuarios y además da información respecto al volumen comercializado por operador. Se omite considerar la variable ingreso por cuanto ésta depende no sólo del tráfico correspondiente, sino también de los precios que cada operador cobre por el servicio y estos varíen de un operador a otro.

Un primer elemento importante a considerar es que actualmente la mayor parte del tráfico internacional saliente se realiza a través de redes móviles, siendo este porcentaje cercano a un 81%. Esto lo que viene a evidenciar es el papel tan importante que han venido a jugar los nuevos operadores de telefonía móvil en este mercado.

Gráfico 4  
Servicio minorista de telefonía internacional:  
Distribución absoluta y porcentual del tráfico saliente. Periodo 2013-2015.

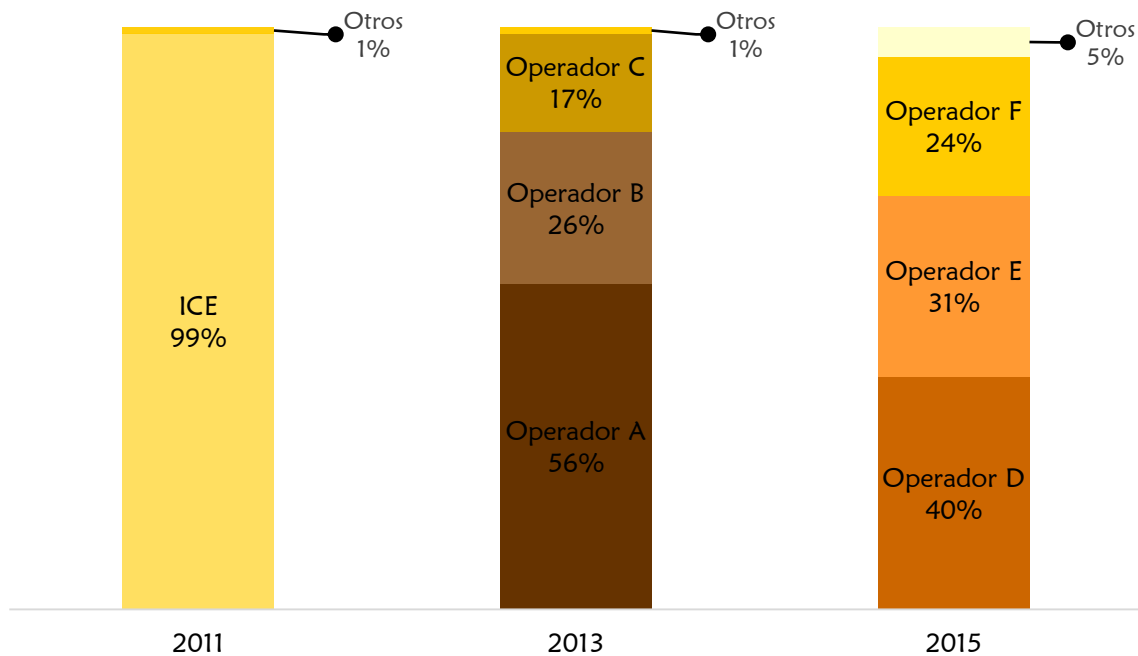


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Área de Análisis Económico de la SUTEL.

<sup>10</sup> La RCS-341-2012 establece que la SUTEL protegerá los datos de tráfico telefónico por 2 años.

En los siguientes gráficos se evidencia a su vez la evolución en la distribución del tráfico internacional saliente entre operadores, omitiendo, como se señaló con anterioridad la identificación de cada uno de los operadores considerados.

Gráfico 5  
*Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Evolución en la distribución del tráfico telefónico internacional saliente por operador.  
 Distribución porcentual. Año 2011, 2013 y 2015.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Área de Análisis Económico de la SUTEL.

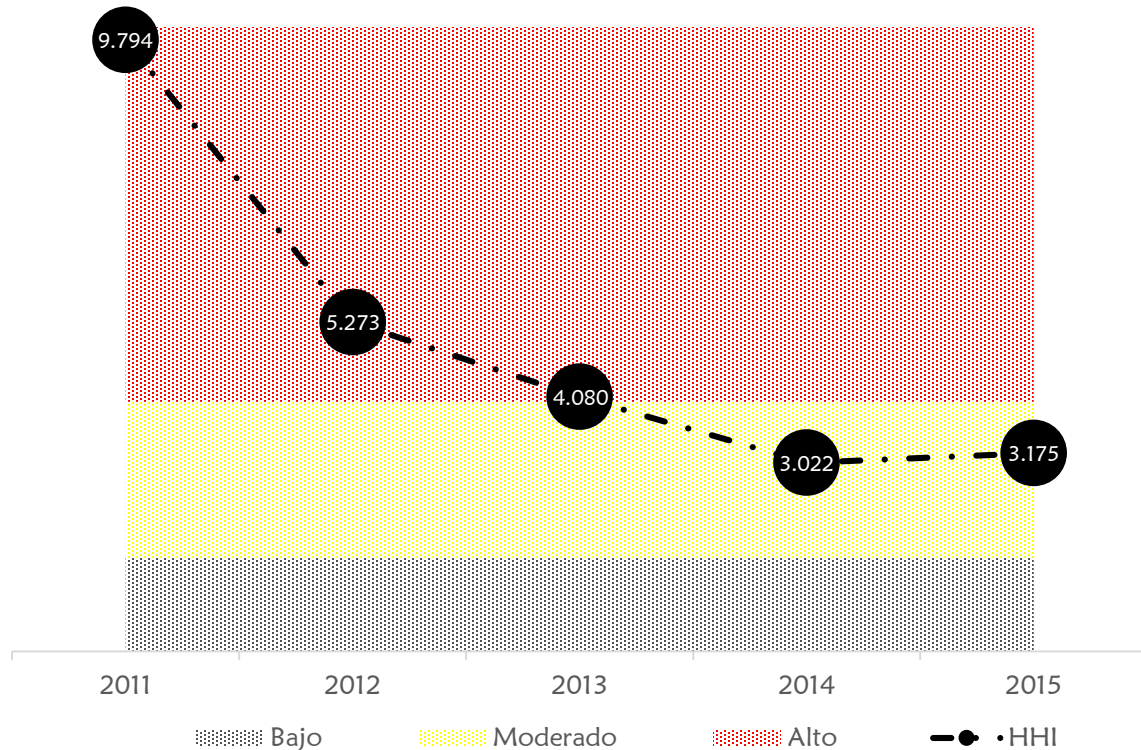
Se observa que en el año 2011 el ICE abarcaba prácticamente el 100% del tráfico telefónico internacional saliente, sin embargo, a partir del ingreso de nuevos operadores, sobre todo de los operadores móviles, la participación del ICE se empezó a reducir, de tal forma que en el año 2015 el mercado poseía tres grandes actores con cuotas de participación muy similares, los cuales acumulan una cuota conjunta de mercado del 95%. Mientras que hay un conjunto de 8 operadores que se reparten el restante 5% del mercado.

En conclusión, puede afirmarse que la apertura del mercado de las telecomunicaciones no sólo ha llevado a un aumento del volumen del tráfico telefónico internacional, sino también a una redistribución competitiva del tráfico entre los tres operadores más grandes y entre redes. Como se señala más adelante en este informe, el citado incremento del tráfico ha estado acompañado por una reducción en los precios correspondientes que puede ser una de las razones por las cuales ha aumentado el tráfico, dada la existencia de una curva de demanda por el servicio que es elástica, característica que le atribuyen la mayor parte de los operadores que brindan el servicio. Adicionalmente debe considerarse que, a raíz de un aumento en la cobertura de telefonía móvil, acompañado de una mayor oferta de terminales móviles a precios accesibles facilitan la realización de llamadas internacionales por medio de esta red.

### 3) Concentración del mercado minorista del servicio de telefonía internacional

Como fue indicado de previo para realizar el análisis de concentración de mercado, se utilizó la variable tráfico internacional saliente como proxy del uso y preferencia de consumo de los usuarios. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del HHI.

Gráfico 6  
 Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Evolución del HHI del mercado de telefonía internacional. Periodo 2011-2015.



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

De la información contenida en el gráfico anterior se evidencia que el resultado del índice era de 3.175 en el 2015. Este resultado en primera instancia puede llevar a considerar que se estaría ante la presencia de un “mercado moderadamente concentrado”. No obstante, como se analizó en el apartado anterior, prácticamente son 3 empresas las que abarcan la totalidad del tráfico internacional saliente (95%), por lo que el HHI mínimo para tres empresas sería de 3.333, equivalente al resultado de un HHI con una distribución equitativa de mercado “ideal” desde la perspectiva de la competencia. En ese sentido, a pesar de que en principio se trata de un mercado concentrado, no se puede dejar de lado que la distribución correspondiente, es muy cercana al HHI ideal.

Igualmente, no se puede perder de vista que de conformidad con el gráfico anterior el HHI para el servicio telefónico minorista internacional ha tenido una disminución apreciable desde el año 2011, lo que significa que para dicho servicio la distribución de mercado entre los principales proveedores se hace cada vez más equitativa, provocando un ambiente de competencia entre los participantes del mercado. La posibilidad actual de acceder al servicio mediante tres tipos de tecnologías de acceso (red fija, red móvil e internet), explica en buena medida la referida redistribución del tráfico telefónico internacional.

#### 4) Comportamiento reciente de los participantes del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.

##### a) Rivalidad del mercado a nivel de precio del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.

Con antelación a la apertura del mercado de las telecomunicaciones, las tarifas de las llamadas internacionales por medio del único proveedor autorizado, sea el ICE, estaban reguladas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y constituían precios máximos, lo que según las resolución RRG-5957-2006 de la ARESEP implicaba la posibilidad de “ser reducidas por el ICE en cualquier momento, de acuerdo con las variaciones y condiciones del mercado, o bien, para promociones temporales”. La vigencia de dichas tarifas máximas se mantiene en la actualidad, toda vez que el Consejo de SUTEL

mediante la resolución RCS-121-2012 del 30 de marzo de 2012 decidió “que para los servicios de telefonía internacional, mensajería internacional y Roaming, se mantendrá la regulación existente en el pliego en todos sus extremos”.

Con el fin de mostrar el efecto que en términos de precio ha tenido la entrada de operadores al mercado, se detallan tanto los precios publicados por el ICE para el 2010, que correspondían a los máximos autorizados por ARESEP en la resolución referida, como los vigentes en la actualidad para la modalidad de marcación internacional directa de abonado (MIDA), la de mayor utilización por parte de los usuarios del servicio.

Cuadro 2  
Servicio minorista de telefonía internacional:  
Precio en dólares por minuto, cobrado por el ICE, según el grupo tarifario del servicio MIDA.  
Año 2010 y 2016.

Grupo tarifario	2010	2016		Cambio porcentual en el precio	
		Móvil post-pago y telefonía fija	Móvil prepago	Móvil post-pago y telefonía fija	Móvil prepago
GRUPO A EEUU, México, Puerto Rico, Canadá, Alaska, Hawái, Islas Vírgenes de EEUU	0,26	0,14	0,26	-46%	0%
GRUPO B Sur América, El Caribe excepto Cuba, Corea del Sur, Taiwán y Japón	0,44	0,31	0,44	-30%	0%
GRUPO C1 Guatemala, Honduras, El Salvador, Belice y Panamá	0,32	0,14	0,32	-56%	0%
GRUPO C2 Nicaragua	0,32	0,32	0,32	0%	0%
GRUPO D Europa, Singapur, Tailandia, Australia y Nueva Zelanda	0,54	0,54	0,54	0%	0%
GRUPO E Cuba y resto del mundo	1,02	1,02	1,02	0%	0%

*Notas:*

El precio incluye el impuesto de ventas.

El acrónimo MIDA significa Marcación Internacional Directa de Abonado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados de los siguientes sitios Web:

(2010): <https://web.archive.org/web/20110825094928/http://portal.grupoice.com/wps/wcm/connect/web+content/Esp/CatTelecom/Residencial/Internac/MIDA>

(2016) <https://www.grupoice.com/wps/portal/> consultada el día 22-02-2016

La información contenida en el Cuadro 20 evidencia que, exceptuando los grupos tarifarios C2, D y E en modalidad post-pago y toda la modalidad prepago, los precios que actualmente cobra el ICE por llamadas internacionales se han reducido de manera significativa con respecto a las tarifas máximas autorizadas por ARESEP y posteriormente avaladas por la SUTEL. Siendo estas reducciones en el caso del grupo C1 (Centro América excluyendo Nicaragua) de un 56,25%, para el grupo B (Sur América, el Caribe excepto Cuba, Corea del Sur, Taiwán y Japón) 29,54% y para el grupo A (EEUU, México, Puerto Rico, Canadá, Alaska, Hawaii, Islas Vírgenes de EEUU) de un 46,15%.

Estas disminuciones en los precios cobrados por el ICE se explican en buena medida como resultado de la presión competitiva que han venido ejerciendo otros operadores que brindan actualmente el servicio de telefonía internacional, en particular los operadores móviles CLARO y MOVISTAR.

En el caso de Telefónica, el detalle de los precios que cobra actualmente a los principales destinos internacionales se presenta en el Cuadro 3, de lo cual se desprende que los precios cobrados por este operador son relativamente superiores a los cobrados por el ICE. Sin embargo, esta empresa ofrece

promociones muy atractivas para llamadas internacionales denominado promociones LDI<sup>11</sup>, los que ofrecen un precio promedio por llamadas a los Estados Unidos y Canadá que llega a los diez centavos de dólar. La tarifa a Estados Unidos, Canadá y Nicaragua es aún menor si la llamada se realiza en horario nocturno o fines de semana, por cuanto el costo por minuto es de \$0,09. Adicionalmente realiza promociones, en especial a nivel centroamericano, cuyos precios son muy competitivos, tal y como se analiza más adelante en este informe.

Cuadro 3  
Servicio minorista de telefonía internacional:  
Precio en dólares por minuto, cobrado por la empresa Telefónica,  
según el destino de la llamada.  
Año 2016.

Zona <sup>a</sup>	Precio
Centroamérica	0.32
USA <sup>b</sup> / Canadá / México	0.26
Sudamérica y Caribe	0.44
Europa	0.54
Asia <sup>c</sup>	0.42
Resto del Mundo	1.13

Nota:

<sup>a</sup> Aplica para telefonía fija, telefonía móvil prepago y post-pago.

<sup>b</sup> No incluye Puerto Rico.

<sup>c</sup> Incluye Corea del Sur, Taiwán, Japón, Singapur, Tailandia.

El precio incluye el impuesto de ventas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página Web de la empresa <http://www2.Telefonica.cr/personas/a-planos-y-celulares/>, consultada el día 02 de febrero del 2016.

Una situación aún más competitiva se presenta con el operador CLARO, cuyo precio a los principales destinos en el continente americano es de \$0,06 el minuto. Además, este operador presenta promociones en especial a destinos de América del Norte y Centroamérica con precios aún más reducidos.

Cuadro 4  
Servicio minorista de telefonía internacional:  
Precio en dólares por minuto, cobrado por la empresa CLARO, según el destino de la llamada.  
Año 2016.

Destino	Telefonía Post-pago	Telefonía Prepago			
	Todo destino	Destino fijo		Destino móvil	
Colombia	0,24	0,41		0,41	
Estados Unidos	0,06	0,06		0,38	
Canadá	0,06	0,06		0,38	
España	0,24	0,26		0,41	
Panamá	0,06	0,26		0,26	
		On net	Off net	On net	Otra red
Guatemala	0,06	0,06	0,23	0,19	0,23
El Salvador	0,06	0,06	0,23	0,19	0,23
Nicaragua	0,06	0,06	0,06	0,20	0,23
Honduras	0,06	0,06	0,23	0,19	0,23

Nota: El precio incluye el impuesto de venta.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página Web de la empresa <http://www.CLARO.cr/portal/cr/pc/personas/movil/larga-distancia-internacional/#info-02>, consultada el día 22 de febrero del 2016.

En igual sentido se pueden considerar los precios cobrados por los operadores de telefonía IP, entre los que destacan TIGO, Telecable, Cabletica y Callmyway, que ofrecen precios que oscilan dentro de los rangos de precios cobrados por ICE, CLARO y MOVISTAR, lo que significa que se ubican también en un nivel que resulta claramente inferior a las tarifas máximas vigentes autorizadas por la SUTEL, según la resolución RCS-121-2012. Véase el

Cuadro 5.

<sup>11</sup> Fuente: <http://movistar.cr/promociones-ldi-postpago>, tomado el día 02-02-16.



Cuadro 5  
*Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Precio en dólares por minuto, cobrado por operador de telefonía IP,  
 según el destino de la llamada. Año 2016.*

Destino	Operador			
	TIGO	Telecable	Callmyway	Cabletica
USA	0.17	0.14	0.02	0.14
México	0.16	0.14	0.18	0.14
Canadá	0.15	0.14	0.02	0.14
Centroamérica <sup>a</sup>	0.29	0.14	0.18	0.27
Nicaragua	0.28	0.28	0.23	0.27
Suramérica-Caribe <sup>b</sup>	0.41	0.31		0.29
Europa	0.51	0.51	0.42	0.35
Resto del mundo	0.95	0.95	1.00	0.82

Notas:

<sup>a</sup> Excepto Nicaragua y Guatemala, incluye Panamá y Belice.

<sup>b</sup> Excepto Cuba.

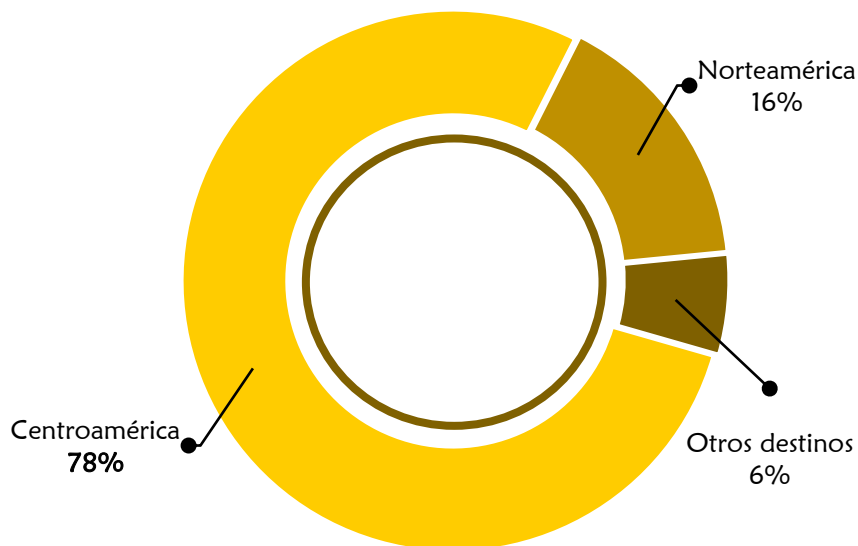
El precio incluye el impuesto de ventas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las páginas Web <http://www.tigostar.cr/tarifas-telefonía>, <http://www.telecablecr.com/telefonía-tarifas>, consultada el 2 de febrero del 2016, <http://www.cabletica.com/root/telefonía-fija>, consultada el 2 de febrero del 2016, [https://www.callmyway.com/?id\\_country=98&menu=](https://www.callmyway.com/?id_country=98&menu=), consultada el 2 de febrero del 2016.

En conclusión, se evidencia que antes de la apertura de las telecomunicaciones los precios cobrados por el operador incumbente se encontraban ubicados en el tope de la tarifa permitida por la ARESEP, mientras que en la actualidad éstas han sufrido rebajas significativas dentro de la modalidad de telefonía móvil post-pago y telefonía fija. En el caso de la modalidad de telefonía móvil prepago si bien no se han dado reducciones significativas en los precios cobrados, las frecuentes promociones hacen que los usuarios terminen pagando un precio promedio menor al establecido por los mismos operadores.

A continuación, se muestran una serie de gráficos que evidencian la fuerte competencia en precios que realizan algunos proveedores como CLARO y Callmyway en los principales destinos de llamadas, lo que ha obligado a su vez a que otros operadores deban responder también disminuyendo sus precios. Lo cual evidencia una fuerte rivalidad en el mercado a nivel de precio, particularmente en los destinos de mayor tráfico.

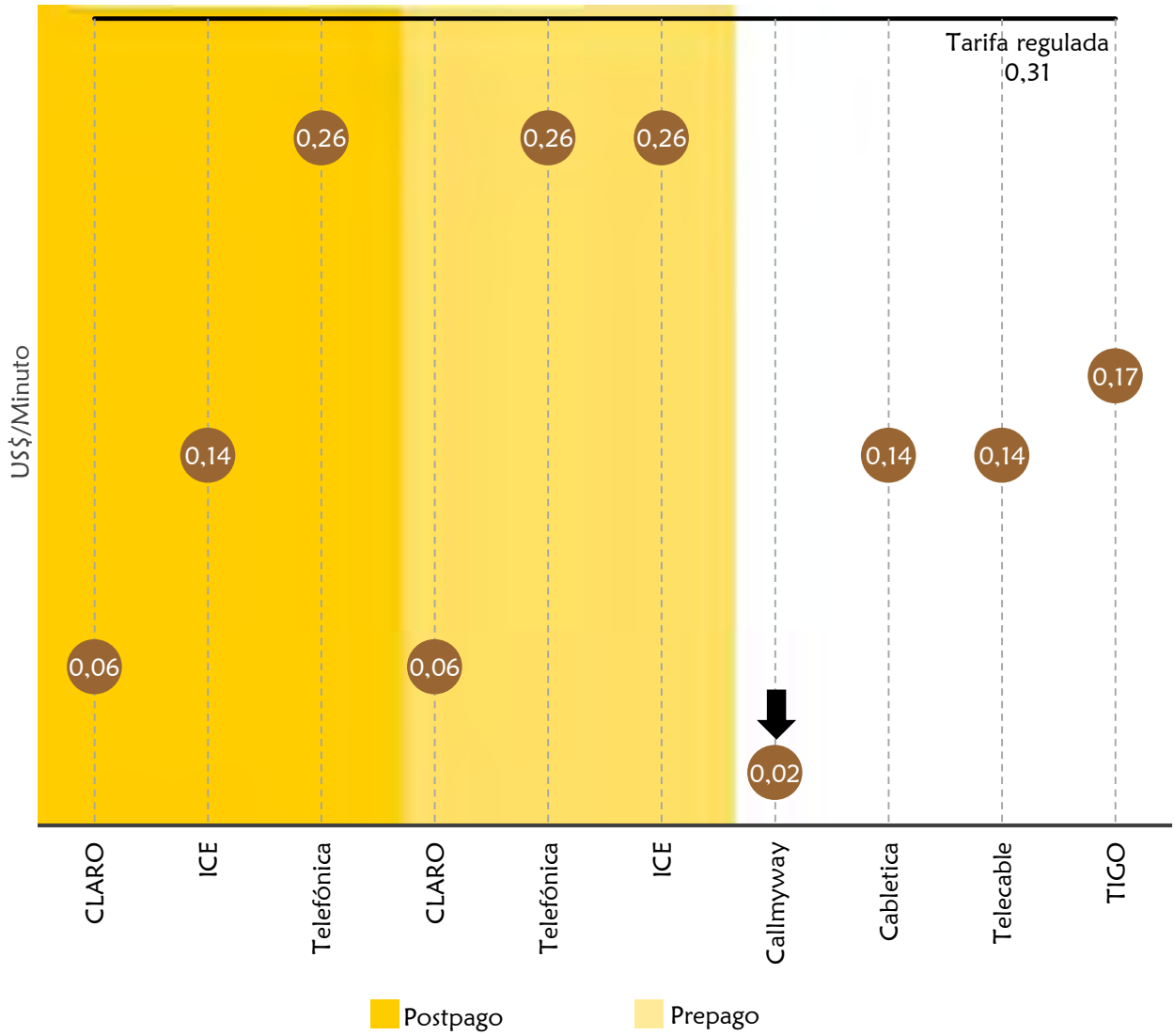
Gráfico 7  
*Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Distribución de tráfico telefónico internacional por principales destinos. Año 2015.*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por los proveedores de telefonía.



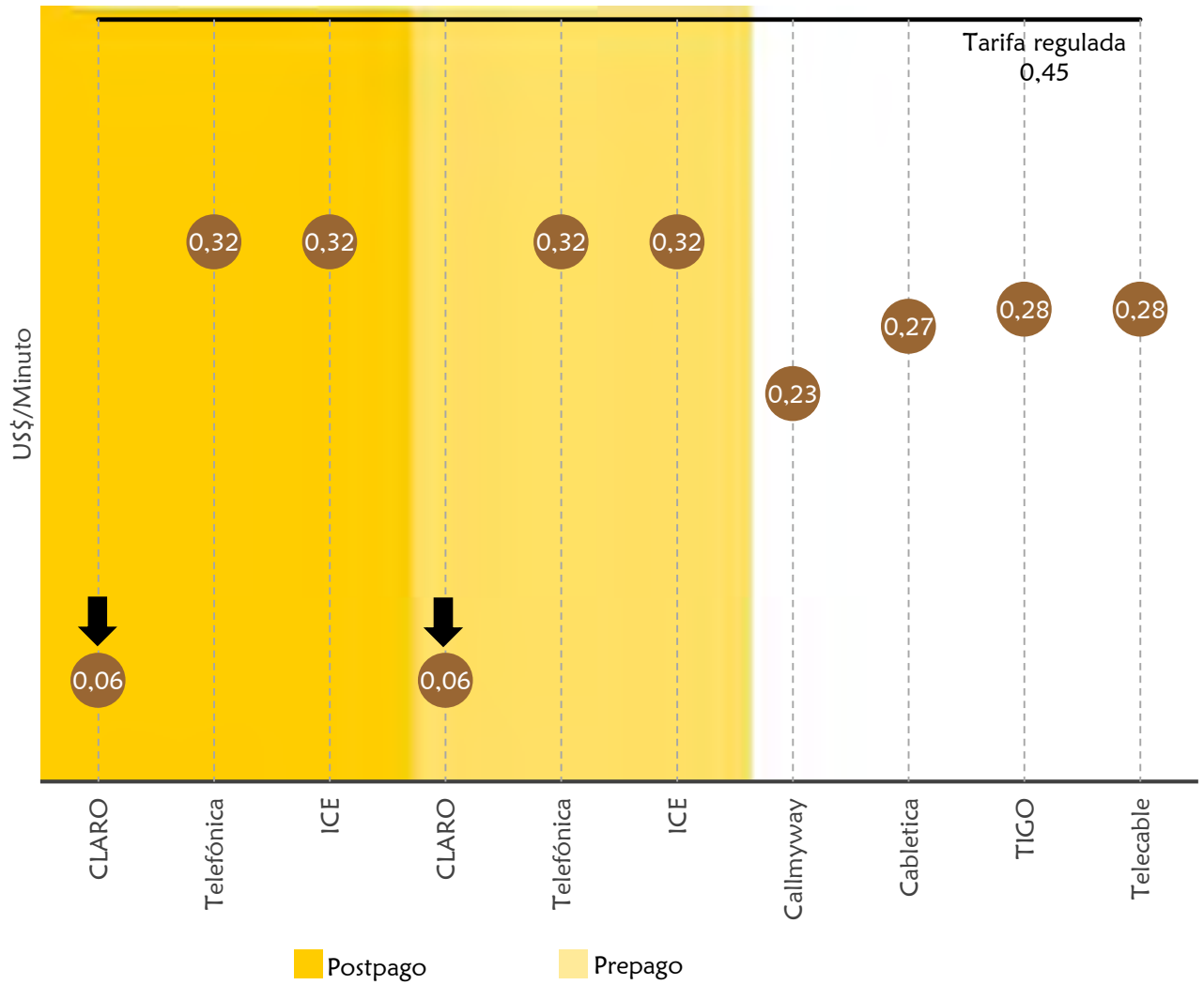
Gráfico 8  
 Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Precio en dólares por minuto, cobrado por operador, con destino de la llamada a Estados Unidos.  
 Año 2016.



Nota: El precio incluye el impuesto de ventas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las páginas Web de las empresas incluidas en el gráfico, consultadas entre el 2 y el 24 de febrero de 2016.

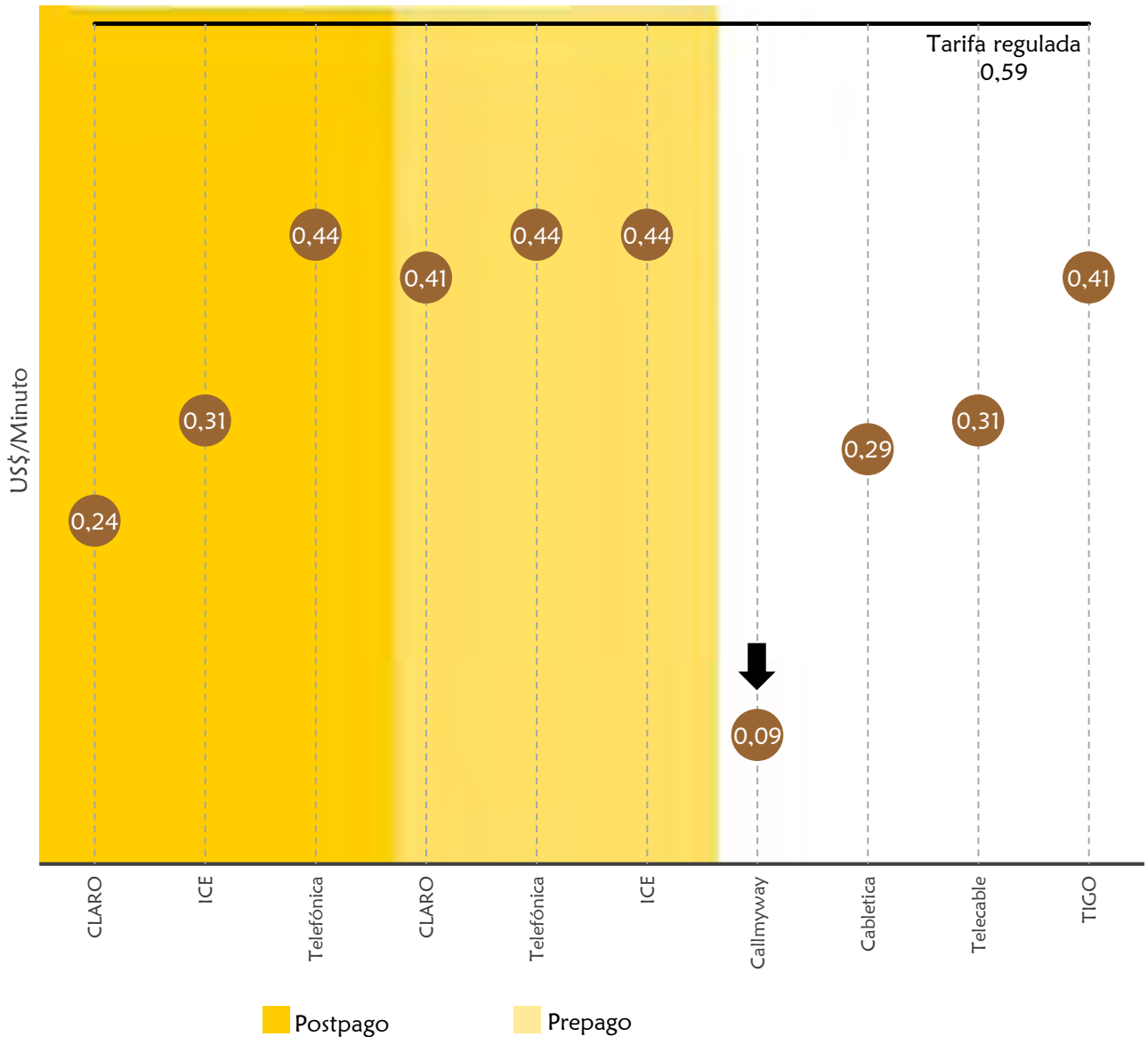
Gráfico 9  
 Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Precio en dólares por minuto, cobrado por operador, con destino de la llamada a Nicaragua.  
 Año 2016.



*Nota:* El precio incluye el impuesto de ventas.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de las páginas Web de las empresas incluidas en el gráfico, consultadas entre el 2 y el 24 de febrero de 2016.

Gráfico 10  
 Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Precio en dólares por minuto, cobrado por operador, con destino de la llamada a Colombia.  
 Año 2016.



Nota:

El precio incluye el impuesto de ventas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las páginas Web de las empresas incluidas en el gráfico, consultadas entre el 2 y el 24 de febrero de 2016.

En conclusión, de este apartado se deduce lo siguiente:

1. Diversos operadores están cobrando en el país precios inferiores a los establecidos en el pliego tarifario vigente.
2. La oferta del operador CLARO parece ejercer presión competitiva hacia la baja de precios, pues los precios cobrados por este operador son significativamente menores a los de sus competidores, exceptuando el caso de la empresa Callmyway, que también ofrece precios muy competitivos para diversos destinos.

Lo anterior es consistente con lo indicado por los proveedores de telecomunicaciones en la encuesta realizada por SUTEL<sup>12</sup>, la cual evidencia que un 100% de los operadores encuestados consideran que la rivalidad competitiva de este mercado es entre media y alta, lo que incide en los precios que se cobran por los servicios.

Otro elemento vinculado también con la rivalidad de mercado en aspectos relacionados con el precio, tiene que ver con el ofrecimiento de diversos tipos de ofertas comerciales. Con el propósito de atraer clientes, algunos proveedores ofrecen promociones de llamadas al exterior, concentrándose en aquellos destinos en los que el número de llamadas es mayor, a saber: Centroamérica y Estados Unidos.

Dentro de éstas, destacan los que ofrece la empresa CLARO hacia Nicaragua y Estados Unidos con la promoción “*Superpacks de minutos*” en la cual el costo por minuto es menor a los precios ofertados por éste operador (hasta 57% de descuento). El detalle se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 6  
Servicio minorista de telefonía internacional:  
Promoción “*Superpacks*” de la empresa CLARO. Precio en colones y US\$  
según la cantidad de minutos y dólares por minuto. Año 2016.

Cantidad de minutos	Destino de la llamada					
	Nicaragua			Estados Unidos		
	Precio	Vigencia	Precio por minuto	Precio	Vigencia	Precio por minuto
10	¢1.000,00	Un día	US\$ 0,19	¢1.000,00	Un día	US\$ 0,19
25	¢1.500,00	Tres días	US\$ 0,11	¢1.500,00	Tres días	US\$ 0,11
Ilimitado	¢3.200,00	24 horas				

Nota:

El precio incluye el impuesto de ventas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página Web <http://www.CLARO.cr/portal/cr/pc/personas/movil/pospago/#info-0003>, consultada el 24 de febrero de 2016.

Otra promoción de CLARO, relacionada con el servicio de telefonía internacional tiene que ver con la posibilidad de realizar llamadas internacionales a Estados Unidos, México y Canadá con la misma tarifa local “*Activa sin fronteras Norteamérica*”, con ello el precio por minuto sería \$0,06, para obtener esta promoción el usuario sólo debe agregar a su factura mensual dos mil colones, tal y como se aprecia en la siguiente imagen.

Ilustración 1  
Servicio minorista de telefonía internacional:  
Promoción “*Activa sin fronteras Norteamérica*”. Marzo, 2016.



Fuente: Página Web de la empresa <http://www.CLARO.cr/portal/cr/pc/personas/>, consultada el 08 de marzo de 2016.

Además, para los usuarios que hacen uso intensivo de llamadas internacionales, la empresa CLARO tiene la promoción “*Habla y mensajea ilimitado*” (ver 0), la cual consiste en que al adquirir un plan post-pago ilimitado con un precio mensual desde US\$83, el usuario puede hablar ilimitadamente a cualquier país de Centroamérica y Panamá, por lo que el costo promedio por minuto se vería significativamente disminuido. En esta promoción entre más llame a nivel internacional, menor será el precio promedio correspondiente.

<sup>12</sup> “Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015.”

Ilustración 2  
 Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Promoción “Habla y mensajea ilimitado”. Marzo, 2016  
**HABLÁ Y MENSAJEÁ ILIMITADO**



Aplica para SMS on net y off net. No aplica para mensajes MMS. Ver condiciones de uso de Planes Ilimitados Regionales Claro Pospago Puros en claro.cr

Fuente: Página Web de la empresa <http://www.CLARO.cr/portal/cr/pc/personas/movil/pospago/#info-0003>, consultada el 08 de marzo de 2016.

Telefónica, por su parte, de acuerdo con su página web<sup>13</sup>, ofrece promociones para que los usuarios según modalidad de pago e intensidad de llamadas, puedan elegir esquemas especiales en los cuales el precio promedio por destino es menor que los precios cobrados por la empresa fuera de estas promociones (descuentos cercanos al 70%).

Cuadro 7  
 Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Tipo de promoción de la empresa Telefónica. Precios en dólares por minuto. Año 2016.

Promoción	Precio por minuto	Cantidad de minutos	Vigencia	Modalidad de pago
DI USA-Canada <sup>a</sup>	0,10	18	7 días	Ambas
LDI América <sup>b</sup>	0,13	15	15 días	Ambas
LDI Europa <sup>c</sup>	0,08	25	15 días	Ambas
Telefónica Nicaragua	0,13	15	7 días	Prepago
FULL Nicaragua	0,24	8	7 días	Prepago
Estados Unidos y Canadá	0,06	60	Recurrente mensual	Ambas
Nicaragua-Telefónica	0,09	50	Recurrente mensual	Ambas
Súper Bono 10 Min	0,09	10	48 horas	Prepago
Súper Bono 25 Min	0,08	25	48 horas	Prepago

Notas:

<sup>a</sup> No incluye Puerto Rico.

<sup>b</sup> Incluye los países de América (no incluye islas). Para Nicaragua aplica únicamente para llamadas a destinos Telefónica.

<sup>c</sup> Incluye todos los países de Europa.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página Web de la empresa <http://Telefónica.cr/descubre/movil/larga-distancia-internacional/ldi-prepago> y <http://Telefónica.cr/descubre/movil/larga-distancia-internacional/ldi-postpago>, consultada el 08 de marzo 2016.

Además, con anterioridad y con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2015, Telefónica ofreció una promoción denominada “LLAMADOTA”, consistente en ofrecer 10 minutos para consumir con un número de Telefónica en Nicaragua, dentro del plazo promocional a una “Tarifa Preferencial” de \$0,07 por minuto. Por otra parte, el ICE también realiza promociones para competir en este mercado. Se ha evidenciado promociones que ocasionan reducciones en los precios; un ejemplo es la promoción “Llamadas internacionales en destinos seleccionados” realizada por el ICE entre el 7 de diciembre de 2015 y el 15 de

<sup>13</sup> Consultada el 08 de marzo 2016.

enero de 2016 según la cual se aplicaba una rebaja del 20% en la tarifa de llamadas internacionales, específicamente para países como Estados Unidos, Colombia, Panamá y Centroamérica (Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras).

En conclusión, la posibilidad de que los usuarios del servicio de telefonía internacional accedan a tales promociones bajo condiciones especiales, además de constituir un notorio beneficio para los usuarios, evidencia el grado de competencia que ha alcanzado el mercado de las telecomunicaciones en lo referente específicamente al servicio de telefonía internacional, con lo que los usuarios pueden ser beneficiarios de descuentos de hasta 70% por minuto. Cabe señalar que, si bien dichos usuarios reciben información con respecto a las referidas promociones mediante mensajes de texto, la publicidad que a través de los diferentes medios de comunicación realizan los tres principales operadores de telefonía a nivel nacional constituye para los usuarios una fuente importante de acceso a la información referente a las promociones que puede utilizar para efectos de la realización de llamadas al exterior, estimulando la rivalidad entre los competidores.

***b) Denuncias por prácticas monopolísticas del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.***

En lo que respecta específicamente al servicio de telefonía internacional, la Superintendencia de Telecomunicaciones ha recibido dos denuncias en lo relativo a presuntas prácticas monopolísticas realizadas por otros proveedores. Sin embargo, no se encontraron suficientes indicios que justificaran la apertura de un procedimiento administrativo contra los operadores denunciados, por lo que se procedió al archivo de las mismas. En ese sentido, puede afirmarse que las prácticas monopolísticas por parte de operadores con poder de mercado no han constituido un impedimento para brindar el servicio de llamadas internacionales.

**5) Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.**

Tal y como se señala en los apartados relacionados con los mercados del “*Servicio minorista de telefonía fija*” y del “*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles*” referente al análisis de condiciones que faciliten la competencia; la provisión de estos servicios requiere de la disponibilidad de múltiples insumos básicos, tal como asignación de numeración e interconexión.

Sin embargo, una vez que los operadores ya han desplegado su red para la prestación de servicios nacionales están en la posibilidad de brindar los servicios de telefonía internacional. Simplemente dando los pasos adicionales que se requieran para contar con interconexión internacional, lo cual se logra mediante acuerdos con carriers internacionales que les otorguen la posibilidad de acceder a la numeración de otros países, consiguiendo así terminar sus comunicaciones en destinos internacionales.

En cuanto a la interconexión internacional, los operadores, sean móviles o proveedores de telefonía fija, pueden optar por interconectarse con carriers internacionales, o bien por interconectarse con operadores nacionales con salida internacional. En cuanto a la interconexión con operadores internacionales los resultados de la “*Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015*” arrojan que un 90% de los operadores encuestados no han tenido dificultades de interconexión con operadores internacionales y que los acuerdos se han realizado de forma apropiada y rápida, lo que evidencia además que la reducción de precios de llamadas internacionales, si bien puede haber estrechado los márgenes correspondientes, no ha significado un obstáculo para que dichos operadores decidan no interconectarse y brindar el servicio de telefonía internacional. Obviamente, la provisión del servicio resulta aún más factible para que aquellos proveedores que operan a nivel regional, en particular los que cuentan con redes de telefonía móvil desplegadas en los países limítrofes. Los operadores también indicaron en más de un 90% de los casos que no han tenido mayores dificultades de interconexión con operadores locales en relación con el servicio de terminación internacional<sup>14</sup>.

En conclusión, el acceso a las fuentes de insumo en el caso de la telefonía internacional no constituye un impedimento para la entrada de nuevos operadores para el mercado, y por ende tampoco para para la

<sup>14</sup> Algunos operadores hicieron referencia a problemas previos, como el bloqueo de circuitos internacionales por parte del ICE que se dio entre 2011 y 2012. Sin embargo, estos problemas fueron debidamente resueltos y atendidos por SUTEL.

competencia.

## **6) Poder compensatorio de la demanda del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.**

En el caso del servicio de telefonía internacional, en Costa Rica no existen grupos de usuarios con poder compensatorio de demanda que afecten la capacidad de fijar precios de uno o varios de los oferentes o que le permitan extraer beneficios especiales de parte de los respectivos oferentes. En ese sentido el poder compensatorio de la demanda es nulo.

Sin embargo, aunque no existan grupos de usuarios con poder compensatorio, existe presión de los usuarios a nivel individual, derivada de la facilidad de cambio de proveedor (dado que los costos de moverse de uno a otro son bajos), lo cual incluso se facilita aún más por el acceso de los usuarios a la telefonía móvil prepago, que permite la realización de llamadas internacionales con un operador alternativo, diferente a aquel con el que el usuario mantiene su línea principal. Prueba de ello lo constituye el hecho de que en la encuesta realizada a los operadores, la mayoría indicó que la curva de demanda del servicio de telefonía internacional es elástica<sup>15</sup>.

En conclusión, aún y cuando el poder compensatorio de la demanda es nulo, sí existe la necesidad de los operadores de competir con condiciones cada vez más favorables a los usuarios puesto que estos pueden efectuar sus llamadas internacionales, sin grandes costos de cambio, mediante el operador que en ese momento esté ofreciendo las mejores condiciones, en especial hacia los proveedores de servicios móviles.

## **7) Costos de cambio de operador del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.**

Como ya fue adelantado en la sección anterior, en este mercado los costos de cambio de operador son bajos, lo que facilita que los usuarios empleen el proveedor que les resulte más conveniente para la realización de sus llamadas internacionales.

Las facilidades de cambio de operador en este servicio devienen principalmente de las condiciones del mercado de telecomunicaciones móviles.

De acuerdo con los incisos 2 y 17 del artículo 45 de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642), son derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público “Elegir y cambiar libremente al proveedor de servicio...” y “Mantener los números de teléfono sin menoscabar la calidad, confiabilidad o conveniencia cuando cambie entre proveedores de servicios similares.” En virtud de tales disposiciones, mediante la resolución RCS-090-2011 del 4 de mayo 2011, el Consejo de Sutel resolvió que “*todos los operadores de redes de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, deberán satisfacer de manera inmediata el derecho de los usuarios a portabilidad numérica*”<sup>16</sup>. Un elemento central que facilita el costo de cambio de operador es que la portabilidad numérica es gratuita para todos los usuarios.

Por otra parte, la existencia de compromisos contractuales contraídos previamente por los suscriptores con la entidad de la cual se pretende migrar, generalmente asociados con planes de consumo propios del servicio de telefonía móvil, constituye un motivo para que el traslado de un suscriptor de un operador a otro se retrase o incluso desincentiven el cambio de operador. Sin embargo, de conformidad con lo analizado en las secciones correspondientes al “Servicio minorista de telefonía fija” y al “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles”, la terminación anticipada voluntaria del usuario final no requiere de alguna

---

<sup>15</sup> Es decir, que el cambio porcentual de los precios es menor al cambio porcentual de demanda, en otras palabras, si un operador aumenta el precio, éste se vería mayormente afectado por la cantidad de usuarios que buscarían otras opciones de operadores, pues sus ingresos se verían reducidos por el efecto de la disminución del volumen de tráfico.

<sup>16</sup> Similarmente en la resolución RCS-303-2012 se estipula que “de conformidad con la RCS-140-2012, en la que se determinó la asignación y distribución de costos de la portabilidad numérica, y al amparo de lo establecido en el artículo 29 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final, los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, se encuentran en la obligación de sufragar los costos asociados (cargo fijos y cargos variables), asimismo de conformidad con lo que se establece en las resoluciones RCS-274-2011 y RCS-090-2012, los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, se encuentran en la obligación de asumir y sufragar los costos asociados a los ajustes y cambios de redes y sistemas necesarios para la operación de la ERPN y de esta manera cumplir con el derecho de los usuarios de la portabilidad numérica”.

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. Eventualmente dicho retiro anticipado puede significar el pago de alguna obligación pendiente por parte del usuario en virtud del uso del servicio.

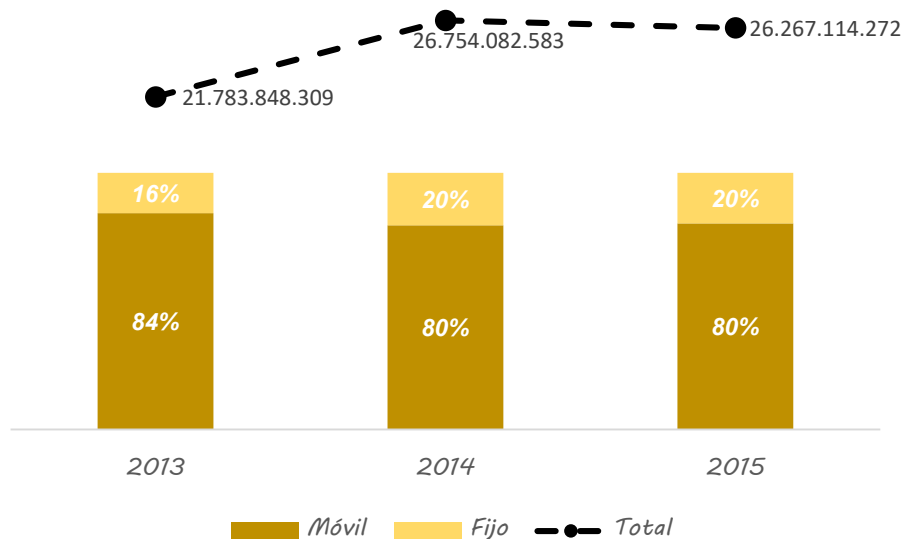
Por lo demás, como se indicó en el punto anterior, la telefonía móvil en su modalidad prepago permite cambiar de operador de manera temporal, incluso sin contar con otro terminal telefónico, a tal grado que las llamadas internacionales pueden ser efectuadas por medio del operador que ofrezca las mejores condiciones de precio y calidad, dependiendo del destino externo correspondiente. En este punto es importante considerar que aun cuando en Costa Rica no se cuenta con portabilidad numérica para el servicio de telefonía fija, su falta de implementación no impide la competencia en telefonía internacional puesto que el 81% del tráfico internacional saliente se realiza a través de red móvil y en esta red si existe posibilidad de seleccionar el operador que ofrezca las mejores condiciones.

Por lo tanto, se puede concluir que no existen políticas de operadores que no permitan al usuario rescindir su contrato y cambiar de proveedor, por cuanto de lo anterior se colige que los requisitos para la rescisión de un contrato no constituyen una barrera de salida significativa para el usuario, en lo referente a la realización de llamadas internacionales; y por los distintos factores analizados que los costos de cambio de operador en este mercado son bajos.

### 8) Rentabilidad del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.

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 11  
*Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Ingreso anual del servicio distribuido por tecnología. Cifras en 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 DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA INTERNACIONAL.

### 1) Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.



### **a) Costo de capital de la industria de telecomunicaciones.**

El costo del capital corresponde a la rentabilidad mínima con la que las empresas operadoras estarían dispuestas a realizar inversiones para continuar brindando servicios de telecomunicaciones. El costo del capital asegura un retorno financiero que permite recuperar el capital empleado en la producción de los servicios brindados.

En ese sentido en el artículo 9 del *“Reglamento para la fijación de las bases y condiciones para la fijación de precios y tarifas”* se estipula que *“los operadores tienen el derecho a recuperar los costos asociados a la prestación eficiente del servicio incluyendo el costo promedio ponderado del capital y un margen de utilidad.”* En ese mismo Reglamento (artículo 4, inciso j), se estipula que corresponde a la SUTEL la determinación de dicho costo de capital.

En virtud de lo indicado en el párrafo anterior, mediante la resolución RCS-263-2014, y a partir de información correspondiente al mes de diciembre de 2013, el Consejo de SUTEL determinó que la tasa requerida de retorno de capital, aplicable durante el año 2014, era del 13,95% en el caso pre impuestos y 12,65% post impuestos.

Con posterioridad y con motivo de la elaboración del estudio de *“Fijación de la tarifa para el esquema de cobro por transferencia de datos para el servicio de internet móvil”*, (Expediente SUTEL-GCO-TMI-01069-2014), la Dirección de Mercados procedió a revisar el citado costo de capital, considerando información remitida por los operadores y sin diferencia el servicio<sup>17</sup>, con datos a diciembre o septiembre del año 2014, dependiendo del cierre fiscal de las empresas y sin diferenciar entre servicios, es decir, tomando la actividad de las telecomunicaciones como un todo. Según esta actualización, la tasa requerida de retorno o costo del capital para la industria de telecomunicaciones pre impuestos alcanza un 12,35% y para el caso post impuestos, un 11,33%.

Es importante aclarar que el hecho de que el costo de capital sea alto en comparación con países como Estados Unidos se debe a los riesgos propios de una economía emergente, los que deben ser reconocidos en la estimación de la tasa y que están representados, dentro del cálculo efectuado por la prima por riesgo país: un 3,30% para el año 2014 en lo que corresponde a Costa Rica. En ese sentido, al no observarse desviaciones importantes de dicha tasa respecto a otros países como Chile (10,37%) y México (9,74%), se concluye que este costo es razonable 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.**

La provisión de servicios de telecomunicaciones requiere de parte de los operadores la realización de inversiones significativas en infraestructura. Para efectuar dichas inversiones es evidente que los operadores deben recurrir tanto a fuentes propias de financiamiento (capital social) como a fuentes externas a la empresa, generalmente crédito bancario tanto nacional como internacional.

Puesto que la prestación de este servicio no representa para los operadores de telefonía fija y telefonía móvil un costo significativo adicional y siendo que con base en lo expuesto en los apartados del “Servicio minorista de telefonía fija” y del “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles” los operadores poseen acceso a fuentes de financiamiento; se concluye que el financiamiento no constituye una barrera de entrada para la prestación de este servicio o su expansión.

## **2) Economías de escala y alcance del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.**

Considerando que el servicio de telefonía internacional se brinda por medio de redes existentes (fija y móvil), su prestación implica aprovechar en mayor medida la infraestructura de los operadores, puesto que está diseñada para brindar servicios de telecomunicaciones tanto a nivel nacional como internacional. No ofrecer el servicio de telefonía internacional significa que clientes potenciales interesados en realizar llamadas

<sup>17</sup> Solicitada mediante oficio número N° 5601-SUTEL-DGM-2015 y declarada confidencial por este Consejo mediante resolución N° RCS-169 RCS-2015.

internacionales no encuentren incentivo en suscribirse a los servicios del operador correspondiente. En ese sentido, ofrecer el servicio de telefonía internacional constituye un medio de aprovechar una economía de alcance propia de los servicios de telecomunicaciones.

En el caso de las economías de escala, el hecho de que las telecomunicaciones por su naturaleza constituyen tradicionalmente una actividad en la cual las inversiones de capital son significativas, el mayor uso de la infraestructura significa una reducción en el respectivo costo promedio, de manera que entre mayor sea la utilización de esta infraestructura por parte de los usuarios menor será el costo con el que se puede prestar cada uno de los servicios.

No obstante, el hecho de que actualmente existe la posibilidad de brindar el servicio de telefonía internacional a través de VoIP, la cual requiere de una inversión significativamente menor en comparación con la inversión que se requiere para desplegar una red móvil o una red fija tradicional, implica que la obtención de economías de escala podría no representar una ventaja tan significativa para los operadores ya establecidos del mercado, de tal manera que las economías de escala constituyen una barrera de entrada muy baja para este servicio.

### **3) Monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.**

Tradicionalmente las telecomunicaciones son consideradas una actividad intensiva en capital, por cuanto la prestación de los servicios correspondientes requiere de altos niveles de inversión, no sólo iniciales sino también recurrentes para poder garantizar la continuidad y calidad de los servicios, así como para proveer una expansión constante y un adecuado mantenimiento de la red.

En ese sentido el monto de inversión en el mercado de telefonía podría convertirse en una barrera para los actuales o potenciales operadores, sobretodo valorando que la recuperación se estima que es de largo plazo.

En relación con la indivisibilidad de la inversión debe indicarse que es una característica física o técnica de un factor de producción que impide su empleo en cantidades inferiores a un cierto mínimo. En tales circunstancias, la indivisibilidad es un aspecto que deben tomar en cuenta los operadores de telecomunicaciones al incorporarse en el mercado, toda vez que obliga a considerar ciertas proporciones de los factores productivos como dadas, existiendo la posibilidad de caer en ineficiencias económicas notables que surgen de la capacidad de producción que se deja ociosa.

Como fue adelantado brevemente de previo, los cambios tecnológicos recientes y en particular el uso de Internet como medio para brindar servicios de telecomunicaciones, especialmente la telefonía, han tenido como consecuencia una reducción significativa en el monto de las inversiones requeridas para la prestación de algunos de esos servicios, debiendo destacarse en particular el servicio VoIP como un medio que ha venido a abaratar los costos de la prestación de este servicio. La gran cantidad de operadores que en la actualidad brindan dicho servicio, constituyen evidencia del efecto que en la disponibilidad del servicio han tenido los citados cambios tecnológicos.

Por su parte, el hecho de que el servicio de telefonía internacional pueda ser brindado por los operadores de telefonía VoIP significa que la intensidad del capital y la indivisibilidad de la infraestructura que se ha venido asociando con las telecomunicaciones constituyen barreras de entrada más bajas para las empresas que estén dispuestas a brindar dicho servicio. En todo caso esas inversiones realizadas por operadores móviles y de telefonía fija se justifican para la provisión de los servicios principales (voz, mensajería e internet).

En cuanto al plazo de recuperación de la inversión requerido, es importante que se considere que el artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones establece que *“las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones se otorgarán por un período máximo de quince años, prorrogable a solicitud de parte, hasta por un período que sumado con el inicial y el de las prórrogas anteriores no exceda veinticinco años”*. En lo relativo a las autorizaciones, *“se otorgarán por un período máximo de diez años, prorrogable a solicitud de parte, por períodos de cinco años, hasta un máximo de tres prórrogas.”* Tales plazos de otorgamiento se consideran suficientes como para que los operadores puedan hacer una planeación de las inversiones a realizar y su posterior recuperación.

En conclusión, el monto y las características de la inversión que se debe realizar en telecomunicaciones, lo

mismo que el plazo de recuperación, no constituyen una barrera de entrada significativa para la prestación del servicio de telefonía internacional.

#### **4) Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.**

En Costa Rica de acuerdo con la Ley 8642 para efectos de brindar servicios de telecomunicaciones es necesario contar con una concesión o en su lugar con una autorización. En efecto, según el artículo 11 de dicha ley, *“se otorgará concesión para el uso y la explotación de las frecuencias del espectro radioeléctrico que se requieran para la operación y explotación de redes de telecomunicaciones. Dicha concesión habilitará a su titular para la operación y explotación de la red. Cuando se trate de redes públicas de telecomunicaciones, la concesión habilitará a su titular para la prestación de todo tipo de servicio de telecomunicaciones disponibles al público”*. Por su parte en el artículo 23 correspondiente *“requerirán autorización las personas físicas o jurídicas que: a) Operen y exploten redes públicas de telecomunicaciones que no requieran uso del espectro radioeléctrico; b) Presten servicios de telecomunicaciones disponibles al público por medio de redes públicas de telecomunicaciones que no se encuentren bajo su operación o explotación. El titular de la red pública que se utilice para este fin, deberá tener la concesión o autorización correspondiente y c) Operen redes privadas de telecomunicaciones que no requieran uso del espectro radioeléctrico”*.

Mientras el procedimiento para el otorgamiento de concesiones se describe dentro de la misma Ley 8642, la obtención de una autorización se rige por lo estipulado por el Consejo de SUTEL en la resolución RCS-78-2015 del 15 de mayo de 2015.

Cabe señalar en lo referente a los servicios de telefonía, que mientras los operadores de telefonía móvil CLARO y MOVISTAR debieron concursar por una concesión de espectro, los restantes prestadores del servicio, excluyendo al ICE, pero incluyendo a los operadores móviles virtuales (Fullmóvil y Tuyomóvil), debieron cumplir con los requisitos que implica la obtención de una autorización.

El número de operadores de telefonía existentes en la actualidad evidencia que al menos la obtención de una autorización no constituye un proceso dificultoso, además de que el trámite ante la SUTEL no tiene un costo económico. En ese sentido no representa una barrera de entrada significativa para la provisión del servicio de telefonía internacional.

#### **5) Inversión en publicidad del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.**

En relación con la inversión en publicidad es pertinente indicar que, si bien los operadores se ven beneficiados de las inversiones en publicidad general y posicionamiento de marca, no se encuentra que en el mercado costarricense se lleven a cabo importantes campañas publicitarias en relación con el servicio de telefonía internacional.

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

En lo referente al servicio de llamadas internacionales, los operadores de telecomunicaciones típicamente disponen de una conexión dedicada con un *carrier* internacional, utilizando la conmutación de circuitos (mediante centrales internacionales o Tandem), o bien utilizando la conmutación de paquetes (Voz sobre IP), lo que implica contar con un acuerdo de interconexión con algún proveedor de servicios capaz de transportar el tráfico de voz hasta los demás operadores internacionales. Otra modalidad factible para brindar el servicio de llamadas internacionales, corresponde a los acuerdos comerciales con operadores internacionales para utilizar Internet como red de transporte, de manera que se permita el tráfico de voz entre distintos países.

Con la apertura del mercado de las telecomunicaciones los operadores entrantes buscaron establecer acuerdos de interconexión con el operador incumbente. Estos acuerdos a su vez le hicieron factible a los nuevos proveedores de telefonía, particularmente los que brindan el servicio de telefonía IP, tener acceso a la salida internacional.

Por otra parte, los dos operadores de telefonía móvil que cuentan con concesión brindan servicios en el resto de Centro América, de manera que por medio de sus conexiones pueden conectarse directamente con el

exterior.

Lo anterior permite concluir que en Costa Rica los operadores de telecomunicaciones que brindan el servicio de telefonía internacional no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.

### 7) Actos de autoridades estatales o municipales que discriminen entre operadores o proveedores del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.

En concordancia con lo manifestado por los mismos proveedores de servicios de telefonía fija y móvil, lo cual fue descrito en los apartados del “Servicio minorista de telefonía fija” y del “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles”, en la actualidad los actos de autoridades estatales o municipales no constituyen una barrera de entrada a la prestación del servicio de telefonía internacional.

## III. BENEFICIOS OBTENIDOS POR LOS USUARIOS DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA INTERNACIONAL

### 1) Acceso de los usuarios a la información necesaria para tomar sus decisiones del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.

Luego de la revisión de la información contenida en los diferentes sitios Web de los operadores que brindan el servicio de telefonía internacional se encuentra que una gran mayoría de los proveedores publican y mantienen disponible información sobre los precios, ofertas y condiciones de servicio ofrecidas. Lo cual se ejemplifica en el siguiente cuadro.

Cuadro 8  
Servicio minorista de telefonía internacional:  
Información disponible en los sitios Web de oferta y precios del servicio. Año 2016.

Operador	Página Web
Telefonía Móvil	
CLARO <sup>a</sup>	<a href="http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/movil/larga-distancia-internacional/#info-01">http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/movil/larga-distancia-internacional/#info-01</a>
Telefónica <sup>b</sup>	<a href="http://movistar.cr/larga-distancia-internacional">http://movistar.cr/larga-distancia-internacional</a>
ICE <sup>c</sup>	<a href="http://www.kolbi.cr/wps/portal/!ut/p/c5/IY1BDolwEEXP4gk67TRFIg2BgllolDHlhrAwhkTAhdHriwcw4n_LI5fPOrYyD8_xOjzGZR5urGWd6gV46RttNVanCDIki2grcUS--rPqmwMv02gvAVwYQ6ZiG9YqBknBllqYQgv6eKdWnya5wVxzn8i_vg15ARlvXJ0EJXqHW2r4Mg0_6iJdpgu7T0TUvnZvA2EWvQ!//dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfMkdOQTJvQU1BQjA4OTBJUE85M0RTMTBJUjU!/#.VurVsuLhCUk">http://www.kolbi.cr/wps/portal/!ut/p/c5/IY1BDolwEEXP4gk67TRFIg2BgllolDHlhrAwhkTAhdHriwcw4n_LI5fPOrYyD8_xOjzGZR5urGWd6gV46RttNVanCDIki2grcUS--rPqmwMv02gvAVwYQ6ZiG9YqBknBllqYQgv6eKdWnya5wVxzn8i_vg15ARlvXJ0EJXqHW2r4Mg0_6iJdpgu7T0TUvnZvA2EWvQ!//dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfMkdOQTJvQU1BQjA4OTBJUE85M0RTMTBJUjU!/#.VurVsuLhCUk</a>
Cabletica	<a href="http://www.tuyomovil.com/contenido/?page_id=474">http://www.tuyomovil.com/contenido/?page_id=474</a>
RACSA	N.D.
Telefonía Fija	
Callmyway	<a href="https://www.callmyway.com/?menu=tarifas">https://www.callmyway.com/?menu=tarifas</a>
Telecable	<a href="http://www.telecablecr.com/telefonía-tarifas">http://www.telecablecr.com/telefonía-tarifas</a>
Cabletica	<a href="http://www.cabletica.com/root/telefonía_fija">http://www.cabletica.com/root/telefonía_fija</a>
Millicom	<a href="http://www.tigostar.cr/tarifas-telefonía">http://www.tigostar.cr/tarifas-telefonía</a>
American Data	N.D.
Interphone	<a href="http://www.interphoneline.com/index.php?main_page=page&amp;id=4">http://www.interphoneline.com/index.php?main_page=page&amp;id=4</a>
R&H	N.D.

Nota:

<sup>a b c</sup> Incluye información tanto de los servicios fijos como móviles.

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas Web de las empresas incluidas en el cuadro, consultadas entre el 2 y el 24 de febrero de 2016.

Adicionalmente, el hecho de que muchos de los proveedores de servicios de telecomunicaciones cuenten con páginas de Internet en las que está disponible la información referente a los servicios que prestan, incluida la telefonía internacional, implica que los usuarios de esos servicios puedan comparar las condiciones en que los mismos se brindan por parte de los diferentes proveedores, incluyendo las tarifas respectivas y las promociones que periódicamente efectúan estos últimos.

En virtud de lo anterior se concluye que los usuarios tienen a su disposición la información necesaria para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra generando así un beneficio para los usuarios.

## 2) Accesibilidad de los precios del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.

Como resultado de la apertura del mercado de las telecomunicaciones, se hace evidente la mayor disponibilidad de proveedores del servicio de llamadas internacionales con que se cuenta actualmente y consecuente con ello, los menores precios que deben pagar los usuarios por la realización de ese tipo de llamadas. Tal y como se indicó anteriormente, los precios se han visto reducidos significativamente desde el año 2010 a la fecha, y aún más con las promociones que hacen los operadores para los destinos de mayor demanda (ver análisis en el apartado de rivalidad en el mercado a nivel de precio).

Ahora bien, si comparamos los precios que actualmente se cobran en Costa Rica con los aplicados por los dos operadores de telecomunicaciones, que además de operar en Costa Rica también brindan servicios en otros países centroamericanos, en este caso Nicaragua, Panamá y Guatemala (véase Cuadro 9), se concluye que las tarifas vigentes en nuestro país resultan similares a que aplicadas en esos otros países centroamericanos, lo que constituye una muestra adicional del grado de competencia alcanzado en Costa Rica, por el servicio de telefonía internacional.

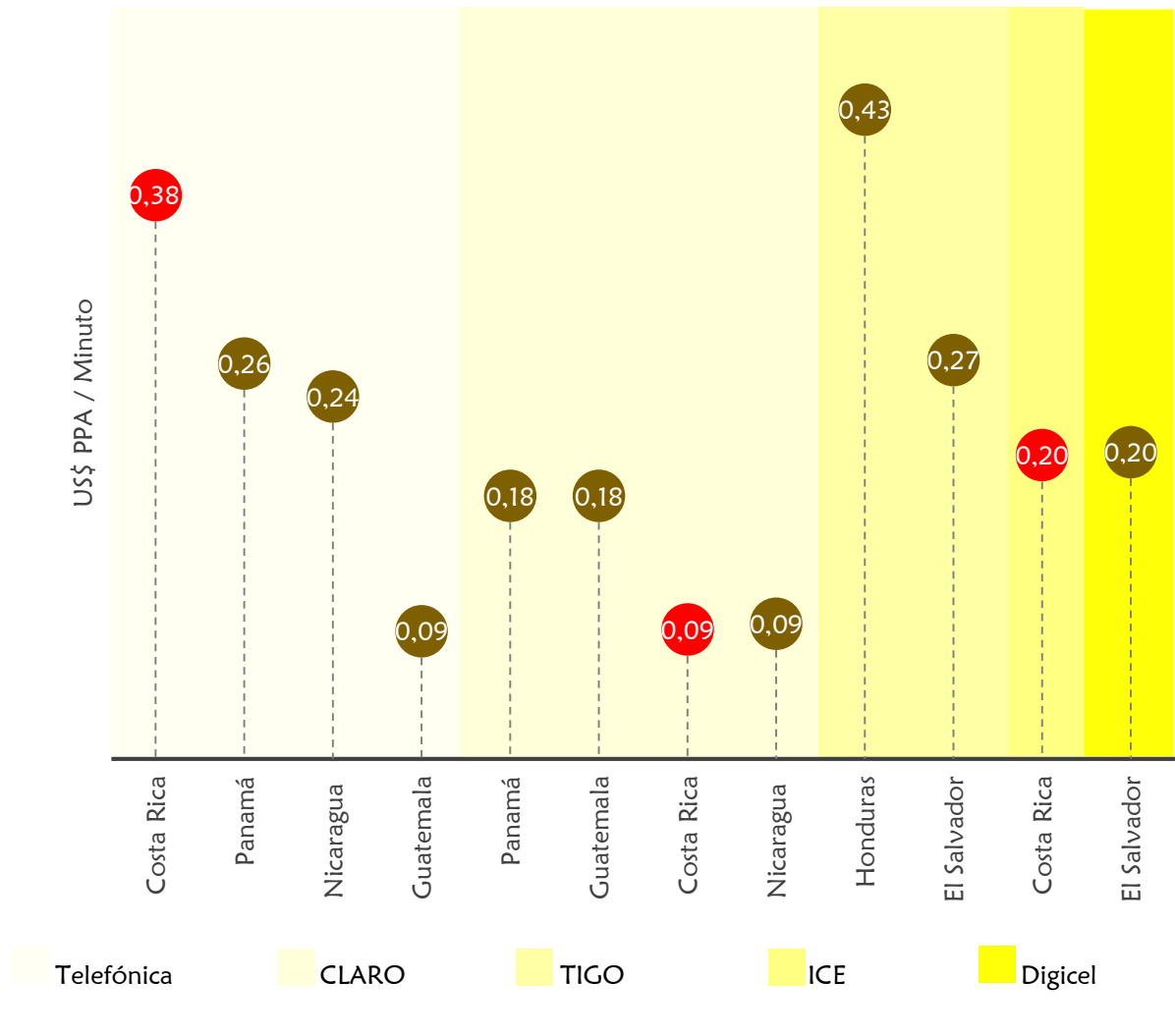
Cuadro 9  
Servicio minorista de telefonía internacional:  
Comparativo del precio en US\$ PPA por minuto, cobrado por operador en Centroamérica,  
según destino de la llamada. Año 2016.

Destino	Operador por país según origen de la llamada								
	Telefónica				CLARO				ICE
	Costa Rica	Nicaragua	Panamá	Guatemala	Costa Rica	Nicaragua	Panamá	Guatemala	Costa Rica
Estados Unidos	0,375	0,241	0,263	0,085	0,086	0,09	0,175	0,175	0,202
Costa Rica	---	0,193	0,263	0,262	---	0,271	0,263	0,175	---
España	0,778	0,193	0,526	0,262	0,346	0,271	0,509	0,394	0,778
México	0,375	0,241	0,544	0,262	0,086	0,135	0,509	0,175	0,202

Fuente: Elaboración propia con información de las siguientes páginas Web:  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.PPP>; <http://www.oanda.com/lang/es/currency/convert/>;  
<http://www.bccr.fi.cr/>;  
<http://www.claro.com.ni/wps/portal/ni/sc/personas/telefonía-fija/linea-fija#info-06>  
<http://www.claro.com.pa/wps/portal/pa/pc/personas/movil/postpago#info-02>  
<http://www.claro.com.gt/wps/portal/gt/sc/personas/movil/pospago#info-07>  
<http://www.movistar.com.gt/di-pospago>  
<https://www.movistar.com.ni/productos-y-servicios/movil/prepago/superbonos>  
<https://www.movistar.com.pa/descubre/movil/larga-distancia>

Para ejemplificar lo anterior de manera más sencilla, a continuación, se presenta un gráfico con los distintos precios ofrecidos por los citados proveedores en otros países.

Gráfico 12  
 Servicio minorista de telefonía internacional:  
 Precio en dólares PPA por minuto cobrado, por operador, con destino de la llamada a Estados Unidos.  
 Año 2016.



Fuente: Elaboración propia con información de las páginas Web de las empresas incluidas en el gráfico, consultadas entre el 2 y el 24 de febrero de 2016.

La información contenida en el Cuadro 9 y Gráfico 12 evidencia que los precios de los servicios de telefonía internacional en Costa Rica están dentro de los promedios cobrados en la región, el cual es de 0,22 US\$ PPA/minuto para el caso de Estados Unidos, principal destino de las llamadas internacionales de los costarricenses.

### 3) Oferta disponible de servicios del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.

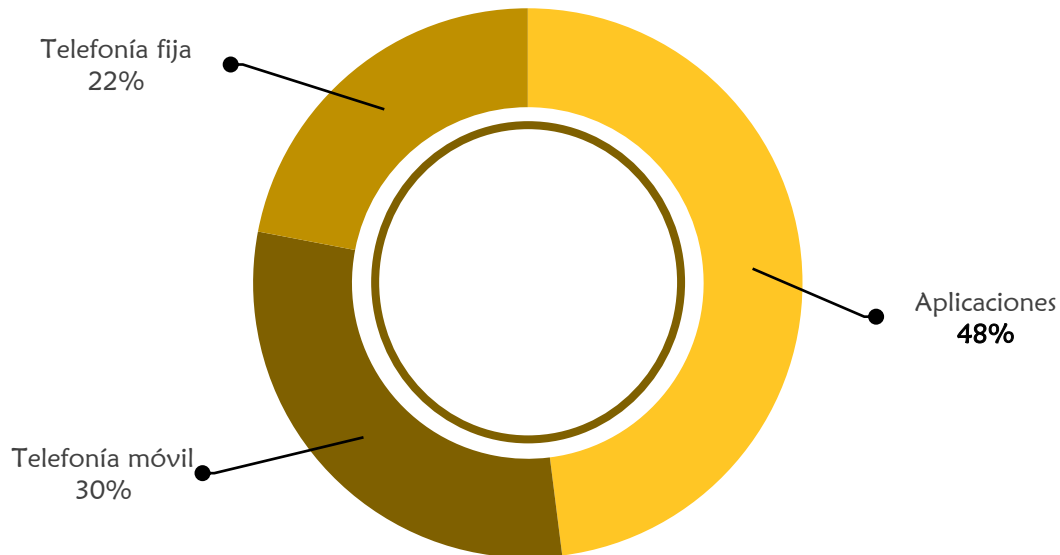
La apertura del sector telecomunicaciones ha tenido diversos efectos en el mercado costarricense. Para el caso del servicio de telefonía internacional, en primer lugar, se debe mencionar que las opciones de acceso que poseen los costarricenses se diversificaron, ya que antes de la apertura existía un único operador que prestaba este servicio, mientras actualmente existen casi una decena de firmas para escoger.

Otro aspecto a considerar en beneficio de los usuarios es la posibilidad de realizar llamadas internacionales vía OTT, esto por cuanto estos servicios ejercen presión sobre los operadores nacionales, los cuales se ven obligados a ofrecer precios menores para mantenerse en el mercado.

Prueba de esa presión competitiva son los resultados que arroja la encuesta contratada por la SUTEL. En

dicha encuesta se les consultó a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, quienes habían realizado llamadas internacionales durante los últimos tres meses y cuál fue el medio que utilizaron al efecto. Las respuestas obtenidas se resumen en el siguiente gráfico.

Gráfico 13  
*Servicio minorista de telefonía internacional:  
Medio tecnológico empleado por los costarricenses para realizar llamadas internacionales, 2015.*



*Fuente:* Elaboración propia con información de la Contratación 2015LA-000006-SUTEL.

Lo anterior deja ver que los usuarios consideran a las aplicaciones de Internet como sustitutos tanto de la telefonía fija como de la móvil en lo que respecta a la realización de llamadas internacionales. Tal criterio hace evidente el alto grado de competencia que perciben los usuarios en lo que respecta a la prestación de dicho servicio y la necesidad que tienen los proveedores de telefonía (fija y móvil) de contar con tarifas bajas que resulten competitivas con las nuevas modalidades para efectuar llamadas.

#### **4) Satisfacción de los clientes con los servicios del mercado minorista del servicio de telefonía internacional**

En relación con la satisfacción de los usuarios con el servicio es importante hacer notar que de la encuesta de sustituibilidad realizada por Sutel, sólo un 7,8% de los usuarios que habían realizado llamadas internacionales indicaron que habían seleccionado el tipo de servicio por temas calidad. Lo que permite concluir que la expectativa de los usuarios en relación con este servicio no está enfocada a temas de calidad, sino a temas principalmente de facilidad de uso (58%).

Igualmente conviene destacar que en los registros de la SUTEL no constan quejas presentadas por los usuarios en relación con el servicio de telefonía internacional.

### **IV. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA INTERNACIONAL.**

#### **1) Cambios tecnológicos previsibles del mercado minorista del servicio de telefonía internacional**

Para la telefonía internacional, se prevé aún más la profundización del Internet como soporte para la realización de llamadas. Tal y como se ha indicado anteriormente, son cada vez más los usuarios móviles

con ancho de banda, lo que facilita la descarga de apps (OTT) para realizar llamadas al exterior que incluso pueden llegar a ser gratuitas. En esas circunstancias, resulta evidente que esos usuarios de la telefonía móvil tienen acceso a diferentes medios con los cuales pueden comunicarse telefónicamente con el exterior y por lo tanto prescindir de las llamadas internacionales mediante los proveedores de los servicios de telefonía.

En el caso del servicio de llamadas internacionales, los cambios tecnológicos han dado lugar al surgimiento de nuevas formas de comunicación con el exterior. En ese sentido considérese a manera de ejemplo la posibilidad de realizar llamadas por medio del servicio de Skype, las cuales tienen un costo muy bajo e incluso pueden ser gratuitas.

Lo anterior significa que, en telefonía internacional, los usuarios tienen cada vez más opciones para realizar llamadas y por ende se trata de un servicio en el cual la competencia es evidente, con el consiguiente beneficio para los usuarios. Obviamente en tales circunstancias, es de esperar un incremento en la provisión del servicio y por ende, una mayor competencia en el mercado.

## **2) Tendencias del Mercado del mercado minorista del servicio de telefonía internacional**

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

Actualmente ante la SUTEL hay nuevas firmas tramitando su incorporación como proveedores del servicio de telefonía fija, específicamente en la tecnología IP, esto unido al anuncio del ingreso al mercado de nuevos operadores como RACSA e ITELLUM. De tal forma que 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 podría llevar a que el mercado sea más competitivo. En el caso de telefonía móvil, no se tienen anuncios del ingreso de nuevos operadores.

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

La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vean involucrados proveedores del servicio de telefonía internacional.

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

Tal y como se desarrolló en el apartado de “Cambios tecnológicos previsibles”, los cambios tecnológicos y la innovación generan que en el caso del servicio de telefonía internacional las ofertas comerciales evolucionen como resultado de la presión competitiva que ejercen las distintas aplicaciones que permiten realizar llamadas internacionales a un costo muy bajo o incluso de cero.

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

En materia de tendencias del comportamiento de los consumidores, se espera que se profundice la ampliación de la cantidad de conexiones de Internet y con ello a su vez el empleo de Apps para la realización de llamadas internacionales. Lo que vendría a ejercer una mayor presión competitiva sobre este mercado.

## **V. SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA INTERNACIONAL**

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.

- 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 3.200 puntos del HHI.
- Falta de competencia potencial: este mercado muestra un continuo ingreso de nuevos operadores, a través de la tecnología de telefonía fija IP, además de que hay una serie de anuncios de ingresos de nuevos operadores.



- 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 implica que la demanda más bien es elástica.
- Cuotas de mercados similares y estables: las cuotas del mercado no sólo no son simétricas, sino que se ha dado una importante reconfiguración del mercado, con operadores que muestran continuas disminuciones en su cuota de mercado y otros que más bien tienden a crecer. Adicionalmente los operadores más pequeños también muestran una tendencia al crecimiento.
- Bajo nivel de cambio tecnológico: en este mercado hay una serie de cambios tecnológicos importantes a nivel de aplicaciones y servicios OTT que afectan la dinámica competitiva de este mercado, obligando a los operadores a competir fuertemente para captar tráfico.
- 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. Además, se evidencian distintos segmentos competitivos del mercado, de tal forma que hay una serie de nichos en los cuales determinados operadores compiten más fuertemente que en otros.
- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: este mercado cuenta con una gran cantidad de operadores de distintos tamaños, siendo la principal presión competitiva del mercado derivada de los servicios OTT lo que hace que la estructura de este mercado no favorezca la aparición de conductas colusorias entre sus agentes.

VI. Que en relación con el servicio minorista de telefonía internacional el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones:

***Estructura del mercado del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.***

1. Se evidencia una amplia gama de oferentes en comparación con el año 2010, de tal forma que la cantidad de oferentes ha venido aumentando en los últimos años llegando a 11 operadores en 2015.
2. Existen básicamente 3 operadores con proporciones fuertes y similares que abarcan aproximadamente el 95% del mercado junto a 8 operadores que representan de manera conjunta un 5% del mercado.
3. El índice de concentración era de 3.175 en 2015, sin embargo, prácticamente son 3 empresas las que abarcan la totalidad del tráfico internacional saliente (95.10%), por lo que el HHI mínimo para tres empresas sería de 3.333, equivalente al resultado de un HHI con una distribución equitativa de mercado "ideal", por lo que se acercaría desde esta óptica a un escenario con reparticiones de mercado competitivas entre los participantes.
4. En la actualidad los precios que cobran los operadores móviles por llamadas internacionales, son menores en la modalidad post-pago a los tope tarifarios vigentes. En el caso del servicio prepago, exceptuando al operador CLARO, los precios cobrados se ajustan a las tarifas máximas de acuerdo al pliego tarifario.
5. Muestra de la rivalidad de precios actual, en el caso de la modalidad post-pago, es que el ICE antes de la apertura de telecomunicaciones ofertaba precios "pegados" al tope tarifario vigente, mientras que actualmente ofrece precios que se encuentra por debajo de este pliego y además para varios destinos, precios inferiores a los de Telefónica, aunque mayores a los de CLARO. Los precios aplicados por el ICE, en post-pago, se aplican además en telefonía fija y constituyen una referencia para los proveedores de telefonía IP en cuanto a la fijación de los precios de las llamadas internacionales que cargan a sus usuarios.
6. El acceso a las fuentes de insumos no constituye un impedimento para la entrada de nuevos operadores y por ende para la competencia.
7. El poder compensatorio de la demanda es nulo, sin embargo, existe la necesidad de los operadores de competir con condiciones cada vez más favorables a los usuarios, ya que, al tener los usuarios acceso a medios alternativos para realizar llamadas internacionales, esto obliga a los operadores a ofrecer las mejores condiciones dada la facilidad para cambiar de operador u obtener una línea adicional en otro

operador.

***Barreras de entrada al mercado del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.***

8. Las fuentes de financiamiento nacional e internacional no constituyen una barrera de entrada a la prestación de servicios de telefonía internacional en el caso de Costa Rica.
9. La obtención de economías de escala y de alcance es factible para los operadores que brindan el servicio de telefonía internacional, especialmente cuando el servicio se presta través de VoIP.
10. El monto y las características de la inversión que se debe realizar en telecomunicaciones, lo mismo que el plazo de recuperación, no han constituido una barrera de entrada para la prestación del servicio de telefonía internacional.
11. El número de operadores de telefonía existentes en la actualidad evidencia que la obtención de una autorización no constituye una barrera de entrada al mercado significativa.
12. En Costa Rica los operadores de telecomunicaciones que brindan el servicio de telefonía internacional no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.
13. En la actualidad los actos de autoridades estatales o municipales no constituyen una barrera de entrada a la prestación del servicio de telefonía internacional.

***Beneficios obtenidos por los usuarios del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.***

14. Los usuarios tienen a su disposición la información necesaria para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra generando así un beneficio.
15. La apertura del mercado de las telecomunicaciones y por ende el aumento del número de proveedores, por una parte, y los cambios tecnológicos acaecidos en los últimos años han beneficiado a los usuarios del servicio de telefonía internacional en forma de menores tarifas y mayores opciones de conexión.
16. Los precios de los servicios de telefonía internacional en Costa Rica están dentro de los promedios cobrados en la región.

***Análisis prospectivo del mercado minorista del servicio de telefonía internacional.***

17. Se prevé como cambio tecnológico el desarrollo de más plataformas sobre Internet para efectuar llamadas internacionales y además una tendencia alcista en cuanto a la utilización de operadores OTT para su realización.

***Dominancia conjunta del mercado minorista del servicio de telefonía internacional***

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 MINORISTA DE TELEFONÍA INTERNACIONAL**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio minorista de telefonía internacional 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 existen tres operadores con una cuota de mercado superior al 25% en el año 2015, no se evidencia que alguno de ellos posee un especial dominio del mercado.
  - Si bien el ICE posee el control de ciertas facilidades o instalaciones esenciales importantes para el ofrecimiento del servicio de llamadas internacionales, lo cierto es que los carriers de tráfico internacional han desarrollado un papel central en el desarrollo de canales mayoristas alternativos que favorecen el

desarrollo de competencia a nivel minorista.

- No se evidencia ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado operador.
- La aparición de la telefonía IP, con sus ventajas en términos de costos, ha disminuido el papel que las economías de escala y alcance de otras redes podrían tener como una barrera de entrada.
- En el mercado del servicio minorista de telefonía internacional existen diversos proveedores que están verticalmente integrados, por lo cual no se puede presumir que algún operador particular tenga una ventaja en este sentido.
- En el mercado del servicio minorista de telefonía internacional existen diversos proveedores que poseen una red de distribución y venta muy desarrollada, por lo cual no se puede presumir que algún operador particular tenga una ventaja en este sentido.
- En el mercado del servicio minorista de telefonía internacional existe una fuerte competencia entre proveedores, lo que se refleja en la dinámica competitiva del mercado.
- En el mercado del servicio minorista de telefonía internacional no se detectan obstáculos importantes a la expansión de las operaciones de los proveedores.
- No existe evidencia de que existan cantones en el país donde los usuarios sólo tengan acceso a un único proveedor, máxime si se considera que una conexión a Internet le garantiza el acceso al usuario final a una serie de aplicaciones que resultan sustitutos del servicio de llamadas internacionales ofrecido por los operadores de telecomunicaciones.
- En el mercado del servicio minorista de telefonía internacional los costos de desarrollar canales alternativos no son tan importantes como para impedir el ingreso de nuevos operadores al mercado.

- II. Que a partir de lo anterior se concluye que al no existir en el servicio minorista de telefonía internacional 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 TELEFONÍA INTERNACIONAL, 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.

III. 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 Jácame 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 Jácame 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, considera la SUTEL 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.

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:

- *Observación presentada por Leiner Vargas Alfaro*
- 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 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.

**IV.** 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.

**V.** 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 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>18</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.

**VI. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones particulares sobre el mercado del servicio minorista de telefonía internacional:**

<sup>18</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.



- **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>19</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.

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.

- *Sobre los argumentos en relación con los mercados minoristas de servicios internacionales*

---

<sup>19</sup> 9 países Latinoamericanos, 8 Europeos, 5 Asiáticos, 1 del Medio Oriente y 1 de Oceanía.

El escrito presentado por el ICE se centra en dos argumentos en relación con los mercados internacionales. En primer argumento tiene que ver con la ausencia en el análisis del beneficio obtenido por determinados operadores producto de su integración regional, en relación con este tema es pertinente indicar que si bien es cierto para brindar los servicios de telefonía internacional e itinerancia, en caso de no contar con una red desplegada en otros países, es necesario suscribir acuerdos con los operadores de los respectivos países, dicha circunstancia no se constituye en una barrera de entrada absoluta como lo pretende hacer ver el ICE. Así esta situación se analizó en el apartado de los informes referentes a las *“Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales”*.

Incluso sobre el particular se les consultó a los propios operadores sobre dicha circunstancia, siendo el criterio de los distintos operadores, incluso de aquellos más pequeños, que no existen limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, de tal forma que si bien los operadores integrados regionalmente pueden tener alguna ventaja competitiva, dicha ventaja en primer lugar, no constituye una barrera de entrada para el resto de operadores nacionales que no cuentan con operaciones en otros países, en segundo lugar, dicha circunstancia tampoco implica que las empresas con operaciones regionales necesariamente gocen de una posición de dominio en el mercado nacional, derivada de su situación en otros países.

En particular en relación con el servicio de llamadas internacionales el informe puesto en consulta señala que:

*“En cuanto a la interconexión con operadores internacionales los resultados de la Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia de mercado. Año 2015, arroja que un 90% de los operadores encuestado no han tenido dificultades de interconexión con operadores internacionales y que los acuerdos se han realizado de forma apropiada y rápida lo que evidencia además que la reducción de precios de llamadas internacionales, si bien puede haber estrechado los márgenes correspondientes, no ha significado un obstáculo para que dichos operadores decidan no interconectarse y brindar el servicio de telefonía internacional.”*

Mientras que en relación con el servicio de itinerancia internacional se señala que:

*“Para brindar el servicio en mercados internacionales es necesario suscribir acuerdos con operadores huéspedes en los países en los cuales se desee ofrecer el servicio de itinerancia, por lo que este insumo representa una barrera de entrada importante. No obstante, este proceso suele ser expedito y no representa un obstáculo para brindar el servicio según lo manifestado por los mismos operadores móviles en la encuesta realizada por SUTEL, los cuales indican que no han experimentado problemas para suscribir acuerdos de este tipo con operadores internacionales. Más aún algunos operadores llegan incluso a indicar que los mercados internacionales son tan competitivos que existen amplias facilidades para que los operadores locales puedan para alcanzar acuerdo que permitan estructurar ofertas agresivas y competitivas para el servicio de itinerancia. Lo anterior permite concluir que en Costa Rica los operadores de telecomunicaciones que brindan el servicio de itinerancia no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales”.*

Así si bien CLARO y TELEFONICA poseen una integración regional en los mercados de servicios internacionales especialmente en Centroamérica, esto no significa que dicha circunstancia excluya al ICE en los mercados locales asociados a servicios internacionales, dado que está en la posibilidad de replicar los servicios, incluso actualmente posee acuerdos con operadores de Centroamérica y México que le permiten hacerlo.

Más aún el mismo análisis contenido en el informe 6422-SUTEL-DGM-2016 evidencia que la situación de integración regional no implica per se una fuerte rivalidad de la empresa en el mercado local, por ejemplo en el folio 495 del expediente administrativo se observa que, pese a su integración regional, TELEFÓNICA no es el operador que posee la oferta más competitiva, sino que es superado no sólo por el ICE sino también por otros operadores locales más pequeños como CABLETICA, TELECABLE y CALLMYWAY.

En relación con el segundo argumento, sobre el hecho de que CLARO y TELEFÓNICA poseen un músculo financiero que les permite apalancar su posición de dominio gracias a las mayores economías de escala y la mayor capacidad de endeudamiento para captar y atraer capital. Es importante aclarar, que el hecho de que un operador sea grande en otro mercado u otro país, no implica que dicha circunstancia tenga un efecto directo en el mercado local y que por tanto a nivel nacional se le deba declarar operador importante.

Así debe quedar claro que cualquier operador tiene el derecho a aprovechar sus ventajas comparativas, por

ejemplo, capacidad económica, capacidad de endeudamiento, etc., siempre y cuando no aproveche dichas circunstancias para incurrir en prácticas anticompetitivas.

En ese sentido, la ventaja comparativa que poseen los operadores regionales no es una barrera de entrada, porque no implica que el ICE o algún otro operador local no tenga acceso a fuentes de financiamiento, ni tampoco existe a la fecha evidencia de que estos operadores hayan empleado esta supuesta ventaja para llevar a cabo prácticas anticompetitivas en perjuicio de los competidores locales. Razón por la cual, no son de recibo los argumentos del ICE en relación con este tema.

- **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.

- VII.** 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 telefonía internacional; 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.
- VIII.** 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 6422-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio minorista de telefonía internacional 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 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 Terrilynn West.
10. **RECHAZAR** la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con el mercado del servicio minorista de telefonía internacional 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. **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6422-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado minorista de telefonía internacional.
13. **DEFINIR** el mercado del servicio minorista de telefonía internacional como el servicio de comunicaciones de voz con origen nacional y destino internacional.
14. **DECLARAR** que no existe ningún operador o grupo de ellos que tenga poder sustancial en el mercado del servicio minorista de telefonía internacional.
15. **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio minorista de telefonía internacional se encuentra en competencia efectiva.
16. **ELIMINAR** el servicio minorista de telefonía internacional 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.
17. **INDICAR** a los proveedores del servicio minorista de telefonía internacional 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.
18. **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.
19. **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 3: "Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación fija y destino internacional" y Mercado 6: "Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación móvil y destino internacional".
20. **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° 10166.—( IN2016095064 ).

## 9091-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 017-068-2016, de las 15:10 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

### RCS-263-2016

#### **“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES, 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 6421-SUTEL-DGM-2016 la Dirección General de Mercados (DGM) de la SUTEL remitió la *“Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios fijos, 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 290 al 452).
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 Jácomo 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 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).
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 TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES 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 6421-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de de terminación en redes fijas individuales:

#### **1. Dimensión de producto**

En la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se define en general sólo un mercado asociado con el servicio mayorista de terminación telefónica, el cual incluye tanto la terminación en las redes fijas como en las redes móviles. Este mercado correspondía al:

- Mercado 16: “Servicios de acceso e interconexión (terminación de comunicaciones)”.

En relación con dicha definición, y como ya fue indicado, esta agrupa los mercados de terminación de llamadas desde ubicaciones tanto fijas como móviles. Dado que se define como *“el mercado en el que se comercializa entre operadores y proveedores la terminación de comunicaciones hacia una ubicación fija o móvil en una red pública de telecomunicaciones. Mediante este servicio un operador o proveedor recibe y termina la comunicación proveniente de otro operador o proveedor interconectado. Esto es, el operador o proveedor de la red de telecomunicaciones que brinda el acceso al cliente que recibe la comunicación, termina la comunicación proveniente del operador interconectado”*.

Sin embargo, es necesario revisar si resulta conveniente que la terminación en ubicaciones fijas y la terminación en ubicaciones móviles se mantengan en el mismo mercado, o si por el contrario es necesario segmentarlas en dos mercados mayoristas independientes.

A este fin hay que tener en cuenta que para que los usuarios de los diferentes operadores puedan comunicarse entre sí, las redes de estos operadores necesitan estar interconectadas, para lo que deben prestarse unos a otros el servicio de terminación.

En ese sentido, la terminación es un servicio mayorista que se presta entre operadores de redes, de tal manera que cada operador lo ofrece al resto de operadores, fijos y móviles, para que estos puedan interconectarse y así completar las llamadas que gestionan sus usuarios finales y que tienen como destino a un abonado conectado a la red del operador que ofrece el servicio. Bajo ese contexto, la terminación no sólo es fija o móvil en función del operador que preste el servicio, sino que también es única e individual para cada red existente.

A partir de lo anterior se puede concluir que es correcto separar el servicio de terminación en dos



servicios mayoristas, uno el servicio de terminación en redes fijas y otro el servicio de terminación en redes móviles.

En consonancia con lo expuesto, se puede definir al servicio mayorista de terminación en una ubicación fija, como el servicio de interconexión que es necesario para poder terminar las llamadas telefónicas originadas por los usuarios finales de los distintos operadores de redes, y que tienen como destino, usuarios del servicio que se encuentran conectados a la red telefónica fija de un operador en particular.

De lo anterior se determina que cada operador de red puede controlar el acceso de los usuarios finales que pertenecen a otros operadores a su propia red, debido a que este último es el único que le puede brindar el servicio de terminar la llamada en los suscriptores llamados. Así las cosas, se tiene que una característica central del servicio de terminación de llamadas en una red pública de telecomunicaciones es que únicamente la red del usuario de destino dispone de los medios de conmutación y transmisión que permiten terminar la llamada en el número del suscriptor de sus servicios. Por tanto, técnicamente, sólo el operador de la red en cuestión puede prestar los servicios de terminación de los suscriptores de la misma.

En ese sentido, no existe un servicio sustituto del servicio de terminación en la red propia de cada operador de servicios de telefonía y por lo tanto, se entiende que los servicios de terminación en las diferentes redes móviles son distinguibles y distintos entre sí, por lo cual cada red corresponde a un mercado relevante individual.

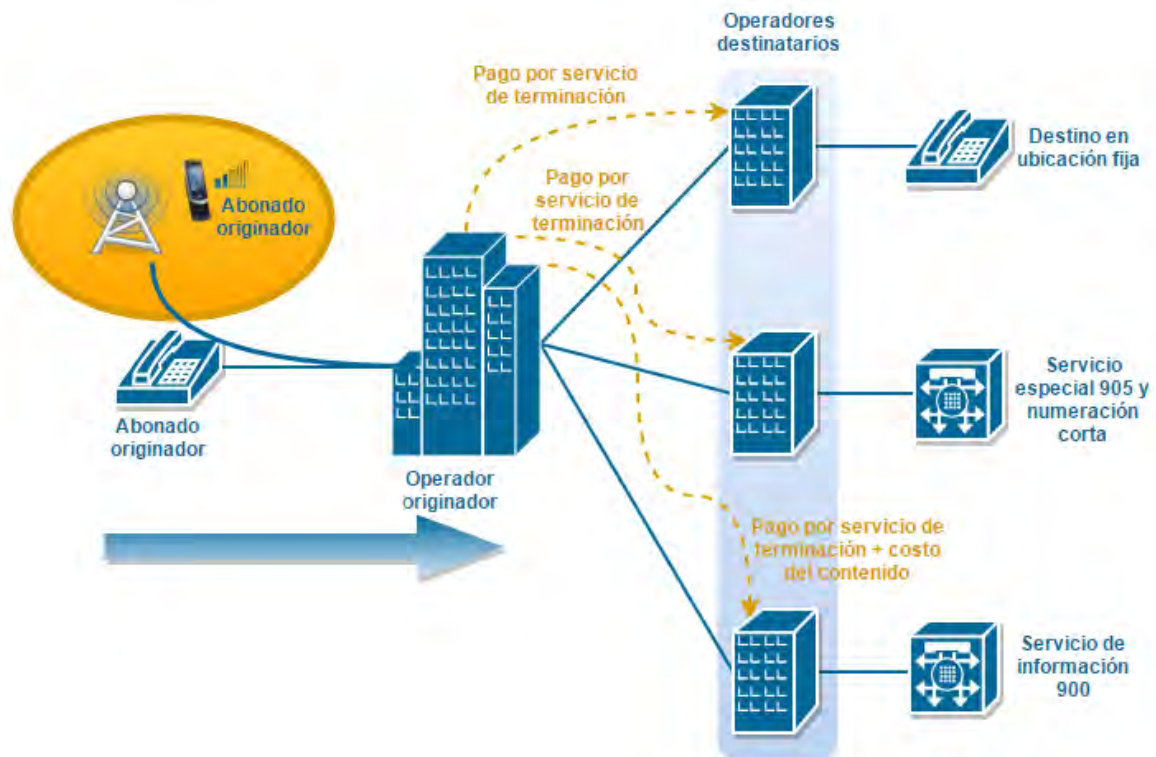
En conclusión, el mercado relevante que se está analizando en el presente estudio corresponde al servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, el cual responde a la siguiente descripción:

*“Mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales: Corresponde al servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía fija, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las llamadas que originan sus abonados, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía fija. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores de telefonía fija que operan en el país”*

Los motivos expuestos de previo implican que no existen sustitutos ni desde la perspectiva de la demanda ni desde la perspectiva de la oferta para este servicio. Esto se explica básicamente por el hecho de que para el usuario final que realiza una llamada no hay servicios alternativos que le resulten sustitutos, con lo cual a nivel mayorista el operador carece de la posibilidad de sustituir este servicio, ya que la demanda mayorista al venir inducida por la demanda a nivel minorista implica que el operador del usuario llamante no tenga más opción que terminar la llamada en la red elegida por el usuario llamado y no en otra. De tal manera que existe un mercado relevante para la terminación en la red de cada uno de los operadores.

En la Figura 1 se describe el funcionamiento del servicio en cuestión:

Figura 1  
Diagrama del funcionamiento servicio mayorista de terminación en la red fija.



Fuente: Elaboración propia.

Cabe recordar que el servicio de terminación de comunicaciones puede ofrecerse en dos modalidades que se describen a continuación:

- Servicios de terminación por tiempo: Corresponde al servicio en el que los cargos por terminación de las comunicaciones, son cobrados entre operadores en función del tiempo real de comunicación conforme a las condiciones de tasación de las comunicaciones establecidas en el artículo 37 del Reglamento de Acceso e Interconexión.
- Servicios de terminación por capacidad: Corresponde al servicio en el que un operador le brinda a otro una determinada capacidad de transporte de comunicaciones, cobrando un cargo fijo por su utilización, conforme a los niveles de calidad mínimos establecidos por la SUTEL, y los esquemas de liquidación establecidos en el artículo 37 del Reglamento de Acceso e Interconexión.

## 2. Dimensión geográfica

La dimensión geográfica de este mercado es de alcance nacional en cuanto los operadores demandarán los servicios de terminación en otras redes en toda parte y lugar en la cual los usuarios finales pueden recibir llamadas. En ese sentido no existen áreas geográficas más pequeñas en las que las condiciones de competencia de este servicio sean distintas. De tal manera que el servicio se encontrará disponible en las zonas con cobertura de la red del operador fijo minorista, en ese sentido, al haberse definido el mercado minorista de telefonía fija como de alcance nacional, se concluye que el mercado de terminación de llamadas en redes fijas individuales tiene alcance nacional.

### C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MAYORISTA DEL SERVICIO DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES

- 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 terminación en redes fijas individuales, fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6421-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 terminación en redes fijas individuales:

#### A. ESTRUCTURA DEL MERCADO.

##### 1) Participantes del mercado.

La autorización otorgada por la SUTEL para prestar servicios de telefonía bajo cualquiera de sus modalidades o tecnologías, crea la obligación, inherente a la condición de operador, de garantizar que a nivel minorista las comunicaciones iniciadas en los equipos terminales de los usuarios originantes puedan transportarse y ser recibidas por los equipos terminales de los usuarios de otros operadores o proveedores de este servicio de telecomunicaciones disponible al público. Es decir, se crea la obligación de interoperabilidad entre redes<sup>1</sup>.

A partir de lo anterior, es posible sintetizar que el proceso comunicativo entre dos redes telefónicas independientes tiene tres grandes ejes: la originación, el transporte y la terminación del tráfico. El presente análisis centra su enfoque en el último eslabón de dicho proceso, es decir la terminación de las llamadas, en particular en el caso en el que dichas comunicaciones tienen por destino redes que permiten la prestación de servicios fijos o con movilidad limitada.

Por tanto, el siguiente cuadro presenta los operadores de telefonía, a nivel costarricense, que poseen numeración asignada en la actualidad, así como información referente a la provisión del servicio de terminación en redes fijas individuales.

Cuadro 1  
Servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales:  
Operadores con numeración asignada. Año 2015.

Operador	Tecnología	Posee numeración	Provee el servicio de terminación en una red fija
American Data Networks S.A. (American Data)	Telefonía IP	√	√
CallMyWay S.A. (CallMyWay)	Telefonía IP	√	√
CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (CLARO)	Telefonía fija inalámbrica	√	√
GCI Service Provider S.A. (GCI)	Telefonía IP	√	√
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)	Conmutación de circuitos Telefonía IP <sup>a</sup>	√	√
Interphone S.A. (Interphone)	Telefonía IP	√	√
Millicom Cable Costa Rica S.A. (Millicom)	Telefonía IP	√	√
Othos Telecomunicaciones S.A. (OTHOS)	Telefonía IP	√	√
PRD Internacional S.A. (PRD)	Telefonía IP	√	√
R&H Internacional Telecom Services S.A. (R&H)	Telefonía IP	√	√
Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)	Telefonía IP	√	√
Telecable Económico TVE S.A. (Telecable)	Telefonía IP	√	√
TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. (Telefónica)	Telefonía IP <sup>b</sup>	√	√
Televisora de Costa Rica S.A. (Televisora)	Telefonía IP	√	√
Total		14	14

**Notas:**

<sup>a</sup> Servicio orientado a clientes empresariales, a través de enlaces troncales SIP.

<sup>b</sup> Servicio orientado a clientes empresariales, a través de enlaces troncales SIP.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos suministrados por los proveedores.

<sup>1</sup> Esta obligación está contenida en el artículo 9 del Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones (RAIRT),

Como se desprende del cuadro anterior, la totalidad de empresas con numeración asignada que brindan el servicio de telefonía fija, bajo cualquiera de sus modalidades (esto incluye a los operadores cuya actividad principal es la telefonía móvil), proveen el servicio de terminación en sus redes fijas individuales<sup>2</sup>.

Es con base en todo lo anterior, que se concluye que los participantes actuales del mercado de terminación en redes fijas individuales son los catorce operadores de telefonía enlistados en el cuadro anterior. Por lo que finalmente, considerando que la propia definición de este mercado indica que existe solamente un proveedor del servicio de terminación en cada red fija, se determina que cada una de estas redes se corresponde con un mercado individual, de la siguiente manera:

1. Terminación en la red fija de American Data.
2. Terminación en la red fija de CallMyWay.
3. Terminación en la red fija de CLARO.
4. Terminación en la red fija de GCI.
5. Terminación en la red fija de ICE.
6. Terminación en la red fija de Interphone.
7. Terminación en la red fija de Millicom.
8. Terminación en la red fija de OTHOS.
9. Terminación en la red fija de PRD.
10. Terminación en la red fija de R&H.
11. Terminación en la red fija de RACSA.
12. Terminación en la red fija de Telecable.
13. Terminación en la red fija de Telefónica.
14. Terminación en la red fija de Televisora.

## 2) Participación de mercado.

En línea con el último punto manifestado anteriormente, la cuota de mercado de cada operador en su red, sea en su respectivo mercado es del 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado.

Ahora bien, es de suma importancia conocer el tamaño de cada uno de estos mercados individuales de terminación, para lo cual, un análisis comparativo entre ellos se constituye en la herramienta más conveniente.

Cuadro 2  
*Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales:  
 Tráfico telefónico terminado en una red fija, por operador con numeración asignada.  
 Distribución porcentual. Primer trimestre, año 2015.*

Operador	Cuota
ICE	[75 - 100]%
Millicom	[1 - 5]%
Telecable	[1 - 5]%
Televisora	[1 - 5]%
CallmyWay	[1 - 5]%
American Data	[<1]%
Interphone	[<1]%
Telefónica	[<1]%
R&H	[<1]%
CLARO	[<1]%
GCI	[<1]%
OTHOS	[<1]%
PRD	[<1]%
RACSA	[<1]%
Total	100%

<sup>2</sup> En los casos del ICE y Telefónica, a nivel minorista, estos operadores ofrecen el servicio de terminación fija a través de tecnologías IP solamente a usuarios finales de naturaleza empresarial. Cabe sin embargo reiterar lo dicho en el análisis del mercado minorista de telefonía fija, en el sentido de que se considera que no existen razones para determinar por separado un segmento residencial y un segmento empresarial para el servicio de telefonía fija, menos aún si se trata del servicio mayorista de terminación.

*Nota: La cifra de participación de los operadores se mantiene en rangos, distribución porcentual.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.*

En el cuadro anterior se muestra la distribución referente a la cantidad de minutos terminados en las distintas redes fijas del país, en el primer trimestre de 2015, evidenciando que la mayoría del tráfico telefónico terminado en una red fija se terminó en la red del ICE, lo que implica que en materia de terminación en redes fijas, la del ICE continúa siendo el mercado más importante.

### **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 de cada operador en su red es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI en cada uno de los mercados relevantes definidos es de 10.000 puntos.

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

Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de cada uno de los mercados de terminación definidos de previo, a continuación se hace un análisis separado de su comportamiento reciente. Cabe señalar que a partir de las diferencias en volumen observadas en el cuadro anterior, se considera pertinente separar a los operadores de telefonía fija en dos grupos, por un lado está el ICE y por otro todas las demás redes individuales de telefonía fija.

- **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**

Como es bien sabido, un elemento a considerar durante el establecimiento de una relación de acceso e interconexión es la dificultad de negociación. En relación con este punto, el ICE es el único operador del mercado para el cual, el regulador se ha visto en la necesidad de dictar órdenes de acceso para garantizar esta interconexión

Los tipos de desacuerdos que se han presentado son de diversa naturaleza, pero se puede afirmar que el elemento más frecuente es el tema de la determinación de los cargos de terminación.

Es importante destacar que las obligaciones que le fueron impuestas al ICE en 2009 han garantizado que actualmente esté interconectado de manera directa con prácticamente todos los operadores de telefonía del país (ver el análisis del mercado del servicio mayorista de tránsito). Este elemento es muy relevante porque la mayor parte del tráfico de telefónico nacional que termina en una red fija se dirige hacia la red del ICE. Por lo cual, para el resto de operadores del país es altamente importante estar interconectado directamente con el ICE.

Es importante destacar que ningún otro operador telefónico fijo se aproxima a los volúmenes de terminación que se dan en la red fija del ICE, esto implica que un eventual abuso del ICE en su mercado mayorista de terminación podría afectar significativamente al resto de competidores del mercado.

- **Operadores de telefonía IP**

Tal y como se refleja en el Cuadro 14, la participación conjunta de los 13 operadores de telefonía IP no sobrepasa el 15% del tráfico telefónico terminado en una red fija, incluso algunos no llegan a tener una cuota ni siquiera del 1%.

Los operadores de telefonía IP, en particular los más grandes sean Millicom y Telecable, muestran una mayor disposición que otros operadores a estar interconectados directamente con otros operadores de telefonía del mercado, esto evidencia que los mismos no parecen tener ningún incentivo para dificultar el acceso de otros participantes del mercado hacia su red, esto en parte se explica por el tamaño mismo de sus redes. En igual sentido, la SUTEL no ha recibido solicitudes de intervención contra ningún operador de telefonía IP por problemas o negativa de interconexión.

En el caso de las empresas CLARO y MOVISTAR, pese a su participación en el mercado de telecomunicaciones móviles, no se encuentra que gocen en los mercados de terminación fija de una mejor posición de la que gozan los restantes operadores de telefonía IP.

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

A nivel de usuario final existen dos formas de contar con el servicio de telefonía fija. En primer lugar, mediante la conexión directa a la red de acceso provista por el proveedor del servicio de telefonía fija. Este medio aplica para el servicio de telefonía a través de conmutación de circuitos, telefonía fija inalámbrica y telefonía IP. El segundo método, es a través de un acceso a Internet, en los casos de los operadores de telefonía IP que permiten el registro de la línea de esta forma. Cabe señalar que aunque en este último caso el medio de acceso puede ser independiente del proveedor de telefonía, bajo ninguna circunstancia permite a otros operadores competir con el operador en la prestación del servicio de terminación para las llamadas que reciben los clientes de este último.

Por lo tanto, en ninguna de las dos modalidades anteriores existe otro operador distinto del operador dueño de una determinada red de telefonía fija capaz de prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben los usuarios de su red. De tal forma, ningún otro operador puede competir con el operador dueño de la red en la prestación del servicio de terminación.

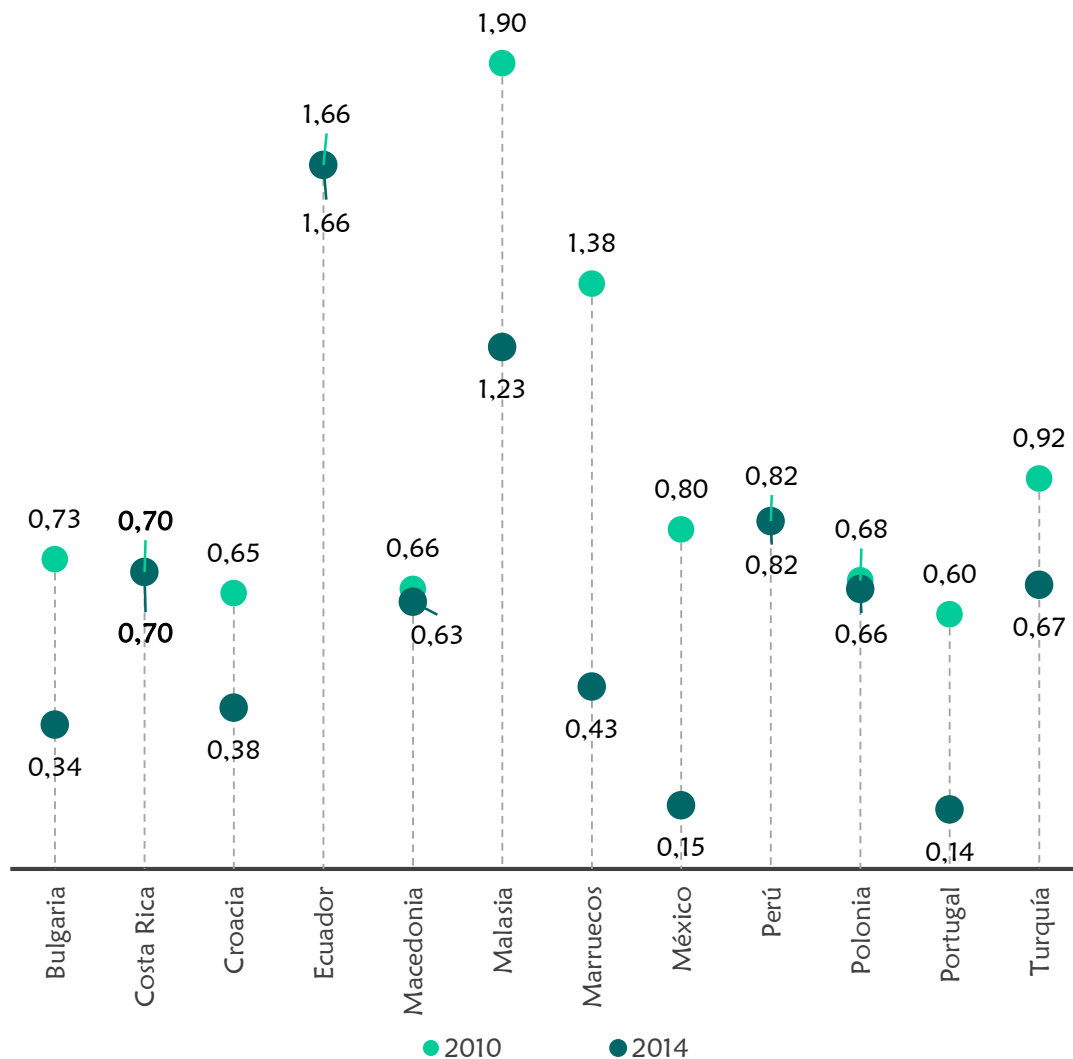
Lo anterior implica que existe una barrera absoluta para el acceso a un servicio mayorista, indispensable para la prestación del servicio minorista, sea el acceso a la terminación en la red de otro operador. El acceso a la terminación en una determinada red es más relevante entre mayor tráfico se dirija hacia dicha red, de tal forma que, de todas redes de telefonía fija, la red que ofrece el recurso de terminación más relevante es la red del ICE.

Es así, finalmente, que se concluye que no existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.

Finalmente, cabe realizar un análisis comparativo del cargo de terminación en redes fijas en relación con los montos aplicados en otros países seleccionados bajo los criterios contenidos en el cartel de licitación de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

El Gráfico 1 evidencia que el cargo de terminación en la red fija del operador declarado como importante, es menor que en la mayoría de los países de la muestra, estando incluso por debajo del promedio de 2010. Sin embargo, al observar el comportamiento de la misma variable, pero para el año 2014, se evidencia que Costa Rica pasó de estar entre los países de la muestra con el menor cargo de terminación fija en el año 2010 a estar entre los países de la muestra con el mayor cargo de interconexión en el 2014. Esta situación debe llamar la atención sobre el hecho de que los términos de prestación del servicio mayorista de terminación fija podrían estar ejerciendo presión a nivel minorista.

Gráfico 1  
*Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales:  
 Carga de terminación en la red fija del operador importante por país. Año 2010 y 2014.*



Nota: Los cargos están expresados en centavos de US\$.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-00007-SUTEL.

## 6) Poder compensatorio de la demanda.

En relación con la existencia de poder compensatorio de la demanda, tras el análisis del mercado minorista de telefonía fija, y con base en los resultados expuestos en la sección de “Participantes” y “Participación del mercado”, en el presente apartado, resulta claro que existen diferencias considerables en términos del volumen de la operación de los actores del mercado de terminación en redes fijas individuales.

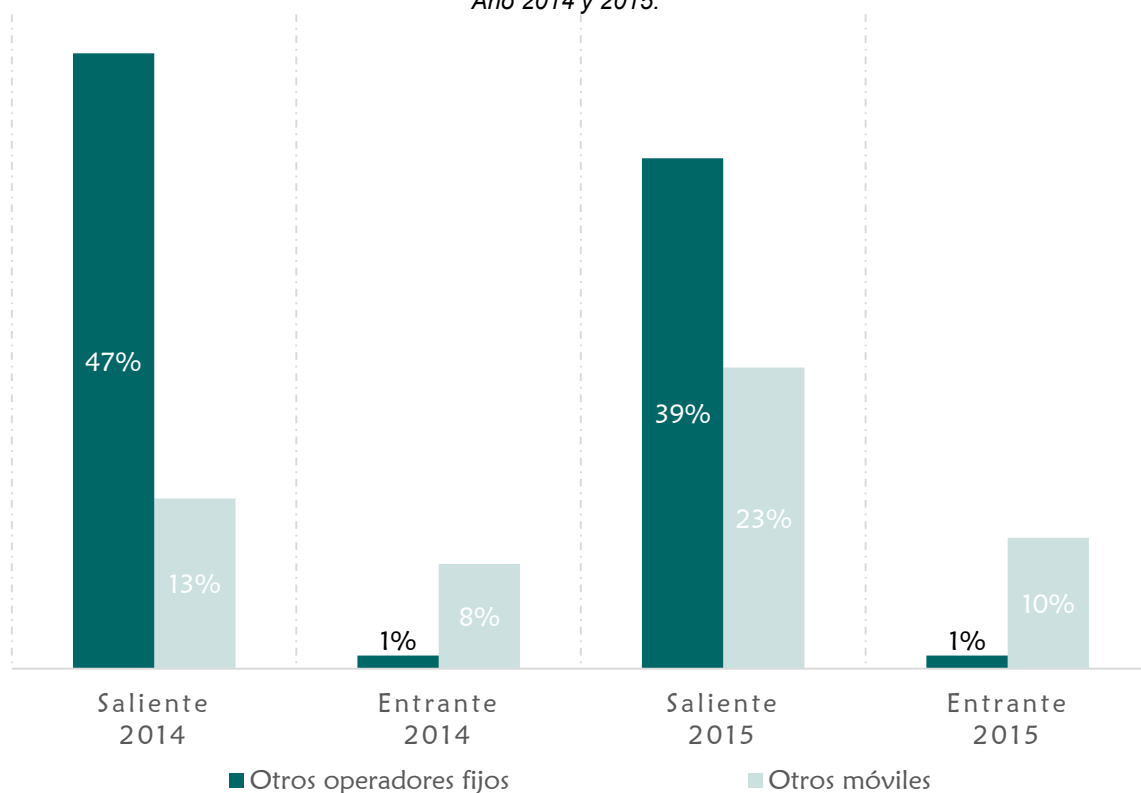
Así, si bien desde el punto de vista de la demanda de este servicio, todos los operadores de telefonía (indistintamente de su modalidad) son usuarios de este servicio, conviene analizar dos situaciones fácilmente distinguibles entre sí. En un primer escenario el ICE es visto como el oferente del servicio de terminación y los demás operadores telefónicos del país corresponden a la demanda. En un segundo escenario, los operadores de telefonía fija (excluyendo al ICE), se estudian desde el lado de la oferta y el ICE y todos los demás operadores telefónicos son a su vez los demandantes del servicio.

- Poder compensatorio de la demanda de los otros operadores en la red fija del ICE.

El elemento más importante por analizar en este apartado corresponde al tráfico entrante en la red fija del ICE, pero en función del volumen que este tráfico le representa a los operadores que lo generan.

En ese sentido, el Gráfico 2 permite observar el comportamiento del tráfico telefónico desde dos vertientes; las columnas tituladas “*Tráfico saliente a la red fija ICE*” indican el grado de importancia que tiene el tráfico terminado en la red fija del ICE, para el agente o grupo emisor del mismo, en función de su tráfico total. Por otra parte, la columna “*Tráfico entrante en la red fija ICE*” permite observar el peso que tiene este tráfico pero, en este caso, dentro del total de tráfico que ingresa a la red fija del ICE.

Gráfico 2  
Servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales:  
Tráfico de terminación en la red fija del ICE según origen. Distribución porcentual.  
Año 2014 y 2015.



Nota: Se omite el caso del ICE móvil por referirse a tráfico generado por una red del Grupo ICE.

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

En relación con el Gráfico 2, es necesario adicionar que aproximadamente el 90% del total de tráfico que termina en la red fija del mismo ICE, bien sea de su red fija (tráfico on-net) o de su red móvil. Esto implica que el ICE está en una posición ventajosa respecto del resto de operadores en cuanto posee un alto porcentaje de tráfico on-net.

La situación para los competidores del ICE es otra, así en el año 2014, el 8% del tráfico terminado en la red fija del ICE provino de las redes de los demás operadores móviles, para el año 2015 este porcentaje subió a un 10%. Mientras que este mismo dato, visto desde el lado de los demandantes del servicio, corresponde aproximadamente a un 23% del total de su tráfico. Esto implica que para los operadores móviles del mercado es mucho más importante la terminación en la red fija del ICE que lo que es para el ICE fijo la terminación en las redes de los otros operadores móviles. Esto implica que los operadores móviles no poseen poder compensatorio para negociar los términos de acceso al servicio de terminación en la red fija del ICE.

Al replicar ese mismo ejercicio, sobre las otras redes de telefonía fija, se observa que, en conjunto, para la red fija del ICE, la demanda del servicio de terminación corresponde a un 1%, pero para el conjunto de operadores de las otras redes fijas, esto representó un 47% en el año 2014 y un 39% en el 2015 del total de su tráfico generado. Esto implica que también en el caso de los operadores de telefonía IP es mucho más

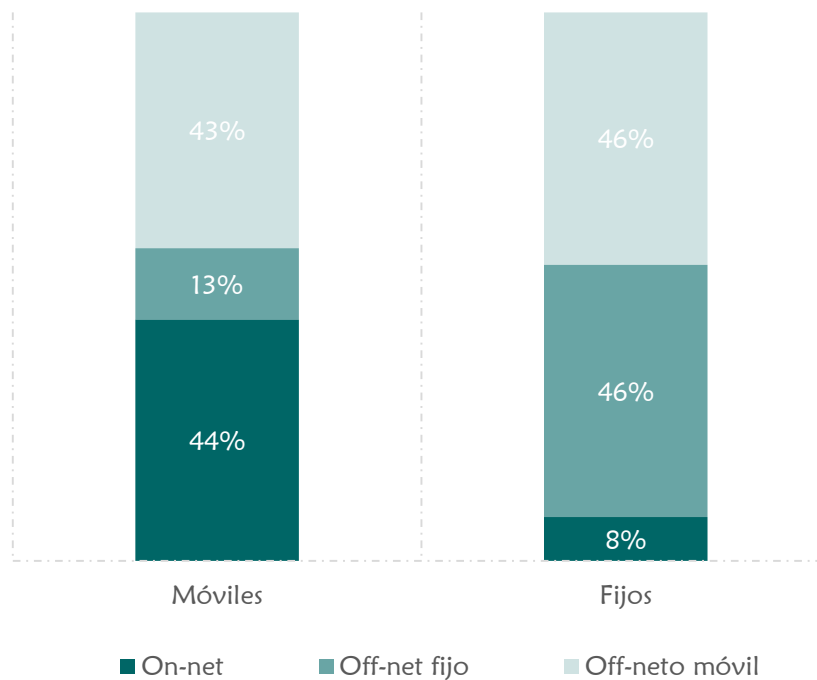


importante la terminación en la red fija del ICE que lo que es para el ICE fijo la terminación en las redes de los otros operadores fijos. Esto implica que los operadores fijos IP no poseen poder compensatorio para negociar los términos de acceso al servicio de terminación en la red fija del ICE.

En segundo lugar, la situación para los operadores móviles, es bastante mejor ya que para los operadores móviles el cargo de terminación en la red fija del ICE equivale entre un 12% y un 9% del tope tarifario dependiendo de si la llamada es prepaga o postpago, lo cual implica un mayor margen para los operadores de redes móviles.

El siguiente gráfico muestra la distribución del tráfico telefónico de los operadores alternativos tanto de telefonía fija como de telefonía móvil. La información contenida en dicho gráfico evidencia el peso del tráfico off-net fijo principalmente para los operadores fijos alternativos, ya que actualmente más de un 40% de su tráfico telefónico se dirige hacia la red fija de otro operador y por tanto es tráfico que requiere hacer uso del servicio de terminación.

Gráfico 3  
Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales:  
*Distribución promedio del tráfico saliente por tipo para los operadores alternativos fijos y móviles. Distribución porcentual. Año 2015.*



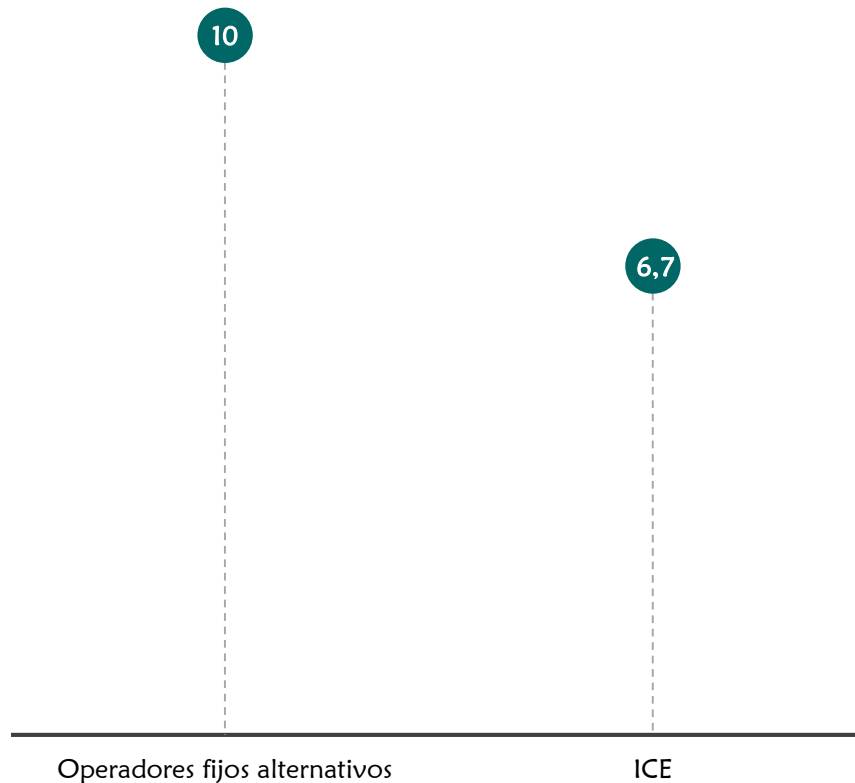
*Nota:* La distribución promedio del tráfico fijo se refiere al promedio ponderado de los operadores American Data, Cabletica, CallMyWay, Interphone, R&H, Telecable, E-Diay, Tigo y Telefónica.

*La distribución promedio del tráfico móvil se refiere al promedio ponderado de los operadores CLARO, Telefónica, Fullmóvil y Cabletica Móvil.*

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

Dicha circunstancia contrasta con el caso del ICE, para quien el mayor porcentaje de llamadas constituye tráfico on-net, cifra superior al 75%, lo cual pone al ICE en una situación de ventaja respecto al resto de operadores del mercado, principalmente de los operadores fijos, ya que si el ICE decidiera incrementar el cargo de interconexión estaría en la posibilidad de competir con mayor ventaja que los restantes operadores del mercado, quienes al poseer un mayor porcentaje de tráfico off-net que el ICE enfrentan un costo promedio mayor, de tal forma que un incremento en el precio del cargo de terminación implica un encarecimiento del costo que es menor para el ICE que para sus competidores. Esta situación se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 4  
Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales:  
Costo promedio de interconexión que enfrentan los operadores fijos del mercado. Año 2015.



*Notas:*

*El costo promedio de interconexión se estimó partiendo del hecho de que para el tráfico on-net el costo de interconexión es cero, para el tráfico off-net móvil el costo de interconexión es 17,95 colones/minutos y para el tráfico off-net fijo el costo de interconexión es de 3,7 colones/minuto.*

*Las cifras están dadas en colones por minuto.*

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

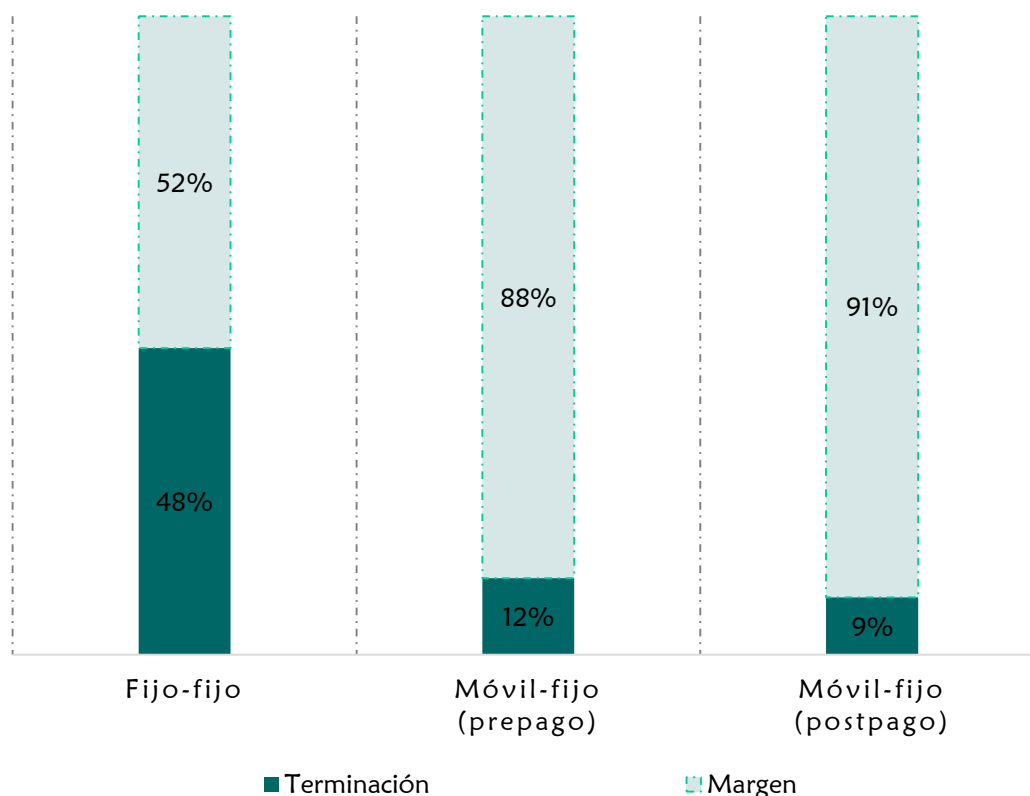
En una circunstancia como la actual y con cargos de terminación simétricos el ICE no enfrenta poder compensatorio por parte de los otros operadores fijos del mercado que le impida elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes.

En virtud de lo anterior conviene llevar a cabo un análisis del peso que tiene el cargo de terminación en la red fija del ICE respecto de los precios cobrados al usuario final. En primer lugar se encuentra que para los operadores de telefonía IP este corresponde aproximadamente a un 48% del tope tarifario que pueden aplicar a sus usuarios finales. Es así como resulta evidente que ante una situación en la cual se diese un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en la red fija del ICE se afectaría significativamente la provisión del servicio de telefonía fija a nivel minorista, produciendo restricciones significativas para los operadores alternativos de telefonía fija.

Gráfico 5

Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales:

Porcentaje que representa el cargo de terminación del tope tarifario de una llamada con destino fijo en relación con los topes tarifarios mayoristas. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OIR 2014, RCS-059-2014, y del pliego tarifario vigente, Acuerdo 027-003-2014.

Lo anterior permite concluir que en la negociación de los demás operadores con el ICE, tanto de los operadores móviles como de los operadores fijos IP, los operadores que pretenden negociar el servicio de terminación con la red fija del ICE no poseen poder compensatorio producto de la diferencia en el volumen de tráfico.

- Poder compensatorio de la demanda de los otros operadores en las redes fijas de cada uno de los operadores alternativos de telefonía fija.

En este segundo apartado se valorará la existencia de poder compensatorio de la demanda en los restantes trece mercados de terminación en una red fija.

Un primer elemento a tener en cuenta, derivado de los análisis de los mercados minoristas de telefonía, es que las redes de telefonía fija IP generan poco volumen de tráfico, en relación con las redes móviles o la red fija del ICE. Esto es en sí mismo un indicio de que estos operadores no se encuentran en una posición ventajosa para negociar los términos de la oferta del servicio de terminación en sus respectivas redes.

Como ya se vio en el apartado anterior el ICE como titular de la red de telefonía fija básica tradicional, por el volumen de tráfico que intercambia con estos agentes económicos, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores fijos del mercado. Ya que sólo un 1% de todo el tráfico originado por la red fija del ICE es terminado en alguna de las otras redes fijas del país. Mientras que aproximadamente el 90% de este tráfico se termina ya sea en la misma red fija del ICE o en su propia red móvil.

Por otra parte, según se desprende del Gráfico 2, estos operadores dirigieron en 2014 el 47% y en 2015 el

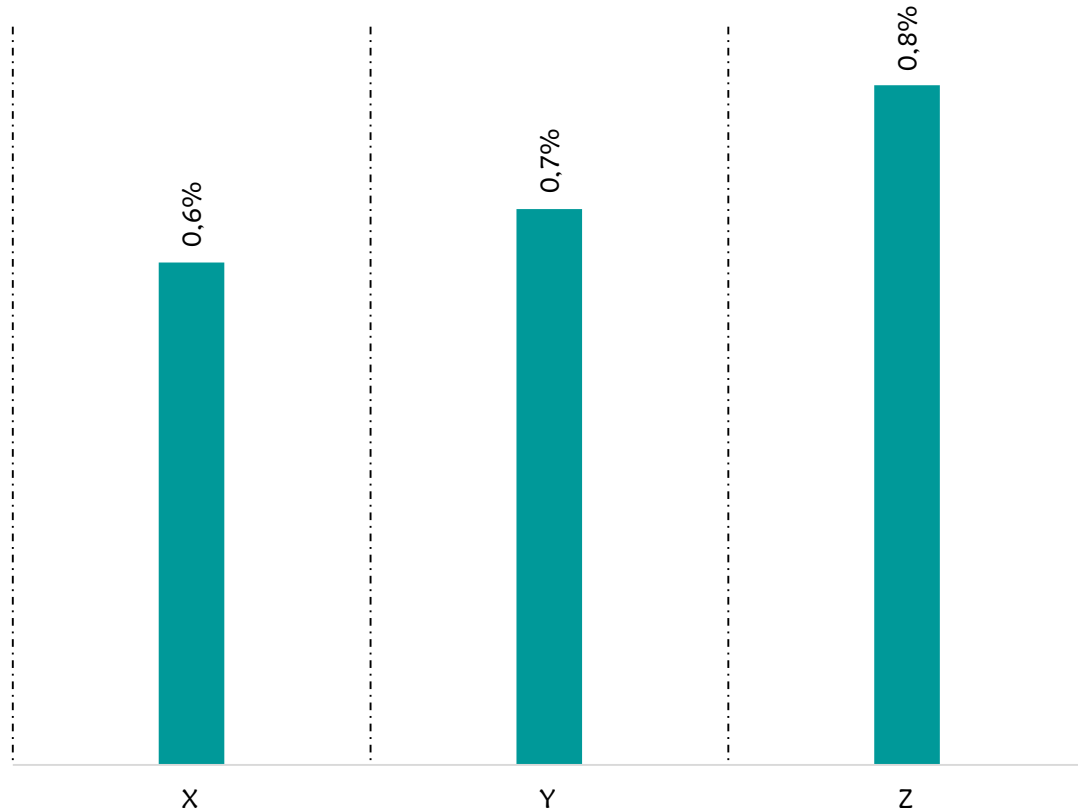
39% de tráfico total hacia la red fija del ICE, lo cual evidencia un desbalance considerable en la relación de intercambio de tráfico.

Ahora bien, la situación expuesta anteriormente, no difiere en gran medida al considerar la demanda que hacen de este servicio de terminación las redes móviles, ya que menos de 1% de todo el tráfico móvil saliente, termina en las redes fijas alternativas. Mientras que, como se vio en un gráfico anterior, los operadores de telefonía fija alternativos envían alrededor del 46% de su tráfico hacia una red móvil.

Gráfico 6

*Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales:*

*Tráfico saliente hacia las redes fijas alternativas en relación con el tráfico total de salida de una determinada red móvil. Distribución porcentual. Año 2015.*



*Nota: Por confidencialidad de los datos, el nombre del operador fue sustituido por una letra.*

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

Este desbalance de tráfico que prima también entre operadores de telefonía fija y operadores móviles implica que los operadores alternativos de telefonía fija carecen completamente de poder para imponer los términos económicos de acceso a sus redes, no dándose así una negociación de pares, teniendo así los operadores demandantes un mayor poder compensatorio sobre el operador que les está ofreciendo el servicio de terminación.

Lo anterior lleva a concluir, que en el caso de las redes de telefonía IP, producto de la diferencia en el volumen de tráfico intercambiado, los operadores CLARO, Telefónica e ICE (los dos primeros en virtud del volumen de tráfico móvil y el tercero en función tanto del tráfico fijo como del móvil) poseen poder suficiente para compensar cualquier intento de imposición de condiciones que pudiesen tener los operadores de telefonía IP.

En igual sentido, dados los tamaños similares entre las mismas redes de telefonía IP se logra determinar que dichos operadores pueden ejercer poder compensatorio en las negociaciones que se lleven a cabo entre ellos mismos.

Así las cosas, se puede concluir que la posibilidad de que un operador pueda actuar con independencia de sus clientes depende de la posición de éstos en las negociaciones, la cual como ya se vio es alta. De tal forma que el poder compensatorio de la demanda de estos operadores es suficiente para disciplinar el comportamiento de los operadores de telefonía fija IP, en lo referente al servicio de terminación en su red.

Lo cual permite concluir que la existencia de poder compensatorio de los restantes operadores del mercado en relación con los operadores de telefonía fija IP llega a erosionar cualquier poder de mercado que estos operadores pudieran tener en la negociación de la terminación en sus redes, ya que el hecho de que un determinado operador tenga o no poder de mercado depende de si existe un poder compensatorio del comprador suficiente que evite que el operador que supuestamente debería gozar de poder de mercado pueda ejercer dicho poder incrementando sus precios o afectando los términos de prestación de la oferta del servicio.

Resulta claro que dada la posición de las redes de telefonía fija IP en los mercados minoristas los operadores dueños de dichas redes no tienen ni el incentivo ni tampoco la capacidad de abusar de un eventual poder de en el mercado mayorista de terminación.

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

El principio de tasación de llamadas CPP (Calling Party Pays o el que llama paga”) hace que el usuario llamado no tenga ningún incentivo para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le preocupa el costo que paga el usuario llamante, de tal forma que el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación.

### **B. BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.**

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

En virtud de que las barreras a la entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red fija, son absolutas en tanto que únicamente el operador propietario de la red fija puede prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus clientes, los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución se vuelven irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.

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

En materia economías de escala y alcance, como ya se ha venido indicando, el ICE posee la red en la cual se termina la mayor cantidad de tráfico fijo, en ese sentido la escala de su red es la que lo vuelve el operador con el mercado de terminación fijo más relevante. Resulta entonces evidente que la posición en el mercado minorista de telefonía fija, en relación con la escala de red que manejan, se ve reflejada en los mercados mayoristas asociados, tal es el caso de este.

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

Como ya fue indicado previamente las barreras de entrada a cualquiera de estos mercados son absolutas. Esta condición, en la cual no existen sustitutos para la provisión del servicio mayorista, deviene del hecho de que el operador que origina la llamada no puede elegir la red en la cual está terminará, sino que es una decisión del usuario escoger la red en que esta llamada terminará, siendo que el operador no tiene más opción que encaminar la llamada con base en el número digitado por el llamante. Así el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión se vuelven elementos irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.

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

Las concesiones y autorizaciones con que cuentan los actuales operadores móviles les permiten ofrecer todos los servicios que se puedan prestar sobre una red fija, en ese sentido el servicio mayorista de terminación está incluido dentro del título habilitante otorgado. En razón de lo anterior no se requieren trámites adicionales para que un determinado operador preste el servicio mayorista de terminación. Por lo

anterior, se concluye que este elemento no representa una barrera de entrada para el ofrecimiento de este servicio.

#### **5) Inversión en publicidad.**

La publicidad consiste en la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores o usuarios en general. Es por tanto un mecanismo de diferenciación de un producto o servicio que es útil frente a grupos extensos de potenciales usuarios, tal como se da en los mercados de índole minorista.

Sin embargo, al tratarse el servicio de terminación de un mercado mayorista, conformado por un número reducido de demandantes y oferentes del servicio, en donde todos son operadores o proveedores telefónicos autorizados y regulados por SUTEL, no se considera relevante analizar la inversión en publicidad, dado que en general esta es inexistente y el establecimiento de las relaciones de interconexión se da por medio de negociaciones internas entre los propios agentes o en su defecto por intervención de la SUTEL. Lo cual permite concluir que la publicidad, al no ser necesaria en este mercado, no representa una barrera de entrada al mismo.

#### **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 de terminación 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.**

Cabe mencionar que los operadores que participan como proveedores del servicio de terminación en redes fijas individuales, normalmente no requieren desplegar elementos soportantes de red como postes y ductos debido a que ya estos están desplegados 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.

### **C. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.**

#### **1) Cambios tecnológicos previsibles.**

La percepción entre los operadores del servicio de telefonía fija, refleja la expectativa de cambios en el mercado de telefonía fija, así un 80% de los operadores<sup>3</sup> consideran que existirán cambios, ya sea por la entrada de nuevos operadores de telefonía IP o por un cambio en las tarifas.

Específicamente en relación con ese primer punto, el 40% de los operadores encuestados considera que se dará un cambio a nivel tecnológico, resultado de la innovación y la convergencia. Esto último en el sentido de que diferentes servicios como telefonía fija, móvil, internet o televisión por suscripción sean ofrecidos mediante un único soporte físico, en particular sobre fibra óptica.

Pese a lo anterior, no se considera que dichos argumentos resulten suficientes para pensar que se den cambios tecnológicos que resulten de alguna forma significativos a nivel mayorista en los mercados de terminación fija, de forma tal que la dinámica competitiva observada hasta el momento en estos mercados de terminación individuales pueda cambiar en el corto plazo.

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

---

<sup>3</sup> Tomando en consideración la respuesta 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."

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

Actualmente ante la SUTEL hay nuevas firmas tramitando su incorporación como proveedores del servicio de telefonía fija, específicamente bajo tecnologías IP, sin embargo, dichas incorporaciones potenciales, no revisten ningún elemento destacable que permita a la SUTEL a considerar que el ingreso de estos nuevos operadores llegue a alterar las condiciones de los mercados mayoristas de terminación fija.

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

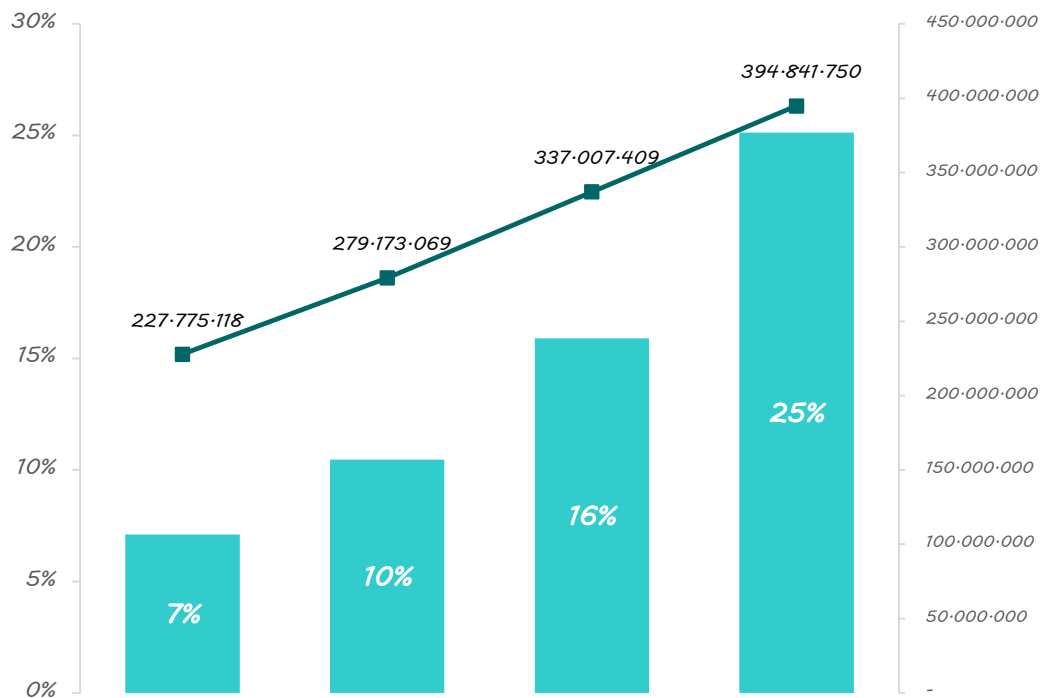
La SUTEL no tiene conocimiento de que algunos de los operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de terminación en una determinada red fija.

**c) Tendencias históricas de los indicadores relevantes**

En este apartado se busca determinar si de las tendencias de los indicadores se puede evidenciar un cambio significativo en la estructura de mercado que pueda impactar la competencia del mercado en el corto plazo.

En particular interesa determinar si se puede presentar un cambio importante en el tráfico de las redes fijas de los operadores alternativos. La proyección del tráfico originado en las redes fijas alternativas se muestra en el siguiente Gráfico

Gráfico 7  
*Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales:  
Tráfico saliente originado en las redes fijas alternativas. Proyección de la cantidad de minutos y la distribución porcentual. Años 2016-2018.*



Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

La información contenida en el Gráfico anterior permite concluir que si bien se estima que el tráfico de las redes fijas alternativas se incremente en los próximos años, dicho crecimiento no es suficiente para considerar que dichos operadores estén en una situación en la cual puedan ejercer poder compensatorio respecto del ICE, principalmente si se considera que la proyección de tráfico considera a todos los operadores alternativos de manera integrada, lo que evidencia que a nivel individual dichos operadores

siguen siendo pequeños para poder compensar el poder del que goza el ICE en relación con la terminación en su red fija.

#### **D. 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.

- I. Que en relación con el servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones:

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

1. Actualmente la totalidad de empresas con numeración asignada, que brindan el servicio de telefonía bajo cualquiera de sus modalidades proveen el servicio de terminación en sus redes fijas individuales.
2. La mayoría del tráfico telefónico terminado en una red fija se dirige a la red fija del ICE, lo que implica que en materia de interconexión este es el mercado de terminación fija más importante.
3. La cuota de mercado de cada operador en su red, sea en su respectivo mercado es igual al 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado.
4. Como la participación de cada operador en su red es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI en cada uno de los tres mercados relevantes definidos es de 10.000 puntos.
5. Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de los mercados de terminación definidos de previo a continuación se hace un análisis del comportamiento reciente observado:
  - a. INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: La mayor cantidad de solicitudes de intervención de la SUTEL por materia de interconexión se han presentado contra el ICE. Los tipos de desacuerdos que se han presentado son de diversa naturaleza, pero el elemento más común a ellos ha sido el tema de la determinación de los cargos de interconexión. Del total del tráfico telefónico saliente nacional hacia una red fija la mayoría, en el rango [75%-100%] se dirige hacia la red fija del ICE, lo que implica que un eventual abuso del ICE en su mercado mayorista de terminación podría afectar significativamente al resto de competidores del mercado.
  - b. Resto de operadores presentes en el mercado de terminación en redes fijas individuales: Esta agrupación se conforma por los agentes económicos que operan redes de telefonía fija basada en tecnología IP y en telefonía fija inalámbrica. Si bien es cierto que las empresas CLARO y MOVISTAR operan en los mercados de telefonía móvil, no se detecta que su posición en dichos mercados les haya proporcionado una ventaja significativa en materia de terminación en sus redes fijas, siendo que en general todos los operadores aquí agrupados comparten la característica de que la mayor parte de su tráfico saliente *off-net* se dirige a las redes tanto fija como móvil del ICE y que a su vez su tráfico saliente *on-net* es considerablemente menor que este. De esta forma, se observa una situación inversa a la que se da en el ICE, en donde el tráfico *on-net* supera al *off-net*, es decir que la mayor parte del tráfico saliente en este operador, termina ya sea en su red fija o móvil. Esta situación pone al ICE en una situación de ventaja respecto a esta agrupación; esto en tanto, el ICE no enfrenta poder compensatorio por parte de los otros operadores que le impidiese elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes telefónicas.
6. No existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.
7. En relación con el poder compensatorio de los operadores de redes fijas, existen dos situaciones a considerar, en primer lugar, el ICE como dueño de la red de telefonía fija basada en conmutación de circuitos, por el volumen de tráfico que intercambia con los demás agentes del mercado, es un



operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores de telefonía fija del mercado. Por otro lado, en el caso de los demás operadores de telefonía fija, solamente, alrededor de 1% de todo el tráfico móvil saliente y el 1% del tráfico fijo saliente, termina en estas redes, por lo que carecen completamente de poder compensatorio para negociar los términos de acceso al mercado mayorista de terminación en particular frente a la red fija y móvil del ICE y las redes móviles de CLARO y MOVISTAR.

8. Actualmente el cargo de terminación fijo representa un 48% del tope tarifario de las llamadas con origen fijo y destino fijo, se encuentra que los operadores de telefonía IP, sumada su necesidad de hacer uso del servicio mayorista de tránsito, están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red fija individual afectaría significativamente la provisión de este servicio, produciendo restricciones significativas a nivel minorista.
9. El principio de tasación de llamadas CPP hace que el usuario llamado no tenga ningún incentivo para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le preocupa el costo que paga el usuario llamante, de tal forma que el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación.

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

10. Las barreras a la entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red fija, son absolutas en tanto que únicamente el operador propietario de la red fija puede prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus clientes, los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución se vuelven irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.
11. En materia economías de escala y alcance la posición en los mercados minoristas del ICE, en relación con la escala de red que manejan, contribuye a que poseen a su vez una posición importante en los mercados mayoristas asociados. Una situación inversa se presenta para los operadores de telefonía fija IP, cuya posición en los mercados minoristas implica que los operadores dueños de dichas redes no tienen ni el incentivo ni tampoco la capacidad de abusar de un eventual poder de en el mercado mayorista de terminación.
12. Las barreras a la entrada a cualquiera de estos mercados son absolutas, esta condición en la cual no existen sustitutos para la provisión del servicio mayorista, implica que el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión se vuelven elementos irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.
13. La publicidad no representa una barrera de entrada a los mercados de terminación.
14. Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales no representan una barrera de entrada a los mercados de terminación.
15. La discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales o representan una barrera de entrada a los mercados de terminación.

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

16. Los anuncios de ingreso de nuevos operadores, al mercado minorista del servicio de telefonía fija, reflejan que el número de operadores en el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales continuará expandiéndose.
17. Pese a los anuncios de ingreso de nuevos operadores, no se vislumbra que en el corto plazo se observen cambios en la dinámica competitiva imperante en el mercado analizado.
18. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de terminación en una red móvil.

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

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

## **E. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales 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 único operador importante en uno de los mercados de terminación fija definidos previamente, por las siguientes razones:
- AMERICAN DATA NETWORKS S.A., CALLMYWAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, INTERPHONE S.A., MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNACIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., poseen un 100% de la cuota de su respectivo mercado de terminación.
  - AMERICAN DATA NETWORKS S.A., CALLMYWAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, INTERPHONE S.A., MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNACIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. poseen el control de las instalaciones necesarias para terminar una llamada en sus respectivas redes.
  - Si bien no se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado operador, este elemento no resulta de particular relevancia para el mercado relevante analizado.
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee altas economías de escala ya que cuenta la red fija más grande del país. La escala de la red de este operador cobra particular relevancia en relación con las redes de los operadores de los otros operadores de telefonía fija. Los operadores de las redes fijas de AMERICAN DATA NETWORKS S.A., CALLMYWAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., INTERPHONE S.A., MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNACIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. dada su pequeña escala en los mercados minoristas carecen de la capacidad de abusar de un eventual poder de en sus mercados mayoristas de terminación.
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD es un operador integrado verticalmente y goza de una buena posición en los mercados minoristas, lo que le facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas. Mientras que los operadores de redes fijas de AMERICAN DATA NETWORKS S.A., CALLMYWAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., INTERPHONE S.A., MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNACIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. carecen de poder de mercado producto de la existencia del poder compensatorio que ejercen otros operadores sobre ellos.
  - El mercado de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD presenta una ausencia de competencia potencial, ya que no es posible desarrollar canales alternativos de producción para la provisión de este servicio.
  - El mercado de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD presenta altos obstáculos a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular de los operadores más pequeños del mercado. Mientras que los mercados de terminación de los operadores de redes fijas de AMERICAN DATA NETWORKS S.A., CALLMYWAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., INTERPHONE S.A., MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNACIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. por su importancia a nivel minorista no representan ningún obstáculo a la expansión de las operaciones de otros proveedores,
  - Si bien no se encuentra que algún operador posea a nivel mayorista exclusividad en algunas zonas

- geográficas del país, 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.

- II. Que sólo en uno de los mercados asociados al servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales se encuentra la existencia de un operador con poder significativo de mercado, sea en el mercado de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, siendo dicho Instituto el operador importante de este mercado, 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 del servicio mayorista de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD:

- 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. La Sutel determinará qué información se deberá hacer pública de conformidad con las condiciones de mercado y de información que ella considere, lo hará en el momento en que lo considere oportuno.

- 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, tal y como es el caso de la orientación a costos en la determinación de los cargos de terminación 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.

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 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. *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.***

Como fue determinado previamente la interconexión directa con los OMR del mercado es de gran relevancia para los restantes operadores de telefonía del mercado, de tal forma que la negativa de interconectarse directamente lleva aparejado un deterioro de los términos en que los restantes operadores acceden a los insumos mayoristas necesarios para la prestación de los servicios minoristas de telefonía, principalmente por el incremento en el costo de interconexión que les representa a los otros operadores la interconexión indirecta vía tránsito. Así esta obligación de dar libre acceso a sus redes a los restantes prestadores de servicios de telecomunicaciones en condiciones razonables y no discriminatorias no sólo evitaría eventuales abusos de los operadores importantes 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.***

Se impone esta obligación en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la normativa. Ya que los operadores y proveedores que requerían este tipo de servicios son usualmente sus competidores a nivel minorista, así se busca que un determinado operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe de atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización de la misma manera 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.***

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 el operador importante debe velar por que 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, 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 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).

- 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 e interconexión, 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.**

Como fue indicado previamente actualmente el cargo de interconexión representa un porcentaje muy significativo, superior en todos los casos al 40% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de terminación afectaría significativamente la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que, como fue determinado también de previo, existe falta de poder compensatorio entre el ICE y los restantes OMR del mercado y entre los operadores de telefonía fija IP y todos los OMR, lo que implica que estos mercados reúnen las condiciones para que se pudieran presentar abusos en la determinación del cargo de terminación y demás cargos asociados a la prestación mayorista del servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que los operadores importantes declarados en estos mercados 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. 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 los operadores importantes deberán remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

Si los cálculos presentados por los operadores importantes no llegan a ajustarse a la metodología previamente definida, la Sutel podrá utilizar sus propios modelos de costos para determinar unos cargos de terminación y demás cargos asociados que favorezcan la competencia a nivel minorista.

- i. 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 el operador importantes del mercado de terminación fija. 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 terminación de llamadas.

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.

Ya que el ICE contaba con esta obligación conforme la primera revisión de mercados relevantes realizada por la SUTEL en la resolución RCS-307-2009, se entiende que la OIR aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 de las 15:45 horas del 28 de marzo del 2014 y RCS-110-2014 de las 16:30 horas del 23 de mayo de 2014, continua vigente hasta tanto no se dé la aprobación de una nueva OIR, la cual debe ser presentada en el plazo de nueve meses.

**D. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES, 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 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.

o *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:

o 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 esta Superintendencia 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 Loria 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 Ruiz, 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 Jácomo 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>4</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:

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

○ *Sobre los argumentos en relación con el mercado mayorista de terminación en redes fijas*

---

<sup>4</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.

En lo referente a este mercado, el ICE centra sus argumentos en dos ideas centrales, en primer lugar, indica que la falta de un análisis geográfico de tipo regional, utilizando como parámetro central del estudio, la coexistencia de la red de acceso del ICE (no indica si fija o móvil) frente a las redes de otros operadores, tiene por consecuencia que el actual análisis del mercado sea insuficiente y por ende se le estaría aplicando al ICE una serie de medidas regulatorias a nivel nacional las cuales califica de carga desproporcionada y no justificada. Agrega además que en las zonas donde confluyen varias redes de acceso “los operadores móviles y operadores de cable regionales están ejerciendo restricciones directas e indirectas sobre cualquier posible comportamiento anticompetitivo por parte de otros operadores...”.

Sobre este argumento es preciso establecer que el servicio de terminación es ofrecido por el ICE a todos los demás operadores de telefonía fija y móvil que operan en el país, siendo que las llamadas que pretenden ser terminadas en las redes fijas de estos operadores pudieron haber sido originadas en la red de un operador ubicado en cualquier parte del país, en ese sentido la diferenciación geográfica de este servicio no resulta pertinente, toda vez que los argumentos esbozados por el ICE guardan relación meramente con la prestación minorista del servicio, no así con el alcance del servicio mayorista aquí analizado, cuyo alcance geográfico es de índole nacional.

Así las cosas, el argumento del ICE de que la presión competitiva ejercida por la oferta comercial de otros operadores (móviles y regionales) disciplinaría su comportamiento, carece de sentido, toda vez que estas afirmaciones sólo tienen relación con la prestación minorista del servicio de telefonía fija y no con la prestación mayorista del mismo, mercado en el cual el ICE no recibe ningún tipo de presión competitiva, ya que presta este servicio en condiciones monopólicas, toda vez que cada red pública de telecomunicaciones constituye un monopolio para la terminación de llamadas en dicha red. Por lo cual los argumentos del ICE en relación con este tema no son de recibo.

Aunado a lo anterior, es necesario destacar que la terminación es un servicio producto de la interconexión telefónica, la imposición de obligaciones resulta absolutamente justificada con base en los argumentos ya citados. Como la Comisión Europea<sup>5</sup> lo ha reconocido, lo siguiente en relación con dicho tema: “*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*”. De tal manera, que dadas las características de este mercado, en el cual un aumento unilateral del precio del servicio de terminación fija puede llevar a restringir significativamente la competencia en los mercados minoristas tanto de telefonía fija como de telecomunicaciones móviles, las obligaciones impuestas al ICE están completamente justificadas, más aún como del mismo escrito se desprende el objeto del ICE al solicitar las desregulación de este mercado es precisamente poder llevar a cabo un aumento cargo de terminación fija.

En segundo lugar el ICE reitera su argumento en relación con el creciente efecto de sustitución de la telefonía fija hacia la telefonía móvil, sin perjuicio del hecho de la falta de argumentos sólidos y rigurosos por parte del ICE para fundamentar esta suposición, pues se limita a presentar un gráfico de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC, es pertinente acotar que dicho argumento sólo tiene relación con el servicio minorista de telefonía fija y no tiene ningún impacto en el mercado del servicio mayorista de terminación fija ya que este servicio mayorista constituye un monopolio, de tal suerte que si un operador fijo o móvil quiere terminar las llamadas a los abonados de la red del ICE, no tiene otra opción que llamar o interconectar con la red del ICE a la cual el abonado destinatario de la llamada está conectada. Por lo anterior, los argumentos del ICE no son de recibo.

Finalmente, en relación con el argumento de que se debe aumentar el cargo de terminación fija, todo esto aduciendo razones referentes al déficit de acceso de la red de telefonía fija del ICE, es pertinente

---

<sup>5</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.

indicar que el tema del presunto déficit de acceso de la red fija del ICE no guarda relación con el objeto de la consulta pública.

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

○ *Sobre los argumentos en relación con el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales*

En relación con este mercado indica el Viceministerio de Telecomunicaciones que no queda claro dentro las justificaciones contenidas en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016 por qué se considera que cada una de las redes de telefonía fija constituye un mercado en sí misma.

Para un mejor entendimiento de este hecho, conviene sintetizar el proceso comunicativo, a través de una llamada telefónica, en tres elementos básicos: originación, transporte y terminación. Como es bien sabido, tanto en la originación como en el transporte, existen “vías alternas”, en el caso de la originación, este servicio puede ser ofrecido por el mismo operador que da el acceso a la red, o por otro seleccionado por el usuario.

En cuanto al transporte, a nivel mayorista este puede darse a través de la interconexión directa o por medio de tránsito a través de la red de cualquier otro operador, siendo que en estos casos existe la posibilidad de sustituir una red de telefonía por otra.

Finalmente, dentro del servicio de terminación no existe esta posibilidad; si un usuario del operador A llama a un usuario del operador B, el operador A no tiene otra opción más que encaminar esta llamada hasta B, ya sea de forma directa, o a través del servicio de tránsito, pero ningún otro operador, llámese C, D o E, pueden ofrecer sus redes para que la llamada se complete, dado que el número destino, está registrado únicamente en la red del operador B, es así que bajo este escenario, el servicio de terminación ofrecido por el operador B no tiene sustituto alguno, constituyéndose en un mercado en sí mismo. En resumen, todas las llamadas que deben terminar en un operador en particular solo pueden completarse en su propia red y por ende solo este operador puede ofrecer el servicio de terminación en su red.

Por otra parte, señala el Viceministerio que “...no resulta comprensible por qué el mercado de terminación del ICE no está en competencia si es el único oferente en el mercado de su red por razones que se catalogan como técnicamente inamovibles...”. Al respecto, se destaca que justamente en cuanto el ICE constituye el único oferente en el mercado es por lo cual el mercado no se encuentra en competencia. Así, por el contrario a lo indicado por el Viceministerio de Telecomunicaciones, la situación expuesta, de acuerdo con la teoría económica, denota un monopolio, que en este caso fundamenta su existencia en razones tecnológicas.

Finalmente, manifiesta el Viceministerio que “...tampoco se comprende la forma en que la condición “no competitiva” del mercado en torno a la red del operador incumbente podría cambiar...”. En lo que respecta a esto, el informe 6421-SUTEL-DGM-2016, va más allá de simplemente definir que actualmente existen catorce mercados de terminación en redes fijas; es así que se realiza un análisis comparativo de todos estos mercados, producto del cual se observa que hay mercados más importantes que otros en términos de tráfico telefónico, o lo que es lo mismo, no todas las redes fijas son receptoras de la misma cantidad de llamadas. De esta forma se determina que la red fija del ICE es la que recibe mayor cantidad de minutos en comparación con las otras trece redes analizadas; las cuales sin embargo han experimentado un crecimiento constante de tráfico en los últimos años, el cual por otra parte no ha sido suficiente para equipararse con el de la red fija del ICE. Queda claro pues que la posición de la red fija del ICE no es más que una situación presente dentro de este conjunto de mercados y que como cualquier otra situación de esta naturaleza, está expuesta a cambios en función de la demanda o de la tecnología que experimente el servicio, sin embargo, dicha situación donde se valorará es en las futuras revisiones que se hagan de este 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 en 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 a 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 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 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales 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 mayorista de terminación en redes fijas individuales por no llevar razón en sus argumentaciones.

- 11.- **RECHAZAR** la observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones en relación al mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales por no llevar razón en sus argumentaciones.
- 12.- **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.
- 13.- **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales.
- 14.- **DEFINIR** el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales como el servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía fija, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las llamadas que originan sus abonados, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía fija. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores de telefonía fija que operan en el país
- 15.- **DECLARAR** que las empresas AMERICAN DATA NETWORKS S.A., CALLMYWAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., INTERPHONE S.A., MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNACIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. y TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. no poseen poder sustancial en su respectivo mercado del servicio mayorista de terminación en la red fija.
- 16.- **DECLARAR** que los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en la red fija de las empresas AMERICAN DATA NETWORKS S.A., CALLMYWAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., INTERPHONE S.A., MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNACIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. y TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. se encuentran en competencia efectiva.
- 17.- **NO INCLUIR** el servicio mayorista de terminación en la red fija de las empresas AMERICAN DATA NETWORKS S.A., CALLMYWAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., INTERPHONE S.A., MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNACIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. y TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., dentro 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.
- 18.- **DECLARAR** que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red fija.
- 19.- **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD no se encuentra en competencia efectiva.
- 20.- **MANTENER** el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en 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 N° 7593.
- 21.- **IMPONER** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado mayorista de terminación en su red fija:



**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. La Sutel determinará qué información se deberá hacer pública de conformidad con las condiciones de mercado y de información que ella considere, lo hará en el momento en que lo considere oportuno.

**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, tal y como es el caso de la orientación a costos en la determinación de los cargos de terminación 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.

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 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. 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.**

Como fue determinado previamente la interconexión directa con los OMR del mercado es de gran relevancia para los restantes operadores de telefonía del mercado, de tal forma que la negativa de

interconectarse directamente lleva aparejado un deterioro de los términos en que los restantes operadores acceden a los insumos mayoristas necesarios para la prestación de los servicios minoristas de telefonía, principalmente por el incremento en el costo de interconexión que les representa a los otros operadores la interconexión indirecta vía tránsito. Así esta obligación de dar libre acceso a sus redes a los restantes prestadores de servicios de telecomunicaciones en condiciones razonables y no discriminatorias no sólo evitaría eventuales abusos de los operadores importantes, 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.***

Se impone esta obligación en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la normativa. Ya que los operadores y proveedores que requerían este tipo de servicios son usualmente sus competidores a nivel minorista, así se busca que un determinado operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe de atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización de la misma manera 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.***

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 el operador importante debe velar por que las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización sean atendidas en un periodo 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 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).

***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 e interconexión, 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.***

Como fue indicado previamente actualmente el cargo de interconexión representa un porcentaje muy significativo, superior en todos los casos al 40% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de terminación afectaría significativamente la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que, como fue determinado también de previo, existe falta de poder compensatorio entre el ICE y los restantes OMR del mercado y entre los operadores de telefonía fija IP y todos los OMR, lo que implica que estos mercados reúnen las condiciones para que se pudieran presentar abusos en la determinación del cargo de terminación y demás cargos asociados a la prestación mayorista del servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que los operadores importantes declarados en estos mercados 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. 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 los operadores importantes deberán remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

Si los cálculos presentados por los operadores importantes no llegan a ajustarse a la metodología previamente definida, la Sutel podrá utilizar sus propios modelos de costos para determinar unos cargos de terminación y demás cargos asociados que favorezcan la competencia a nivel minorista.

- i. 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 el operador importantes del mercado de terminación fija. 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 terminación de llamadas.

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.

Ya que el ICE contaba con esta obligación conforme la primera revisión de mercados relevantes realizada por la SUTEL en la resolución RCS-307-2009, se entiende que la OIR aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 de las 15:45 horas del 28 de marzo del 2014 y RCS-110-2014 de las 16:30 horas del 23 de mayo de 2014, continua vigente hasta tanto no se dé la aprobación de una nueva OIR, la cual debe ser presentada en el plazo de nueve meses.

- 22.- 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 el Mercado 16: "Servicios de acceso e interconexión (terminación de comunicaciones)", exclusivamente en relación con el servicio de terminación en redes fijas.
- 23.- ESTABLECER** que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.

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° 10167.—( IN2016095066 ).

## 9092-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 018-068-2016, de las 15:20 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

### RCS-264-2016

#### **“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES, 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-00006-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-00007-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 recibido 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) 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 MAYORISTA TERMINACIÓN EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES 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:

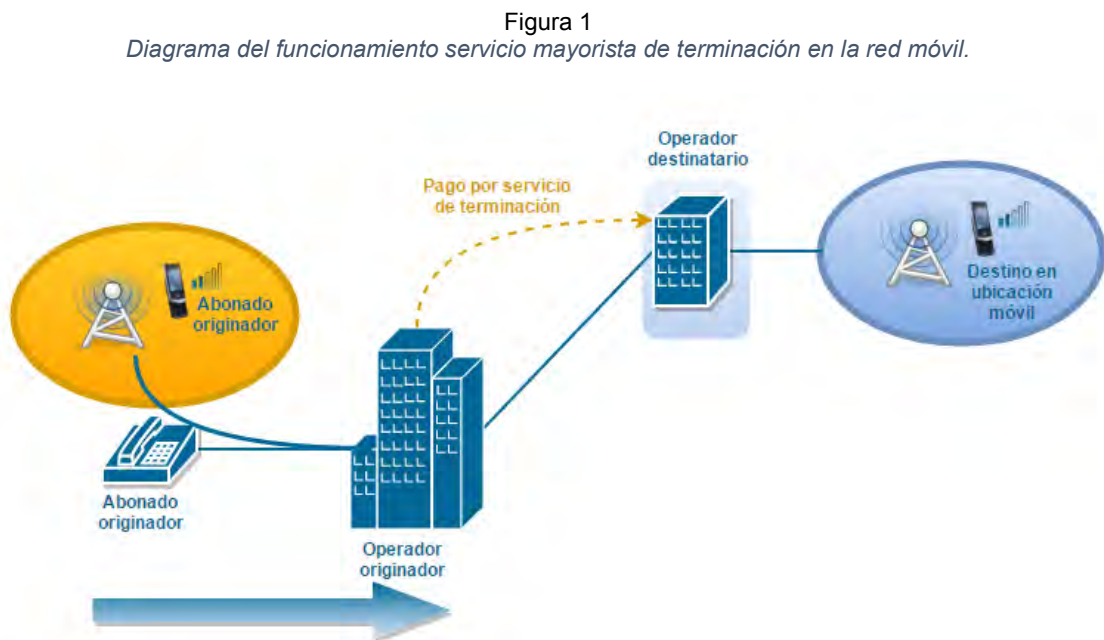
- Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales.
- Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional
- Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.

- 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 terminación en redes móviles individuales.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales:

### 1. Dimensión de producto

Este mercado se encontraba integrado en la resolución RCS-307-2009 con el mercado de terminación en la red fija, sin embargo, por razones técnicas el servicio de terminación en una red fija y el servicio de terminación en una red móvil deben ubicarse en mercados relevantes diferentes. En la Figura 1 se describe el funcionamiento del servicio en cuestión:



Fuente: Elaboración propia.

Hay un elemento central que debe ser tenido en cuenta en el caso de la terminación de comunicaciones en las redes móviles, el cual se refiere al hecho de que en una red móvil tiene la posibilidad tecnológica de ofrecer el servicio de terminación para dos tipos de comunicaciones diferentes, a saber: llamadas de voz y mensajes

de texto. Siendo que para el usuario final minorista es importante cursar ambos tipos de comunicaciones entre dos redes que se encuentran interconectadas, por lo cual a su vez operador móvil debe ofrecer la terminación móvil para ambos tipos de comunicaciones.

En ese sentido, los servicios mayoristas deben replicar la estructura minorista que, como ya fue desarrollado, se configura como un único mercado de servicios móviles. Por lo cual, a nivel mayorista se debe ofrecer la terminación móvil tanto para llamadas como para SMS, ya que el operador a nivel minorista le presta al usuario final todos los servicios móviles y no únicamente las llamadas o los mensajes de texto (SMS y MMS). Otro elemento a ser tenido en cuenta es que los OMV que actualmente operan en el país, al no ser OMV completos<sup>1</sup>, no forman parte de este mercado relevante ya que carecen de una infraestructura de red propia que les permita interconectarse con otros operadores, con lo cual no pueden por sí mismos definir las condiciones de prestación del servicio de terminación de forma independiente a su OMR anfitrión.

Así las cosas, el mercado relevante que se está analizando en el presente estudio corresponden al servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales, el cual responde a la siguiente descripción:

*“Mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales: Corresponde al servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía móvil, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las comunicaciones que originan sus abonados, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía móvil. Este servicio incluye tanto la terminación de llamadas como de mensajes cortos. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores móviles de red que operan en el país.”*

Al igual que el caso del servicio de terminación en redes fijas individuales, el servicio de terminación en redes móviles individuales carece de sustitutos tanto desde la perspectiva de la demanda como desde la oferta, ya que únicamente la red del usuario de destino dispone de los medios de conmutación y transmisión que permiten terminar la llamada en el número del suscriptor de sus servicios. Por tanto, técnicamente, sólo el operador de la red en cuestión puede prestar los servicios de terminación móvil de los suscriptores de la misma.

Lo cual, como se indicó de previo, se explica básicamente por el hecho de que para el usuario final que realiza una llamada no hay servicios alternativos que le resulten sustitutos, con lo cual a nivel mayorista el operador carece de la posibilidad de sustituir este servicio, ya que la demanda mayorista al venir inducida por la demanda a nivel minorista implica que el operador del usuario llamante no tiene más opción que terminar la llamada en la red elegida por el usuario llamado y no en otra.

## **2. Dimensión geográfica**

La dimensión geográfica de este mercado es de alcance nacional, en cuanto los operadores demandarán los servicios de terminación en otras redes en toda parte y lugar en la cual los usuarios finales pueden recibir llamadas. En ese sentido, no existen áreas geográficas más pequeñas en las que las condiciones de competencia de este servicio sean distintas. De tal manera, que el servicio se encontrará disponible en las zonas con cobertura de la red del operador móvil de red, en ese sentido, al haberse definido el mercado minorista de telefonía móvil como de alcance nacional, se concluye que el mercado de terminación de llamadas en redes móviles individuales tiene alcance nacional.

### **C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES**

- 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 terminación en redes móviles

---

<sup>1</sup> Ver nota al pie número 9.

individuales 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 terminación en redes móviles individuales:

#### I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.

##### 1) Participantes del mercado.

Considerando los actuales OMR del mercado de telefonía móvil y en virtud de que en el país actualmente no operan OMV completos a continuación se identifican cada uno de los mercados de terminación móvil sujetos de análisis:

- Terminación en la red del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
- Terminación en la red de CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.
- Terminación en la red de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.

La definición misma del mercado relevante sujeto de análisis implica que sólo hay un único proveedor del servicio de terminación en cada red móvil individual.

##### 2) Participación de mercado.

La cuota de mercado de cada operador en su red, sea en su respectivo mercados es igual al 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado.

Sin embargo, resulta importante conocer el tamaño de cada uno de estos mercados de terminación. En el siguiente cuadro se muestra la distribución actual de la cantidad de minutos terminados en las distintas redes móviles del país.

**Cuadro 1**  
*Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:  
Tráfico telefónico terminado en una red móvil, por operador con numeración asignada. Distribución porcentual. Primer trimestre, año 2015.*

Operador	Cuota
ICE	[50 - 100]%
Telefónica	[10 - 25]%
CLARO	[10 - 25]%
Televisora	<1]%
RACSA	<1]%
Total	100%

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

Lo anterior evidencia que para el año 2015 la mayor cantidad de tráfico telefónico terminado en una red móvil se terminó en la red del ICE, lo que implica que en materia de interconexión el mercado de terminación en la red del ICE continúa siendo el mercado más importante para el sistema de redes de telefonía pública nacional.

##### 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 de cada operador en su red es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI en cada uno de los tres mercados relevantes definidos es de 10.000 puntos.

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

Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de cada uno de los mercados de terminación definidos de previo a continuación se hace un análisis separado del comportamiento reciente de cada uno de



ellos:

- INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD

La mayor cantidad de solicitudes de intervención de la SUTEL por materia de interconexión se han presentado contra el ICE, incluso recientemente se recibió una nueva solicitud de intervención por materia del cargo de terminación móvil contra dicho Instituto<sup>2</sup>. Los tipos de desacuerdos que se han presentado son de diversa naturaleza, pero el elemento más común a ellos ha sido el tema de la determinación de los cargos de terminación.

Es importante destacar que las obligaciones que le fueron impuestas al ICE en 2009 han garantizado que actualmente el ICE esté interconectado de manera directa con prácticamente todos los operadores de telefonía del país. Este elemento es muy relevante porque como ya se vio la mayor parte del tráfico de telefónico nacional que termina en una red móvil se dirige hacia la red del ICE. Por lo cual, para el resto de operadores del país es muy importante estar interconectado directamente con el ICE.

En ese sentido el anterior cuadro muestra que del total del tráfico telefónico saliente nacional hacia una red móvil más de un 50% se dirige hacia la red móvil del ICE. El anterior porcentaje es muy significativo e implica que un eventual abuso del ICE en su mercado mayorista de terminación podría afectar significativamente al resto de competidores del mercado.

- TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.

En relación con el caso de Movistar esta empresa representa el segundo destino de telefonía móvil hacia el cual se dirige la mayor cantidad de tráfico del mercado. Así entre un 10% y un 25% del total del tráfico telefónico saliente nacional hacia una red móvil se dirige hacia la red móvil de Movistar.

En el caso de Movistar destaca el hecho de que actualmente sólo tres operadores se encuentran directamente interconectados con dicho operador<sup>3</sup>, dos de los cuales son los otros operadores móviles, sean el ICE y CLARO, lo que podría implicar una eventual negativa de este operador para negociar directamente con operadores más pequeños, como lo es el caso de los operadores de telefonía fija por tecnología IP. En ese sentido, SUTEL ha recibido solicitudes de intervención contra Movistar por materia de interconexión.

Un elemento importante a destacar es que el hecho de que Movistar no se encuentre interconectado directamente con la mayoría de operadores de telefonía IP encarece los costos de estos operadores más pequeños, al obligarlos a interconectarse indirectamente, teniendo que pagar un cargo adicional de tránsito para poder terminar sus llamadas en la red de Movistar.

- CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.

En relación con el caso de CLARO esta empresa representa el tercer destino de telefonía móvil hacia el cual se dirige la mayor cantidad de tráfico del mercado. Conforme se muestra en el cuadro entre un 10% y un 25% del total del tráfico telefónico saliente nacional hacia una red móvil se dirige hacia la red móvil de CLARO.

En el caso de CLARO esta empresa está actualmente interconectada de manera directa con seis operadores, incluyendo los otros dos OMR del mercado, lo que implica que se ha mostrado más anuente a negociar la interconexión directa con los operadores más pequeños del mercado. En igual sentido, la SUTEL no ha recibido solicitudes de intervención contra CLARO<sup>4</sup> por problemas o negativa de interconexión.

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

<sup>2</sup> El 20 de julio de 2016, mediante oficio RI-0144-2016 (NI-7843-2016), la empresa CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. presentó una solicitud de intervención en materia de interconexión contra el ICE en relación con el servicio de terminación móvil.

<sup>3</sup> Este tema se amplía en el apartado correspondiente al mercado del servicio mayorista de tránsito de comunicaciones.

<sup>4</sup> Si bien constan solicitudes en el expediente de la empresa CLARO dichas solicitudes de intervención se presentaron por el incremento de los cargos de terminación que hizo TELEFÓNICA en el año 2014, circunstancia que la empresa CLARO en el marco de sus acuerdos de tránsito procedió a comunicar y trasladar a una serie de empresas. De tal forma que las inconformidades manifestadas por los solicitantes no se dirigían directamente contra la empresa CLARO sino más bien contra la empresa TELEFÓNICA.

Como ha venido siendo reiterado a lo largo de este informe, únicamente el operador dueño de una determinada red móvil es capaz de prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben los usuarios de su red. De tal forma que ningún otro operador puede competir con el operador dueño de la red en la prestación del servicio de terminación.

Lo anterior implica que existe una barrera absoluta para el acceso a un servicio mayorista indispensable para la prestación del servicio minorista, sea el acceso a la terminación en la red de otro operador. El acceso a la terminación en una determinada red es más relevante entre mayor tráfico se dirija hacia dicha red, de tal forma que de las tres redes móviles, la red que ofrece el recurso de terminación más importante es la red del ICE. Sin embargo, las redes de CLARO y MOVISTAR no dejan de ser importantes para los restantes operadores, sobre todo para los operadores más pequeños.

Con lo cual se concluye que no existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.

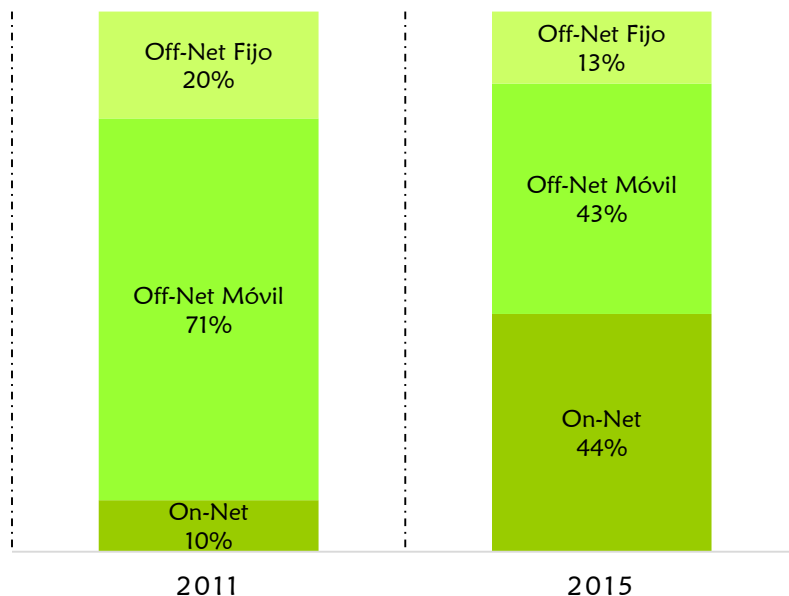
## 6) Poder compensatorio de la demanda.

En materia de poder compensatorio conviene analizar dos situaciones diferentes:

- Poder compensatorio de la demanda entre los OMR.

El siguiente gráfico muestra la forma en que ha evolucionado la distribución del tráfico telefónico de los nuevos operadores móviles entre los años 2011 y 2015. La información contenida en dicho gráfico evidencia la importancia que aún posee el servicio mayorista de terminación para los operadores móviles del mercado, ya que actualmente más de un 40% de su tráfico telefónico se dirige hacia la red móvil de otro operador y por tanto es tráfico que requiere hacer uso del servicio de terminación.

Gráfico 1  
Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:  
*Evolución de la distribución promedio del tráfico saliente por tipo para los nuevos operadores móviles. Distribución porcentual. Año 2011 y 2015.*

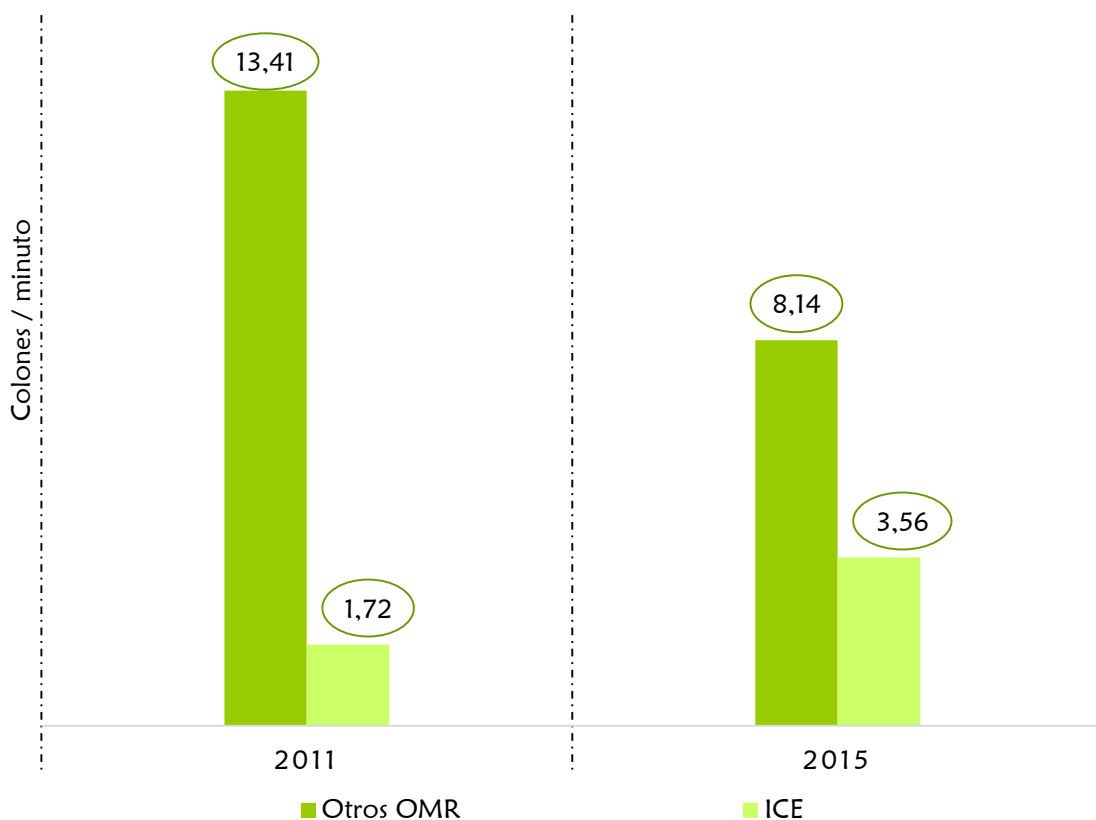


*Nota: La distribución promedio del tráfico se refiere al promedio ponderado de los operadores CLARO, Telefónica, Fullmóvil y Cabletica Móvil.*

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

Dicha circunstancia contrasta con el caso del ICE, para quien el mayor porcentaje de llamadas constituye tráfico on-net. Esta situación pone al ICE en una situación de ventaja respecto al resto de OMR ya que si por ejemplo el ICE decidiera incrementar el cargo de interconexión estaría en la posibilidad de competir con mayor ventaja que los restantes OMR del mercado, quienes al poseer un mayor porcentaje de tráfico off-net que el ICE enfrentan un costo promedio mayor, de tal forma que un incremento en el precio del cargo de terminación implica un encarecimiento del costo que es menor para el ICE que para sus competidores. Esta situación se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 2  
 Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:  
 Costo promedio de interconexión que enfrentan los operadores móviles del mercado.  
 Año 2011 y 2015.



**Notas:**

El costo promedio de interconexión se estimó partiendo del hecho de que para el tráfico on-net el costo de interconexión es cero, para el tráfico off-net móvil el costo de interconexión es 17,95 colones/minutos y para el tráfico off-net fijo el costo de interconexión es de 3,7 colones/minuto.

Las cifras están dadas en colones por minuto.

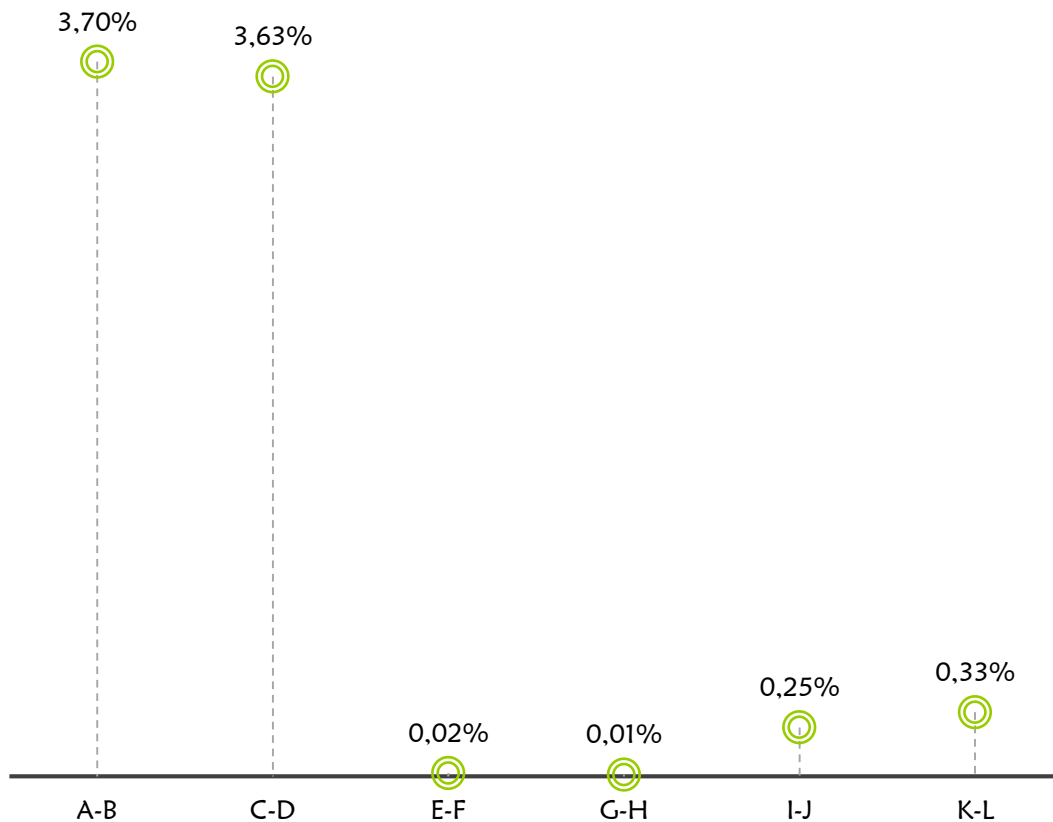
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Así en una circunstancia como la actual y con cargos de terminación simétricos el ICE no enfrenta poder compensatorio por parte de los otros OMR que le impida elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes móviles. Esto porque dada la distribución de tráfico actual, el ICE está en una posición mucho más ventajosa que sus restantes competidores, producto del hecho que posee un mayor porcentaje de tráfico on-net.

Si bien, el mismo gráfico anterior evidencia que la situación de los competidores del ICE ha tendido a equilibrarse entre los años 2011 y 2015, no se prevé que situación haya alcanzado aún un punto en la cual el poder compensatorio de los competidores del ICE sea suficiente. Más aun actualmente continúa existiendo un desbalance de tráfico entre redes móviles, como se muestra en el siguiente gráfico, de tal forma que este

desbalance facilita que el OMR que tenga el desbalance a su favor (receptor neto de tráfico) tenga mayor facilidad para afectar, a través del cargo de terminación, a sus competidores (generadores netos de tráfico).

Gráfico 3  
*Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:*  
*Desbalance de tráfico entre redes móviles. Porcentaje entre tráfico saliente y entrante a una determinada red. Año 2015.*



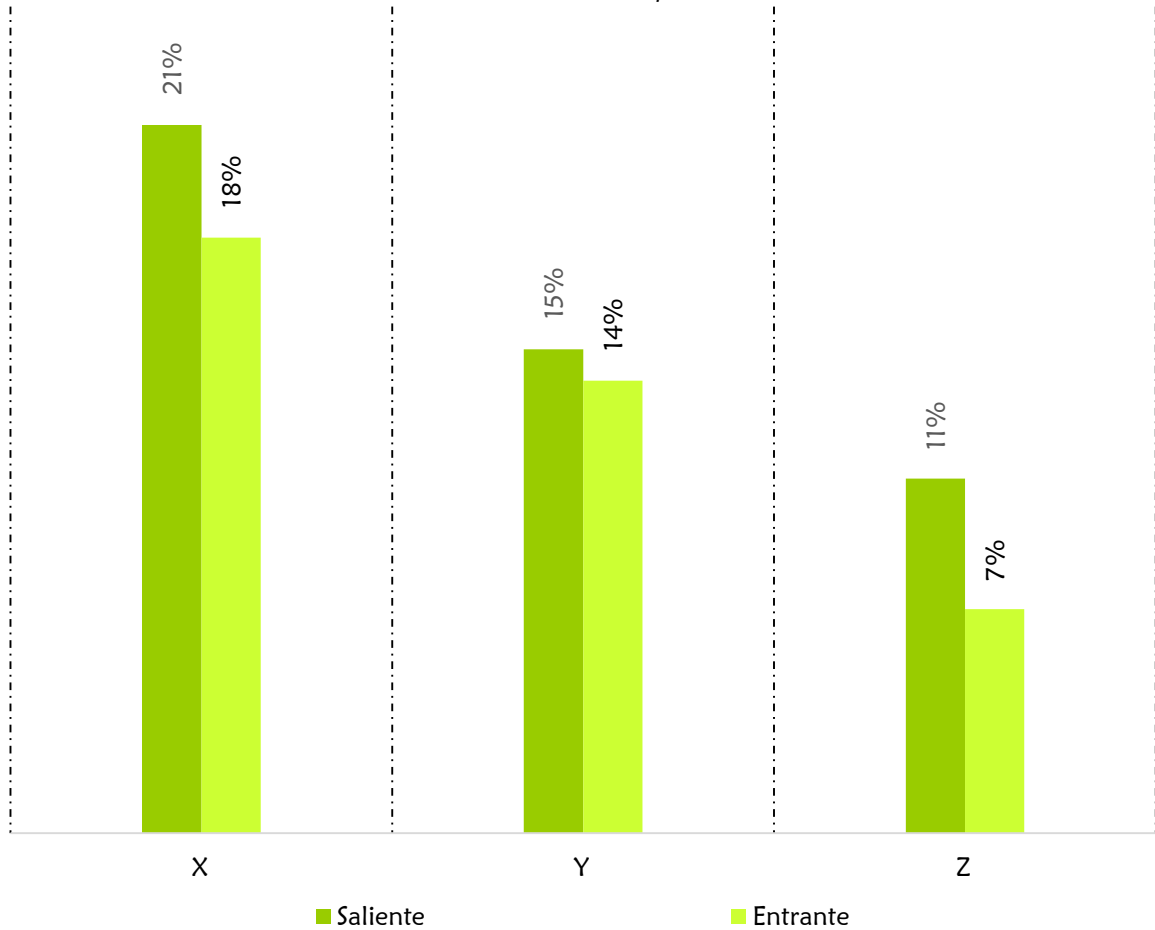
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

- Poder compensatorio de los operadores fijos ante los OMR.

Conviene a su vez valorar la existencia de poder compensatorio de los operadores fijos hacia los OMR. En relación con dicha circunstancia existen dos situaciones diferenciadas, por un lado, está la relación de los OMR con el operador histórico de telefonía fija y por otro lado con los operadores de telefonía fija IP.

En primer lugar, el ICE como dueño de la red de telefonía fija básica tradicional, por el volumen de tráfico que intercambia con los OMR, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores móviles del mercado. Lo anterior se ve reflejado en el siguiente gráfico.

Gráfico 4  
*Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:  
Tráfico entrante y saliente desde y hacia la red fija del ICE, en relación con el tráfico total de entrada y salida de una  
determinada red móvil. Distribución porcentual. Año 2015.*

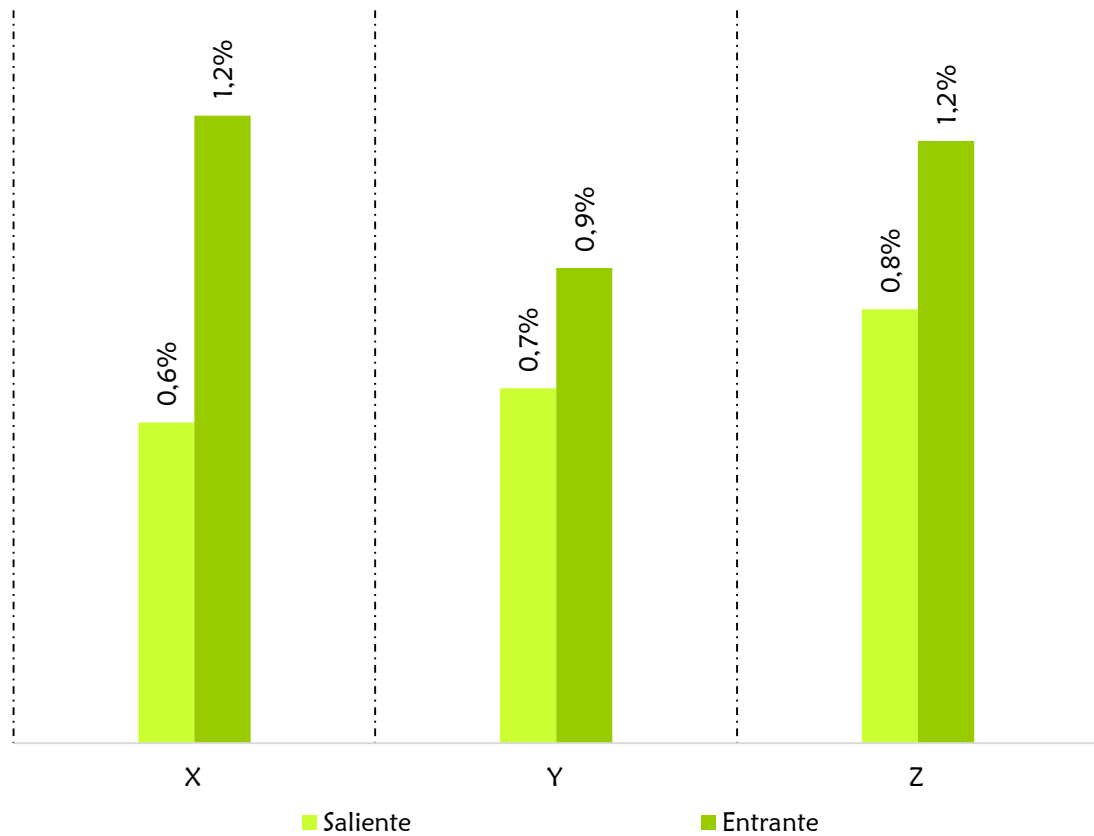


*Nota: Por confidencialidad de los datos, el nombre del operador fue sustituido por una letra.*

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

Sin embargo, en el caso de los operadores de telefonía fija por tecnología IP, la circunstancia es muy diferente. Entre todos dichos operadores representan menos de un 1% del tráfico móvil saliente. Y alrededor de un 2,5% del total de tráfico móvil entrante. Esto significa que dichos operadores carecen completamente de poder compensatorio para negociar los términos de acceso al mercado mayorista de terminación en cualquiera de las redes móviles de alguno de los OMR.

Gráfico 5  
 Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:  
 Tráfico entrante y saliente desde y hacia las redes fijas IP, en relación con el tráfico total de entrada y salida de una determinada red móvil. Distribución porcentual. Año 2015.



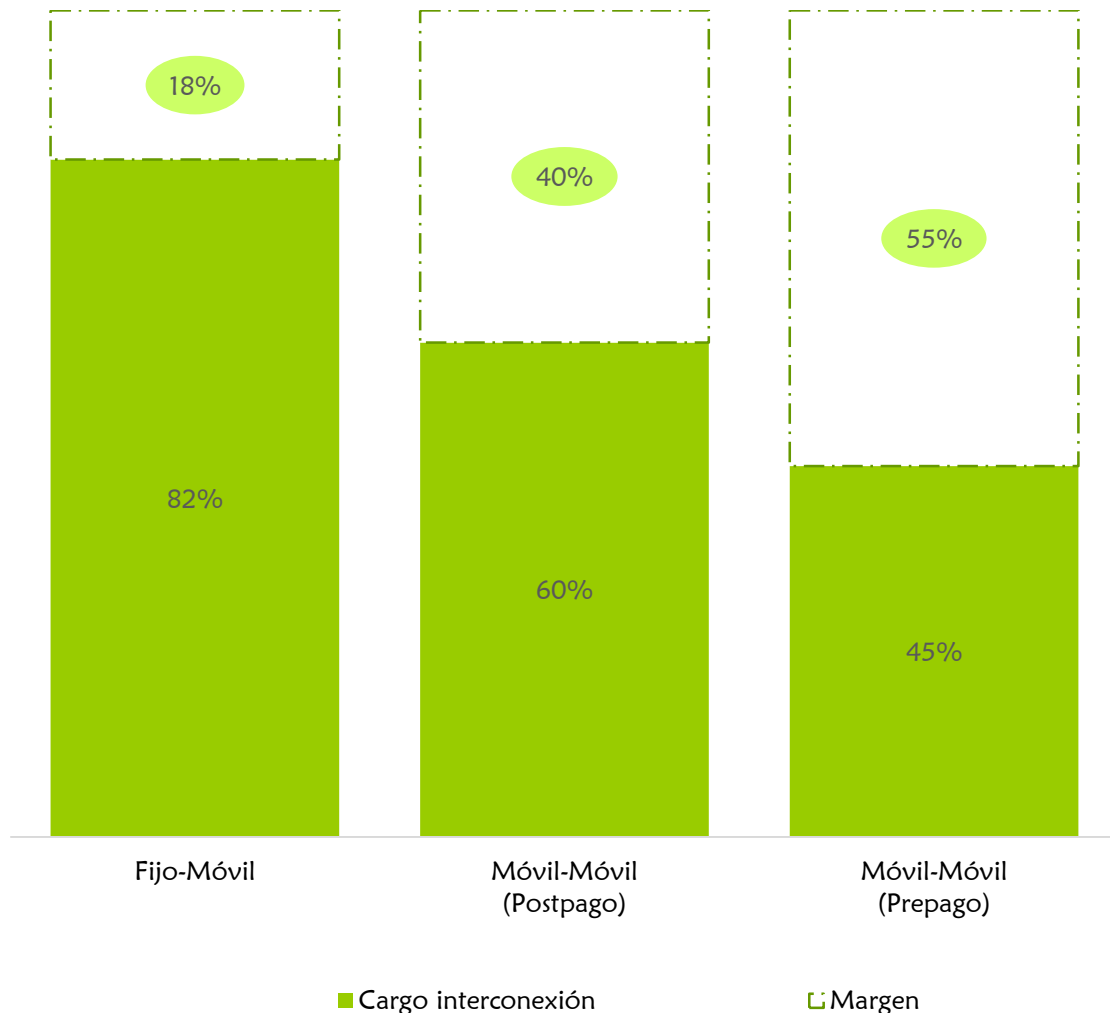
*Nota: Por confidencialidad de los datos, el nombre del operador fue sustituido por una letra.*

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

Igualmente, actualmente un 44% del tráfico total de los operadores de telefonía IP se dirige hacia un OMR, 32% lo cual implica que el servicio mayorista de terminación en una red móvil es un servicio indispensable para los operadores fijos IP del mercado, servicio sobre el cual, como ya se vio, no poseen poder compensatorio de la demanda.

Si a eso se añade el hecho de que actualmente el cargo de terminación móvil representa un 82% del tope tarifario de las llamadas con origen fijo y destino móvil, se encuentra que los operadores de telefonía IP están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría significativamente la provisión de este servicio, produciendo restricciones significativas a nivel minorista.

Gráfico 6  
 Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:  
 Porcentaje que representa el cargo de terminación del tope tarifario de una llamada según destino. Año 2015.



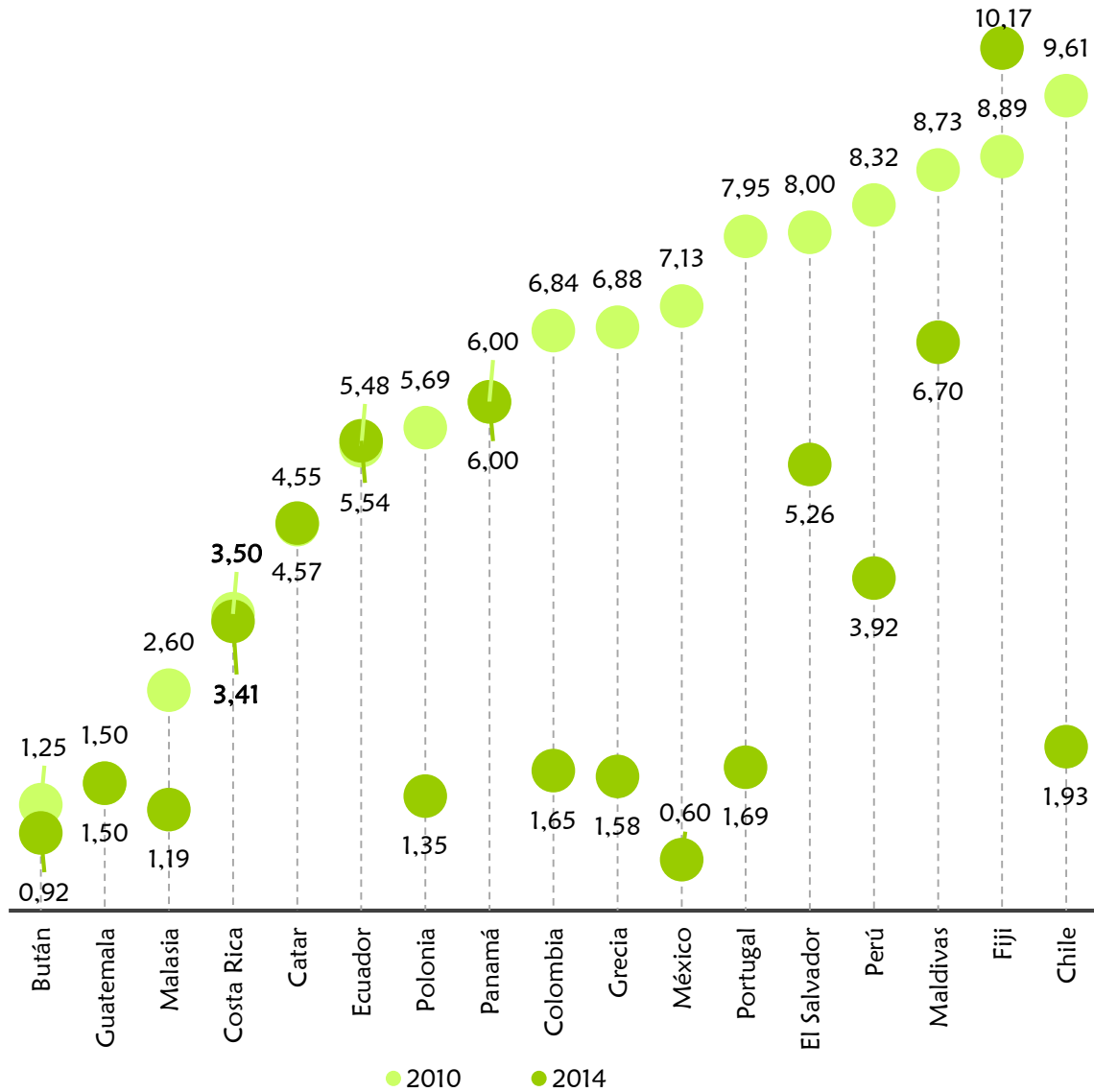
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OIR 2014, RCS-059-2014, y del pliego tarifario vigente, Acuerdo 027-003-2014.

Esta situación es más relevante sobre todo en el caso del ICE, dado el porcentaje del tráfico fijo IP que se dirige a la red móvil del ICE. Sin embargo, las redes de CLARO y MOVISTAR también constituyen destinos relevantes para los operadores más pequeños.

En igual sentido, el gráfico anterior también permite concluir que para los nuevos OMR, dados sus patrones de tráfico, y al representar el cargo de terminación móvil entre un 45% y un 60% del tope tarifario, estos operadores también están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría la provisión del servicio de telecomunicaciones móviles a nivel minorista.

Conviene destacar que el cargo de interconexión no se ha modificado desde que fue establecido en el año 2010. Si comparamos dicha circunstancia con lo que ha pasado con una serie de países comparables con Costa Rica se evidencian reducciones en los cargos mayoristas de terminación entre los años 2010 y 2014 (años en que se aprobaron en el país las respectivas OIR del ICE).

Gráfico 7  
 Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:  
 Cargo de terminación en la red móvil del operador importante para distintos países. Años 2010 y 2014.



Nota: Los cargos están expresados en centavos de dólar.  
 Fuente: Informe final de la Contratación 2015LA-000007-SUTEL.

Los anteriores gráficos evidencian que Costa Rica pasó de estar entre los países de la muestra con el menor cargo de terminación móvil en el año 2010 a estar entre los países de la muestra con el mayor cargo de interconexión en el 2014. Esta situación debe llamar la atención sobre el hecho de que los términos de prestación del servicio mayorista de terminación móvil podrían estar ejerciendo presión a nivel minorista.

### 7) Costos de cambio de operador.

El principio de tasación de llamadas CPP (Calling Party Pays o el que llama paga) hace que el usuario llamado no tenga ningún incentivo para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le preocupa el costo que paga el usuario llamante, de tal forma que el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación.



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

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

En virtud de que las barreras a la entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red móvil, sea en la red del ICE, CLARO o Movistar, son absolutas en tanto que únicamente el operador propietario de la red móvil puede prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus clientes, los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución se vuelven irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.

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

En materia economías de escala y alcance, como ya se ha venido indicando, el ICE posee la red en la cual se termina la mayor cantidad de tráfico móvil, en ese sentido la escala de su red es la que lo vuelve el operador con el mercado de terminación móvil más relevante. Sin embargo, los mercados de terminación en las redes de CLARO y MOVISTAR, también son muy relevantes, principalmente para los operadores más pequeños del mercado. Es importante tener claro que la posición en los mercados minoristas de estos tres operadores, en relación con la escala de red que manejan, contribuye a que poseen a su vez una posición importante en los mercados mayoristas asociados.

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

Como ya fue indicado previamente las barreras de entrada a cualquiera de estos mercados son absolutas. Esta condición, en la cual no existen sustitutos para la provisión del servicio mayorista, deviene del hecho de que el operador que origina la llamada no puede elegir la red en la cual esta terminará, sino que es una decisión del usuario escoger la red en que esta llamada terminará, siendo que el operador no tiene más opción que enrutar la llamada hacia el número elegido por el usuario. Así el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión se vuelven elementos irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.

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

Las concesiones y autorizaciones con que cuentan los actuales operadores móviles les permiten ofrecer todos los servicios que se puedan prestar sobre una red móvil, en ese sentido el servicio mayorista de terminación está incluido dentro del título habilitante otorgado, sea concesión en el caso de los OMR, sea autorización en el caso de los OMV. En razón de lo anterior no se requieren trámites adicionales para que un determinado OMR preste el servicio mayorista de terminación. Por lo anterior, se concluye que este elemento no represente una barrera de entrada para el ofrecimiento de este servicio.

### **5) Inversión en publicidad.**

La publicidad consiste en la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores o usuarios en general. Es por tanto un mecanismo de diferenciación de un producto o servicio que es útil frente a grupos extensos de potenciales usuarios, tal como se da en los mercados de índole minorista.

Sin embargo, al tratarse el servicio de terminación de un mercado mayorista, conformado por un número reducido de demandantes y oferentes del servicio, en donde todos son operadores o proveedores telefónicos autorizados y regulados por SUTEL, no se considera relevante analizar la inversión en publicidad, dado que en general esta es inexistente y el establecimiento de los relaciones de interconexión se da por medio de negociaciones internas entre los propios agentes o en su defecto por intervención de la SUTEL. Lo cual permite concluir que la publicidad, al no ser necesaria en este mercado, no representa una barrera de entrada al mismo.

### **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 de terminación 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.**

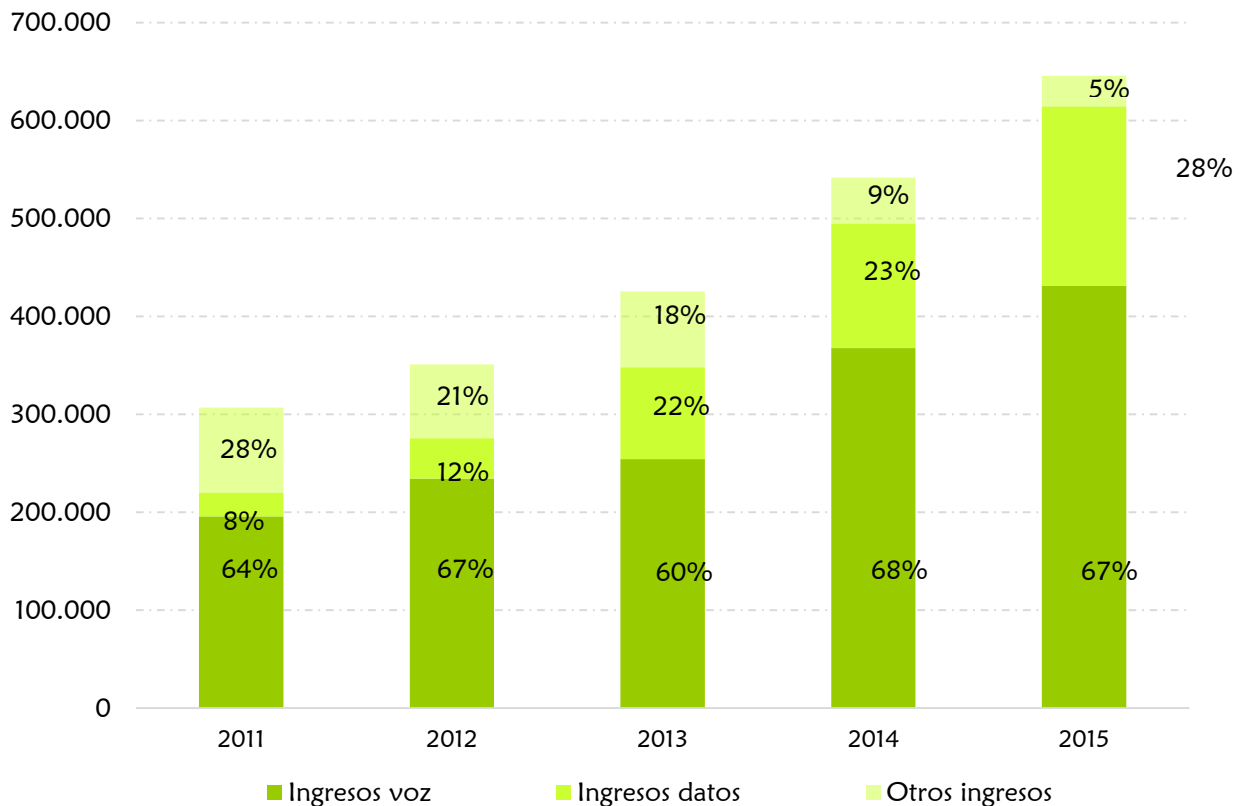
Cabe mencionar que los operadores que participan como proveedores del servicio de terminación móvil, normalmente no requieren desplegar elementos soportantes de red como postes y ductos debido a que ya estos están desplegados para la prestación minorista del servicio. En razón de lo anterior se concluye 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.

**III) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.**

**1) Cambios tecnológicos previsible.**

Si bien en el análisis del mercado minorista se indicaba que una tendencia relevante del mercado de telecomunicaciones móviles se refiere al aumento en el consumo de datos y la importancia que dicha situación le da al servicio de internet. Lo cierto es que a la fecha el servicio de voz continúa siendo el servicio que mayores ingresos les representan a los operadores de telecomunicaciones móviles

Gráfico 8  
*Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:  
 Evolución de la distribución de los ingresos por servicios móviles.  
 Distribución absoluta total y porcentual por servicio. Periodo 2011 - 2015.*



Notas: Las cifras absolutas se encuentran en millones de colones.

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

Así, dada la relevancia del servicio de llamadas en el mercado minorista, se encuentra que el servicio mayorista de terminación en las redes móviles continúa siendo muy importante para la prestación del servicio minorista asociado. No se vislumbra que en el corto plazo pueda cambiar dicha circunstancia, de tal forma se concluye que el servicio mayorista de terminación móvil continuará siendo relevante en el corto plazo para los operadores móviles.

## 2) Tendencias del mercado.

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

No se tiene conocimiento del ingreso ni de la salida de operadores en el mercado de telecomunicaciones móviles, ni tampoco de fusiones y adquisiciones que pudieran tener lugar entre operadores del mercado.

### b) Anuncio de fusiones y adquisiciones.

La SUTEL no tiene conocimiento de que otros operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de terminación en una determinada red móvil.

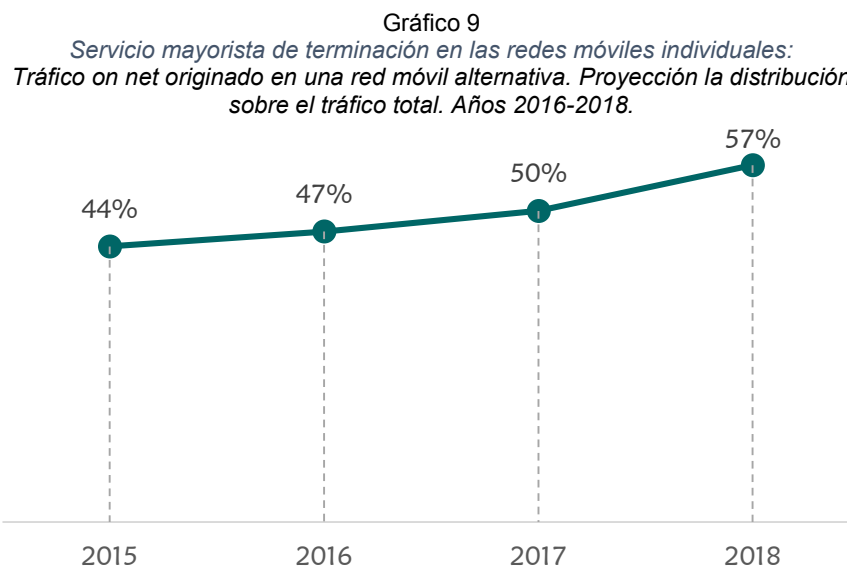
### c) Asignación de concesiones adicionales de espectro.

Mediante el acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones se instruyó a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que inicie el procedimiento concursal público, para el otorgamiento de una serie de concesiones. Sin embargo, producto del tiempo que debe tardar el proceso mismo del concurso para la asignación de espectro, no se vislumbra que en el corto plazo, sea un período de 2 o 3 años, la asignación de este espectro adicional lleve a una recomposición de los mercados de terminación.

### d) Tendencias históricas de los indicadores relevantes

En este apartado se busca determinar si de las tendencias de los indicadores se puede evidenciar un cambio significativo en la estructura de mercado que pueda impactar la competencia del mercado en el corto plazo.

En particular interesa determinar si se puede presentar un cambio importante en el tráfico de las redes móviles de los operadores. La proyección del tráfico originado en las redes fijas alternativas se muestra en el siguiente Gráfico



*Nota: la proyección excluye a los OMV.*

*Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.*

La información contenida en el Gráfico anterior permite concluir que en el año 2017 podría haberse alcanzado un equilibrio importante en el tráfico de los operadores móviles, lo cual les otorgaría un poder compensatorio importante entre ellos. Sin embargo, en el caso de los operadores de telefonía fija alternativa, tal como se vio en un apartado anterior, dichos operadores, dado su volumen de tráfico, seguirían sin contar en el corto plazo con poder compensatorio en relación con la terminación en las redes móviles individuales.

#### **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 en cada red definida como un mercado relevante individual.

- IV. Que en relación con el servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones:

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

1. Actualmente existen tres mercados de terminación móvil sujetos de análisis: i) Terminación en la red del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, ii) Terminación en la red de CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y iii) Terminación en la red de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.
2. La cuota de mercado de cada operador en su red, sea en su respectivo mercado es igual al 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado. Sin embargo, la mayor cantidad de tráfico telefónico terminado en una red móvil se terminó en la red del ICE, lo que implica que en materia de interconexión el mercado de terminación en la red del ICE continúa siendo el mercado más importante para el sistema de redes de telefonía pública nacional.
3. Como la participación de cada operador en su red es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI en cada uno de los tres mercados relevantes definidos es de 10.000 puntos.
4. Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de cada uno de los mercados de terminación definidos de previo a continuación se hace un análisis separado del comportamiento reciente de cada uno de ellos:
  - a. INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: La mayor cantidad de solicitudes de intervención de la SUTEL por materia de interconexión se han presentado contra el ICE. Los tipos de desacuerdos que se han presentado son de diversa naturaleza, pero el elemento más común a ellos ha sido el tema de la determinación de los cargos de terminación. Del total del tráfico telefónico saliente nacional hacia una red móvil más del 50% se dirige hacia la red móvil del ICE, lo que implica que un eventual abuso del ICE en su mercado mayorista de terminación podría afectar significativamente al resto de competidores del mercado
  - b. TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.: En relación con el caso de MOVISTAR esta empresa representa el segundo destino de telefonía móvil hacia el cual se dirige la mayor cantidad de tráfico del mercado. En el caso de MOVISTAR destaca el hecho de que actualmente sólo tres operadores se encuentran directamente interconectados con dicho operador, lo que podría implicar una eventual negativa de este operador para negociar directamente con operadores más pequeños.
  - c. CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.: En relación con el caso de CLARO esta empresa representa el tercer destino de telefonía móvil hacia el cual se dirige la mayor cantidad de tráfico del mercado. Esta empresa se ha mostrado más anuente a negociar la interconexión directa con los operadores más pequeños del mercado. La SUTEL no ha recibido solicitudes de intervención contra CLARO por problemas o negativa de interconexión.
5. No existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.
6. Más de un 40% del tráfico telefónico de los nuevos OMR se dirige hacia la red móvil de otro operador y

por tanto es tráfico que requiere hacer uso del servicio de terminación. Lo que contrasta con el caso del ICE, para quien el mayor porcentaje de llamadas constituye tráfico on-net. Esta situación pone al ICE en una situación de ventaja respecto al resto de OMR, lo que hace que el ICE no enfrente poder compensatorio por parte de los otros OMR que le impida elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes móviles

7. En relación con el poder compensatorio de los operadores fijos ante los OMR, existen dos situaciones a considerar, en primer lugar, el ICE como dueño de la red de telefonía fija básica tradicional, por el volumen de tráfico que intercambia con los OMR, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores móviles del mercado. Por otro lado, en el caso de los operadores de telefonía fija por tecnología IP su volumen de tráfico, que representan menos de un 1% del tráfico móvil saliente y alrededor de un 2,5% del total de tráfico móvil entrante, hace que carezcan completamente de poder compensatorio para negociar los términos de acceso al mercado mayorista de terminación en cualquiera de las redes móviles de alguno de los OMR.
8. Actualmente el cargo de terminación móvil representa un 82% del tope tarifario de las llamadas con origen fijo y destino móvil, se encuentra que los operadores de telefonía IP están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría significativamente la provisión de este servicio, produciendo restricciones significativas a nivel minorista. En igual sentido, para los nuevos OMR el cargo de terminación móvil representa entre un 45% y un 60% del tope tarifario, por lo que estos operadores también están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría la provisión del servicio de telecomunicaciones móviles a nivel minorista.
9. El principio de tasación de llamadas CPP hace que el usuario llamado no tenga ningún incentivo para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le preocupa el costo que paga el usuario llamante, de tal forma que el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación.

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

10. Las barreras a la entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red móvil, sea en la red del ICE, CLARO o Movistar, son absolutas en tanto que únicamente el operador propietario de la red móvil puede prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus clientes, los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución se vuelven irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.
11. En materia economías de escala y alcance la posición en los mercados minoristas de los tres OMR, en relación con la escala de red que manejan, contribuye a que poseen a su vez una posición importante en los mercados mayoristas asociados.
12. Las barreras a la entrada a cualquiera de estos mercados son absolutas, esta condición en la cual no existen sustitutos para la provisión del servicio mayorista, implica que el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión se vuelven elementos irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.
13. La publicidad no representa una barrera de entrada a los mercados de terminación.
14. Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales no representan una barrera de entrada a los mercados de terminación.
15. La discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales o representan una barrera de entrada a los mercados de terminación.

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

16. Dada la importancia que mantiene el servicio de llamadas en el mercado minorista, el servicio mayorista de terminación en las redes móviles continúa siendo relevante para la prestación del servicio minorista asociado. No se vislumbra que en el corto plazo pueda cambiar dicha circunstancia.
17. No existen anuncios de ingreso o salida de nuevos operadores a este mercado.
18. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de terminación en una red móvil.
19. Producto del tiempo que vaya a tardar el proceso del concurso para la asignación de espectro, no se vislumbra que, en el corto plazo, sea un período de 2 o 3 años, la asignación de este espectro adicional lleve a una recomposición de los mercados de terminación.

***Dominancia conjunta.***

20. En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador capaz de ofrecer este servicio en cada red definida como un mercado relevante individual.

**D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales permite concluir que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, son los operadores importantes de cada uno de los tres mercados de terminación definidos previamente, por las siguientes razones:
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen un 100% de la cuota de su respectivo mercado de terminación.
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen el control de las instalaciones necesarias para terminar una llamada en sus respectivas redes.
  - Si bien no se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado operador, este elemento no resulta de particular relevancia para el mercado relevante analizado.
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen altas economías de escala ya que cuentan las tres redes más grandes del país. La escala de las redes de estos operadores cobren particular relevancia en relación con las redes de los operadores de telefonía fija IP.
  - El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. son operadores integrados verticalmente y gozan de una buena posición en los mercados minoristas, lo que les facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas.
  - Los tres mercados de terminación en las redes móviles presentan una ausencia de competencia potencial, ya que no es posible desarrollar canales alternativos de producción para la provisión de este servicio.
  - Los tres mercados de terminación en las redes móviles presentan altos obstáculos a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular de los operadores más pequeños del mercado, sean los operadores de telefonía IP.
  - Si bien no se encuentra que un determinado operador posea a nivel mayorista exclusividad en algunas zonas geográficas del país, 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.
- II. Que cada uno de los mercados asociados al “Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales” poseen un operador con poder significativo de mercado, sean el 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 ninguno de estos

mercados 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 los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:

**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. La Sutel determinará qué información se deberá hacer pública de conformidad con las condiciones de mercado y de información que ella considere, lo hará en el momento en que lo considere oportuno.

**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, tal y como es el caso de la orientación a costos en la determinación de los cargos de terminación 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.

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. *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.***

Como fue determinado previamente la interconexión directa con los OMR del mercado es de gran relevancia para los restantes operadores de telefonía del mercado, de tal forma que la negativa de interconectarse directamente lleva aparejado un deterioro de los términos en que los restantes operadores acceden a los insumos mayoristas necesarios para la prestación de los servicios minoristas de telefonía, principalmente por el incremento en el costo de interconexión que les representa a los otros operadores la interconexión indirecta vía tránsito. Así esta obligación de dar libre acceso a sus redes a los restantes prestadores de servicios de telecomunicaciones en condiciones razonables y no discriminatorias no sólo evitaría eventuales abusos de los operadores importantes, 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.***

Se impone esta obligación en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la normativa. Ya que los operadores y proveedores que requerían este tipo de servicios son usualmente sus competidores a nivel minorista, así se busca que un determinado operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe de atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización de la misma manera 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.***

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 el operador importante debe velar por que 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, 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 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).

- 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 e interconexión, 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.***

Como fue indicado previamente actualmente el cargo de interconexión representa un porcentaje muy significativo, superior en todos los casos al 40% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de terminación afectaría significativamente la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que, como fue determinado también de previo, existe falta de poder compensatorio entre el ICE y los restantes OMR del mercado y entre los operadores de telefonía fija IP y todos los OMR, lo que implica que estos mercados reúnen las condiciones para que se pudieran presentar abusos en la determinación del cargo de terminación y demás cargos asociados a la prestación mayorista del servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que los operadores importantes declarados en estos mercados 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. 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 los operadores importantes deberán remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

Si los cálculos presentados por los operadores importantes no llegan a ajustarse a la metodología previamente definida, la Sutel podrá utilizar sus propios modelos de costos para determinar unos cargos de terminación y demás cargos asociados que favorezcan la competencia a nivel minorista.

***i. 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 de cada mercado de terminación 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 de terminación tanto para llamadas como para SMS.

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.

En el caso del ICE, quien contaba con esta obligación conforme la primera revisión de mercados relevantes realizada por la SUTEL en la resolución RCS-307-2009, se entiende que la OIR aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 de las 15:45 horas del 28 de marzo del 2014 y RCS-110-2014 de las 16:30 horas del 23 de mayo de 2014, continua vigente hasta tanto no se dé la aprobación de una nueva OIR, la cual debe ser presentada en el mismo plazo de nueve meses otorgado al resto de operadores.

IV. Imponer al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. la siguiente obligación

en relación con el servicio mayorista terminación en un red móvil 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 un instrumento que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado relevante asociado. Esta obligación se mantendrá vigente 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. Contar con un cargo de terminación en su red móvil que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red.**

**E. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES, 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.

**V.** 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 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 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 esta Superintendencia 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.

**VI.** 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.

**VII.** 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 esta Superintendencia, 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 esta Superintendencia, 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, esta Superintendencia 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.

o *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>5</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.

**VIII.** Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones particulares sobre el mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales:

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

---

<sup>5</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.

o *Sobre los argumentos en relación con el mercado mayorista de terminación en redes móviles*

Respecto a la observación planteada por el ICE sobre la necesidad de corregir el plazo otorgado para efectos de suministrar la nueva OIR, se debe indicar que lleva razón en el tanto el plazo correcto debe ser de 9 meses, posteriores a la publicación en La Gaceta de la resolución que defina los nuevos mercados relevantes de telecomunicaciones. En ese sentido, se debe señalar que el plazo otorgado en dicha obligación debe ser el mismo que el otorgado en otros mercados al ICE, así como los plazos otorgados a otros operadores.

Ahora bien en cuanto al argumento de que la obligación de contar con un cargo de terminación en la red móvil que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red va contra de lo indicado en la Ley General de Telecomunicaciones, se considera que el ICE no lleva razón en sus argumentaciones ya que la SUTEL posee la facultad, según las condiciones prevalecientes en el mercado y la etapa de desarrollo de este, de establecer cargos asimétricos si estos resultan pertinentes para alcanzar un determinado objetivo regulatorio, bien sea para favorecer el desarrollo de los mercados de telecomunicaciones y/o el nivel de competencia.

Además, sobre este tema particular conviene tener presente que la reciente resolución RCS-244-2016 de las 10:40 horas del 09 de noviembre de 2016 emitida por el Consejo de la SUTEL en relación con el establecimiento de un cargo de terminación móvil mediante un esquema de ajuste de "glide path" ofrece la posibilidad de contar con un cargo diferenciado para un eventual nuevo OMR sin que se violente en modo alguno el principio de orientación a costos.

En relación con este tema se considera pertinente indicar que el eventual ingreso de un cuarto OMR contribuiría a ampliar la dinámica competitiva del mercado minorista de telecomunicaciones móviles de manera significativa, esto ya que este nuevo operador deberá llevar a cabo un esfuerzo comercial muy significativo para lograr posicionarse en el mercado y captar usuarios. El esfuerzo comercial que deberá hacer este operador para ingresar al mercado resultaría incluso mayor al efectuado en 2011 por CLARO y TELEFÓNICA ya que la situación en la que ingresaría un cuarto OMR es muy distinta a la situación que existía en el momento en el que CLARO y TELEFÓNICA ingresaron al mercado costarricense, al respecto se pueden destacar los siguientes elementos:

- Actualmente la penetración del servicio móvil supera el 150% mientras que en 2011 no llegaba al 70%.
- La cantidad de ofertas y planes que se comercializan actualmente son mucho más diversos que aquellos que existían en 2011.
- Los tres OMR ya tienen desplegada una red 4G.
- Los tres principales competidores del mercado de telecomunicaciones móviles han logrado afianzar sus marcas y posicionarse en el mercado.

Lo anterior implica que un cuarto OMR deberá ingresar a competir de manera muy agresiva para lograr expandirse en el mercado. La agresividad comercial que deberá tener este eventual nuevo OMR actuaría como un catalizador de la competencia del mercado, es decir se constituiría en una fuerza importante que contribuiría a mejorar la dinámica comercial general del mercado. Por lo anterior, resulta pertinente dotar a este nuevo OMR de las condiciones regulatorias necesarias que le permitan competir de la mejor manera con los actuales OMR del mercado.

Un cargo de terminación diferenciado contribuiría a dicha circunstancia, porque le permitiría a un eventual nuevo OMR contar con una oferta comercial de precios bajos, ya que este cargo de terminación diferenciado vendría a disminuir las desventajas que tendría este nuevo operador producto del "efecto club" de las redes más grandes, ofreciéndole así la posibilidad de ofrecer promociones y planes de precios muy competitivos sin que el tamaño de su red le represente una desventaja en términos del intercambio de tráfico con otros OMR.

Así, el establecimiento de esta obligación a los actuales OMR del mercado resulta necesaria para favorecer la competencia del mercado minorista de telecomunicaciones móviles, mejorando la rivalidad y dinámica competitiva de este mercado, lo cual a su vez repercutiría en un mayor beneficio a los usuarios finales.



- **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 riesgo, 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.

- IX.** 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, 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. **ACOGER** parcialmente la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con el mercado mayorista de terminación en la red móvil del ICE, en particular sobre el plazo otorgado para presentar la Oferta de Interconexión por Referencia, el cual en

concordancia con el plazo otorgado a otros operadores y al mismo INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con otros servicios, debe ser de nueve meses. 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 inadmisibile la observación de los Diputados de la Fracción del Frente Amplio para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018.
12. **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado mayorista de terminación en redes móviles individuales.
13. **DEFINIR** el mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales como el servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía móvil, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las comunicaciones que originan sus abonados, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía móvil. Este servicio incluye tanto la terminación de llamadas como de mensajes cortos. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores móviles de red que operan en el país.
14. **DECLARAR** que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red móvil.
15. **DECLARAR** que CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red móvil.
16. **DECLARAR** que TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red móvil.
17. **DECLARAR** que ninguno de los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales se encuentra en competencia efectiva.
18. **MANTENER** el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en la red móvil del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en 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 N° 7593.
19. **INCLUIR** los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en la red móvil de CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y del servicio mayorista de terminación en la red móvil de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. en 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 N° 7593.
20. **IMPONER** 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 los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:

**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. La Sutel determinará qué información se deberá hacer pública de conformidad con las condiciones de mercado y de información que ella considere, lo hará en el momento en que lo considere oportuno.

**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, tal y como es el caso de la orientación a costos en la determinación de los cargos de terminación 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.

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 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. 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.**

Como fue determinado previamente la interconexión directa con los OMR del mercado es de gran relevancia para los restantes operadores de telefonía del mercado, de tal forma que la negativa de interconectarse directamente lleva aparejado un deterioro de los términos en que los restantes operadores acceden a los insumos mayoristas necesarios para la prestación de los servicios minoristas de telefonía, principalmente por el incremento en el costo de interconexión que les representa a los otros operadores la interconexión indirecta vía tránsito. Así esta obligación de dar libre acceso a sus redes a los restantes prestadores de servicios de telecomunicaciones en condiciones razonables y no discriminatorias no sólo evitaría eventuales abusos de los operadores importantes 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.**

Se impone esta obligación en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación

presente en la normativa. Ya que los operadores y proveedores que requerían este tipo de servicios son usualmente sus competidores a nivel minorista, así se busca que un determinado operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización de la misma manera 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.***

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 el operador importante debe velar por que 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, 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 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).

**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 e interconexión, 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.***

Como fue indicado previamente actualmente el cargo de interconexión representa un porcentaje muy significativo, superior en todos los casos al 40% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de terminación afectaría significativamente la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que, como fue determinado también de previo, existe falta de poder compensatorio entre el ICE y los restantes OMR del mercado y entre los operadores de telefonía fija IP y todos los OMR, lo que implica que estos mercados reúnen las condiciones para que se pudieran presentar abusos en la determinación del cargo de terminación y demás cargos asociados a la prestación mayorista del servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que los operadores importantes declarados en estos mercados 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. 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 los operadores importantes deberán remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

Si los cálculos presentados por los operadores importantes no llegan a ajustarse a la metodología previamente definida, la Sutel podrá utilizar sus propios modelos de costos para determinar unos cargos de terminación y demás cargos asociados que favorezcan la competencia a nivel minorista.

- i. 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 de cada mercado de terminación 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 de terminación tanto para llamadas como para SMS.

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.

En el caso del ICE, quien contaba con esta obligación conforme la primera revisión de mercados relevantes realizada por la SUTEL en la resolución RCS-307-2009, se entiende que la OIR aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 de las 15:45 horas del 28 de marzo del 2014 y RCS-110-2014 de las 16:30 horas del 23 de mayo de 2014, continua vigente hasta tanto no se dé la aprobación de una nueva OIR, la cual debe ser presentada en el mismo plazo de nueve meses otorgado al resto de operadores.

- 21. IMPONER** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., la siguiente obligación en relación con el servicio mayorista terminación en un red móvil 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 un instrumento que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado relevante asociado. Esta obligación se mantendrá vigente 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. Contar con un cargo de terminación en su red móvil que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red.***

La agresividad comercial que deberá tener un cuarto OMR actuaría como un catalizador de la competencia del mercado, por lo anterior, resulta pertinente dotar a este nuevo OMR de las condiciones regulatorias necesarias que le permitan competir de la mejor manera con los actuales OMR del mercado. Un cargo de terminación diferenciado contribuiría a dicha circunstancia, porque le permitiría a un nuevo OMR disminuir las desventajas que tendría producto del “efecto club” de las redes más grandes, sin que el tamaño de su red le represente una desventaja en términos del intercambio de tráfico con otros OMR. Así, el establecimiento de esta obligación a los actuales OMR del mercado resulta necesaria para favorecer la competencia del mercado minorista de telecomunicaciones móviles, mejorando la rivalidad y dinámica competitiva de este mercado, lo cual a su vez repercutiría en un mayor beneficio a los usuarios finales.

22. **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 el Mercado 16: “Servicios de acceso e interconexión (terminación de comunicaciones)”, en particular en lo referente a la terminación móvil.
23. **ESTABLECER** que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.

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.

**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° 10168.—( IN2016095068 ).

## 9096-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 020-068-2016, de las 15:40 horas:

### RCS-266-2016

#### **“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TRÁNSITO DE COMUNICACIONES, 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 6421-SUTEL-DGM-2016 la Dirección General de Mercados (DGM) de la SUTEL remitió la *“Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios fijos, 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 290 al 452).
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) 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 MAYORISTA DE TRÁNSITO DE COMUNICACIONES 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 6421-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio mayorista de tránsito de comunicaciones.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de tránsito de comunicaciones:

### **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 tránsito de comunicaciones. Este mercado corresponde a:

- Mercado 17: “*Servicios de acceso e interconexión (tránsito de comunicaciones)*”.

Este mercado se refiere a la comercialización entre operadores y proveedores del tránsito de comunicaciones a través de una red donde ni se origina ni termina la comunicación. Mediante este servicio el operador transporta la comunicación proveniente de otro operador o proveedor interconectado y la entrega a la red de otro operador o proveedor.

El servicio de tránsito es aquel que permite que un operador pueda dirigir llamadas telefónicas a un segundo operador, a través de la red de un tercero, para lo cual tanto el primer como el segundo operador están interconectados. Este servicio incluye la transmisión, conmutación y/o enrutamiento de la llamada. Es así que el servicio de tránsito se compone tanto del intercambio de tráfico entre una red dada y otras redes como del transporte necesario de las comunicaciones a través de la red que ofrece dicho servicio.

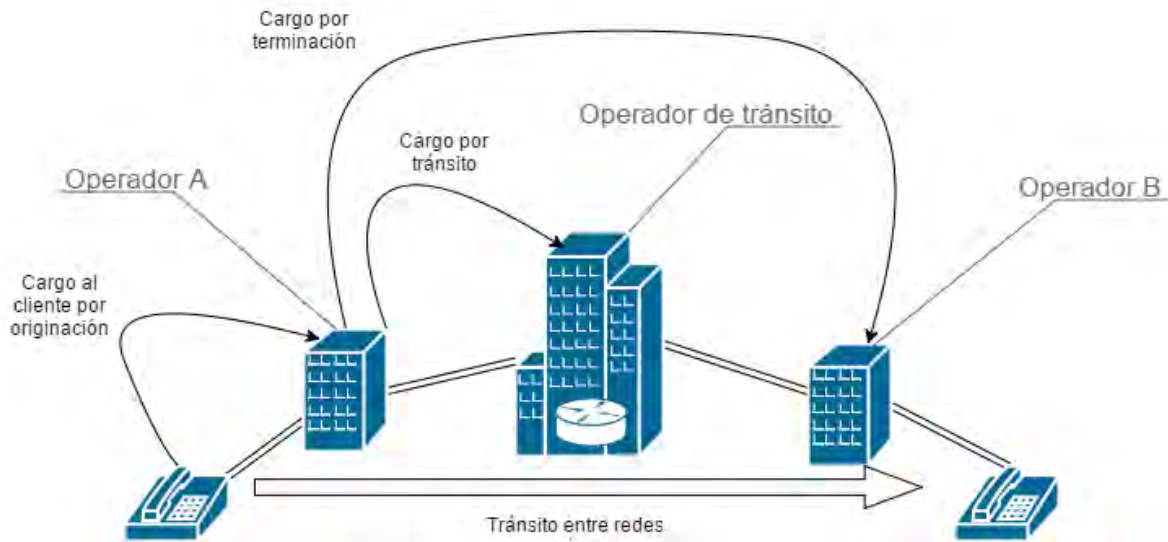
Es decir, el tránsito viene a constituir una alternativa de interconexión para aquellos operadores que por su volumen de tráfico no encuentran viable realizar una interconexión directa con los distintos operadores del mercado. De esta manera, un determinado operador A mediante la adquisición de los servicios de transporte y terminación adquiridos de manera independiente a un operador B logra establecer una interconexión con un operador C. Así las cosas, se debe tener en cuenta que el servicio de tránsito es un servicio complementario a los servicios de originación y terminación.

El concepto de tránsito está contenido en el artículo 5 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (en adelante RAIRT) el cual define la *Interconexión Indirecta* en los siguientes términos “*Interconexión que permite el derecho de hacer tránsito desde o hacia otras redes*”. En otras palabras, la interconexión indirecta o tránsito no es más que un escenario que agrupa dos interconexiones directas hacia un operador común.

La Figura 1 muestra el esquema técnico por medio del cual se realiza el tránsito bajo un esquema de cobro “del que llama paga” o (Calling Party Pays, por sus siglas en inglés), es decir, que la parte que origina la llamada paga todo el costo de la comunicación.

Figura 1

Esquema de facturación para tránsito nacional.



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, el operador que origina la comunicación deberá pagar al operador de tránsito, el servicio de interconexión de tránsito nacional y adicionalmente deberá pagar al operador de destino (comúnmente a través del operador de tránsito), el monto correspondiente a la terminación de interconexión local.

En razón de lo anterior, el mercado relevante que se está analizando en el presente estudio corresponde al servicio mayorista de tránsito de comunicaciones, el cual responde a la siguiente descripción:

*“Mercado mayorista de tránsito nacional de comunicaciones: se refiere a aquel servicio que presta un determinado operador a otro operador con el que se encuentra interconectado con el objeto de realizar el transporte por su red de una determinada comunicación hasta entregarla a un tercer operador nacional. En este servicio tanto el operador destinatario como el que origina la llamada pertenecen al mismo país.”*

Desde el punto de vista de sustituibilidad de la demanda es irrelevante para los operadores que demandan el servicio de tráfico el tipo de red, fija o móvil, mediante el cual accede al servicio. Igualmente resulta claro que el servicio de interconexión directa no necesariamente ofrece un sustituto a este servicio, en tanto muchos operadores optan por contratar el servicio de tránsito porque el flujo de llamadas que van a encaminar hacia el operador destino no es suficiente como para que le compense establecer un punto de interconexión con el operador destino, por lo que se concluye que el servicio de interconexión directa no forma parte de este mercado relevante.

Ahora bien, desde el punto de vista de sustituibilidad de la oferta, un operador que presta sus servicios de tránsito puede hacerlo tanto a operadores fijos como móviles, logrando en cualquier momento ampliar su oferta de servicios mediante el mero establecimiento de un punto de interconexión.

En ese sentido se concluye que pertenecen a este mercado todas las redes que permiten ofrecer tránsito de llamadas entre dos redes, sin importar que estas redes sean fijas o móviles.

## 2. Dimensión geográfica

El hecho de que el servicio de tránsito sea un servicio complementario a los servicios de originación y terminación, de tal manera que la adquisición de dichos servicios de manera conjunta o independiente debe permitir a un operador A interconectarse efectivamente con un operador B, implica que la dimensión geográfica del mercado relevante de tráfico debe ser la misma de los mercados de originación y terminación, la cual se definió de previo como de alcance nacional. En ese sentido, se puede concluir que el mercado geográfico relevante se refiere al ámbito nacional.

## **C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MAYORISTA DEL SERVICIO DE TRÁNSITO DE COMUNICACIONES**

- 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 tránsito de comunicaciones fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6421-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 tránsito de comunicaciones:

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

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

Mediante la autorización otorgada por la SUTEL para prestar servicios de telefonía bajo cualquiera de sus modalidades o tecnologías, se crea la obligación, inherente a la condición de operador, la cual de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones (RAIRT), de garantizar que las comunicaciones iniciadas en los equipos terminales de sus usuarios puedan transportarse y ser recibidas por los equipos terminales de los usuarios de otros operadores o proveedores de este servicio de telecomunicaciones disponible al público. Es decir, se crea la obligación de la interconexión de redes.

La interconexión se puede llevar a cabo en dos formas: directa o indirecta. Es así como nace el servicio de tránsito de comunicaciones o interconexión indirecta. Este servicio constituye una alternativa de interconexión para aquellos operadores que no consideran viable realizar una interconexión directa con otros operadores del mercado, pero que como ya se mencionó, deben dar cumplimiento al mandato de interoperabilidad del servicio.

Ahora bien, el hecho de que el servicio de tránsito se da a través del encaminamiento de llamadas telefónicas entre operadores o proveedores independientes entre sí, implica de forma inequívoca que los usuarios del servicio de tránsito son exclusivamente operadores con recurso numérico asignado por la SUTEL, lo cual implica que este es un servicio que se presta a nivel mayorista

Desde este punto de vista, el mercado de tránsito de comunicaciones puede entenderse como uno conformado por un servicio alternativo (en término de aprovechamiento de recursos) al de telefonía ya sea fija o móvil, en donde desde el punto de vista de la oferta, estos proveedores buscan aumentar su eficiencia mediante el uso de capacidad de transporte y conmutación no utilizada. Este último tema se desarrolla, a detalle, más adelante en función del análisis de las economías de escala y alcance que se presentan en este mercado.

Se afirma que este servicio busca aumentar la eficiencia en el uso de la capacidad instalada en cuanto, este servicio implica el consumo de recursos de red en función de llamadas que no se originan ni se terminan en la red del operador que ofrece el tránsito. Se puede inferir que este servicio hace uso de capacidad de red que de otra forma permanecería ociosa, dado que actualmente en el país no existe un operador que concentre sus esfuerzos de forma exclusiva a ofrecer este servicio mayorista, sin ofrecer también el servicio de telefonía a nivel minorista.

El Cuadro 1 presenta los operadores de telefonía costarricense que poseen numeración asignada en la actualidad, así como información referente al uso o provisión de servicio de tránsito de comunicaciones entre operadores y proveedores.

**Cuadro 1**  
**Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones:**  
**En función de operadores o proveedores con numeración asignada. Año 2015.**

Operador	Posee numeración	Provee tránsito	Utiliza tránsito
American Data Networks S.A. (American Data)	√	x	√
CallMyWay S.A. (CallMyWay)	√	x	√
CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (CLARO)	√	√	√
GCI Service Provider S.A. (GCI)	√	√	√
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)	√	√	√
Interphone S.A. (Interphone)	√	x	√
Millicom Cable Costa Rica S.A. (Millicom)	√	√	√
Othos Telecomunicaciones S.A. (OTHOS)	√	x	√
PRD Internacional S.A. (PRD)	√	x	√
R&H International Telecom Services S.A. (R&H)	√	√	√
Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)	√	x	√
Telecable Económico TVE S.A. (Telecable)	√	√	√
TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. (Telefónica)	√	x	√
Televisora de Costa Rica S.A. (Televisora)	√	x	√
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>14</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por los proveedores.*

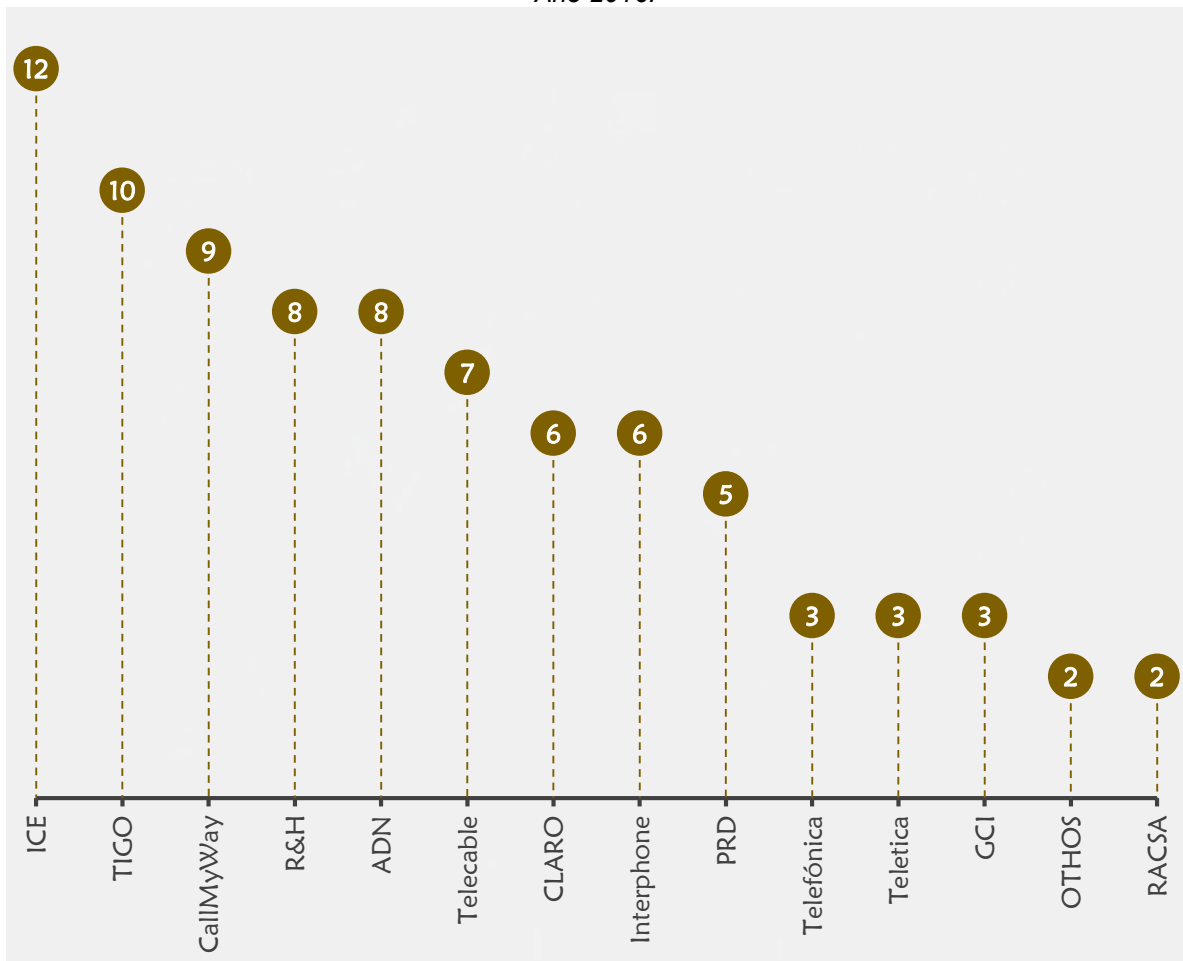
Como se desprende del cuadro anterior, la totalidad de empresas con numeración asignada, que brindan el servicio de telefonía bajo cualquiera de sus modalidades, son usuarias de al menos un servicio de tránsito con algún otro operador.

Por otra parte, sólo seis de los catorce actores tomados en cuenta, desempeñan tanto el papel de proveedores del servicio de tránsito de comunicaciones, como de usuarios del mismo. En ese sentido se concluye que los participantes actuales del mercado de tránsito son los siguientes:

- CLARO
- GCI
- ICE
- Millicom
- R&H
- Telecable

Así existen en el mercado ocho operadores de redes de telefonía, fija o móvil que, pese a que no prestan este servicio actualmente, eventualmente podrían ofrecerlo en el corto plazo. Sin embargo, es claro que están en una mucho mejor posición para ingresar a este mercado aquellos operadores que cuentan interconexión directa con la mayor cantidad posible de operadores, en el sentido de que el servicio de tránsito se constituye como un medio alternativo de interconexión para aquellos operadores que por diversas razones no han podido o bien no quieren interconectarse directamente con un determinado operador. El siguiente gráfico muestra la cantidad de interconexiones directas que atiende actualmente cada operador de telefonía.

**Gráfico 1**  
*Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones:*  
*Cantidad de operadores que alcanzan al operador involucrado por medio de interconexión directa.*  
*Año 2016.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por los proveedores.*

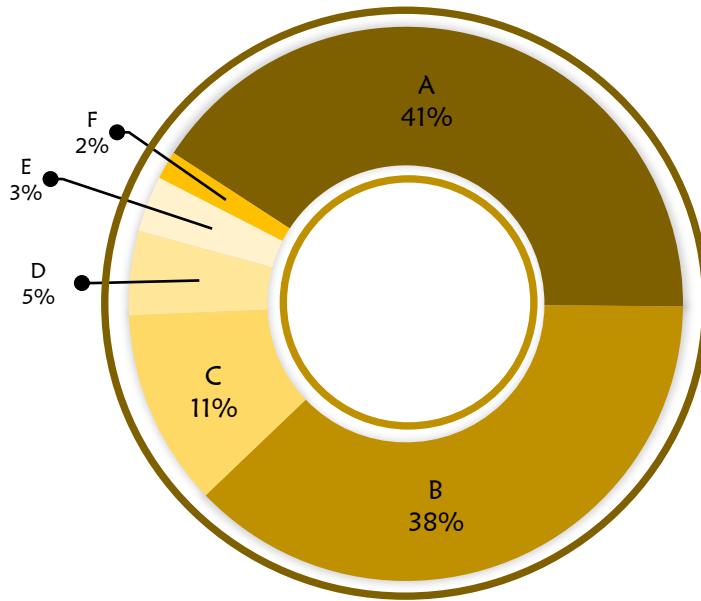
La información contenida en el gráfico anterior refleja que hay operadores que, dada la cantidad de interconexiones directas, están en mejor posición que otros para iniciar el ofrecimiento de este servicio a nivel mayorista, entre ellos CallMyWay y American Data.

Lo anterior permite concluir que tanto actual como potencialmente existen en el mercado otros operadores adicionales al actual operador incumbente, según la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL, sea el ICE, que se encuentran ofreciendo o tienen la capacidad de ofrecer el servicio de tránsito de comunicaciones.

## **2) Participación de mercado.**

En el siguiente gráfico se presenta la distribución en términos porcentuales de las rutas de tránsito. Este gráfico busca mostrar el estado actual del mercado en términos de disponibilidad y oferta de los recursos de transporte y conmutación esenciales para el servicio. Es importante destacar que esta distribución no está relacionada con el volumen de tráfico que se da a través de estas rutas, sino simplemente con la cantidad de rutas.

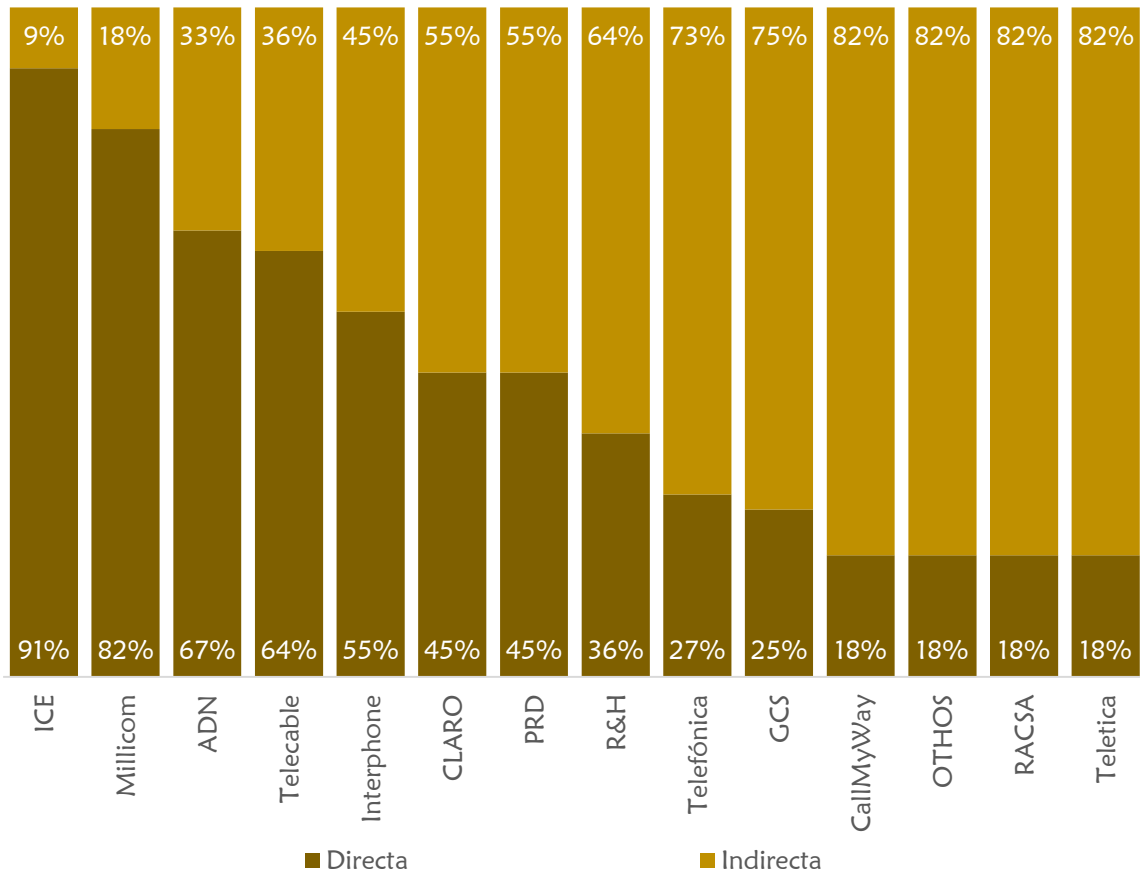
Gráfico 2  
Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones:  
Distribución de la oferta de rutas de tránsito de comunicaciones. Año 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por los proveedores.

Como se observa en el gráfico anterior prácticamente el 80% de la oferta de rutas de interconexión está siendo en este momento suplida por dos operadores. El tercer competidor del mercado está supliendo alrededor de una décima parte de las rutas. Mientras que la oferta actual combinada de los restantes competidores apenas alcanza el 10%. En el siguiente gráfico a su vez se puede observar el porcentaje de interconexión indirecta, vía tránsito, que tienen los distintos operadores de telefonía del mercado. Resulta relevante tener en cuenta que el actual operador importante de dicho mercado no se encuentra dentro de los principales dos operadores en términos de rutas de tránsito negociadas con otros operadores.

**Gráfico 3**  
**Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones:**  
**Distribución del tipo de interconexión directa o indirecta por operador. Cuantificada a través de rutas de interconexión. Año 2016.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por los proveedores.

El gráfico anterior permite evidenciar que, para la mayoría de los operadores, exceptuando los casos de American Data, ICE, Millicom y Telecable, la mayor parte de las rutas de interconexión se dan por vía indirecta, sea a través del servicio de tránsito. Lo anterior lleva a concluir dos elementos importantes, por un lado se puede ver que el servicio de tránsito es indispensable en el país para garantizar la interoperabilidad de las redes; por otro lado cabe preguntarse por qué el porcentaje de rutas de interconexión directa es tan bajo, lo cual se podría explicar básicamente en el hecho de que el tráfico telefónico de salida (terminación) se concentra básicamente en tres operadores, sean el ICE, CLARO y MOVISTAR, siendo el primero de estos quien posee más del 50% del tráfico saliente del mercado. Esto explicaría que para los restantes operadores lo principal es lograr una interconexión directa con estos tres operadores, mientras que pueden alcanzar a otros operadores por la vía de la interconexión indirecta, dado el escaso volumen de tráfico transado con estos otros operadores.

Queda así evidenciado que, para el caso de la interconexión con los operadores más pequeños del mercado, la principal razón que lleva a un operador a escoger realizar la interconexión por medio de un tercero, vía tránsito, tiene que ver con un aspecto meramente económico, en donde el volumen de minutos por terminación que se cursa con otro operador puede resultar insuficiente para justificar la inversión asociada al despliegue de un canal de interconexión directa con este. Por lo que la contratación de un servicio de tránsito se observa como la solución más adecuada en función de asegurar la interoperabilidad de las redes. En ese sentido un elemento que llama la atención se desprende del Gráfico 1 que muestra que actualmente sólo tres operadores alcanzan de manera directa a Telefónica quien, como ya se indicó es uno de los tres destinos más importantes de tráfico saliente.

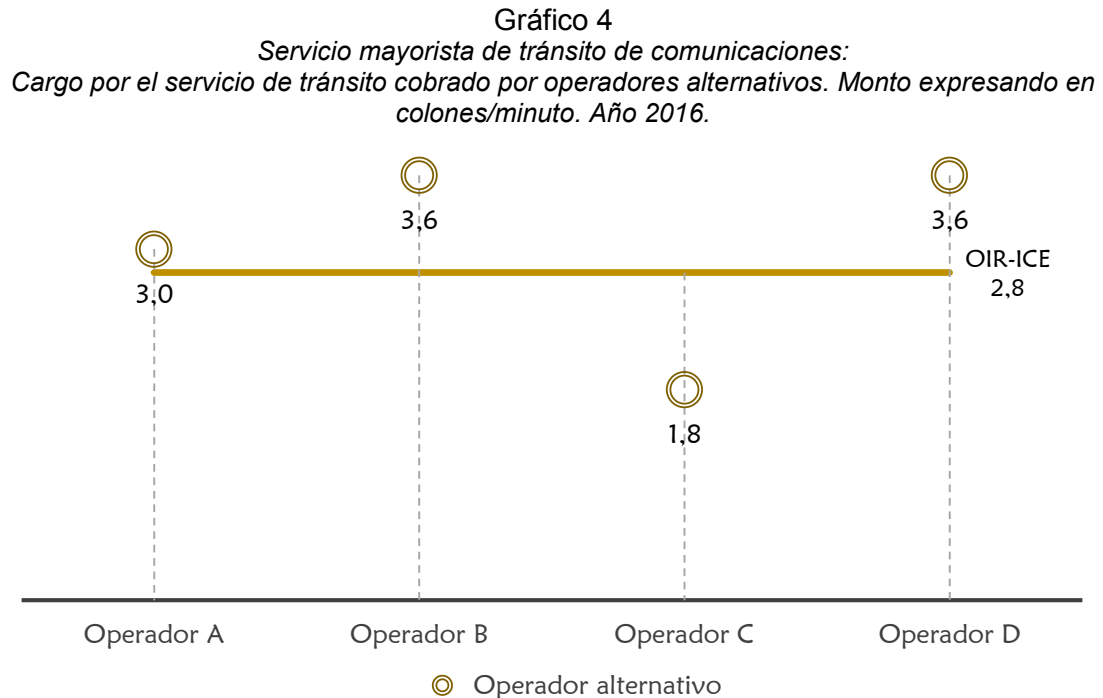
Lo anterior permite concluir que actualmente hay dos operadores que se reparten prácticamente el 80% de las rutas de tránsito, de tal suerte que ninguno de esos operadores es el ICE, así por cuanto existe una oferta alternativa de servicios de tránsito de comunicaciones independiente a la oferta de servicios ofrecida por el ICE, siendo que esta oferta alternativa ha resultado atractiva para los operadores del mercado, lo que ha llevado a distintos operadores a suscribir acuerdos de tránsito con operadores alternativos.

### 3) Concentración de mercado

Dada la distribución del mercado cuantificada a nivel de rutas de interconexión, el nivel de concentración del mercado medido por el índice HHI es de 3.284.

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

En términos del comportamiento de los operadores que se encuentran ofreciendo este servicio conviene destacar los precios que se están ofreciendo actualmente para el servicio de tránsito. Si bien sólo el ICE tiene un cargo regulado, el cual le fue impuesto en la RCS-059-2014 del 28 de marzo de 2014, y asciende a los 2,8 colones/minuto, los otros operadores que están prestando este servicio ofrecen un precio muy similar al que le fue establecido al ICE en dicha resolución. En el siguiente gráfico se observa el precio cobrado por operadores alternativos para ese cargo.



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por los proveedores y contratos de acceso e interconexión remitidos a la SUTEL.*

De la información contenida en el gráfico anterior, queda claro que actualmente en el mercado hay operadores que se encuentran cobrando distintos precios por el servicio de tránsito; de hecho, algunos de los precios cobrados son mayores a los establecidos en la OIR, mientras que otros son menores.

En relación con los precios cobrados por los operadores alternativos al ICE conviene destacar una serie de elementos:

- Hay operadores que cobran este precio desde el año 2012, momento en el cual el ICE cobraba 5,77 colones por minuto.
- Hay operadores que ofrecen cargos diferenciados para el tránsito que se dirige a una red fija y para el tránsito que se dirige a una red móvil.
- Hay operadores que ofrecen descuentos por volumen de tráfico en tránsito por su red.



Así las cosas, se observa que la oferta comercial actual posee una serie de elementos innovadores en relación con la oferta del ICE, esto pese a que el ICE goza de una serie de ventajas en el ofrecimiento de este servicio, siendo la más importante de ellas la alta disponibilidad de enlaces de interconexión directa hacia su red. Igualmente resulta lógico pensar que este operador posee una ventaja propia en cuanto a capacidad de recursos, lo que le permitiría posicionarse de mejor forma, a través de una oferta más atractiva. Adicionalmente una mayor capilaridad de la red de transporte del ICE le facilita a su vez el establecimiento de relaciones de interconexión directa y por tanto el ofrecimiento del servicio de tránsito hacia terceros operadores.

Pese a lo anterior, dicho operador no disminuye el cargo mayorista de tránsito sino hasta que SUTEL lo fuerza mediante la aprobación de un nuevo cargo en la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR) del 2014.

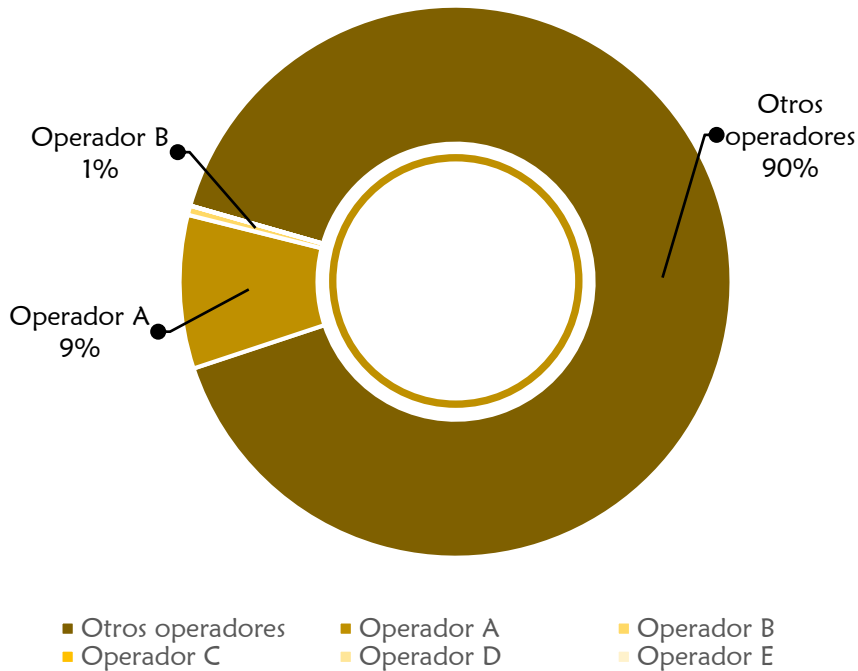
Así, la situación ventajosa del ICE contrasta tanto con su posición como proveedor del servicio mayorista de tránsito, como con su propia oferta de servicios, de tal manera que este comportamiento deba analizarse a la luz del hecho de que el mercado de tránsito de comunicaciones se encuentra fuertemente relacionado de forma vertical con los mercados minoristas de telefonía fija y móvil, en virtud de que todos los proveedores de tránsito son a su vez proveedores de telefonía. Por lo tanto, el desarrollo de este mercado invariablemente tiene repercusiones a nivel de la rentabilidad de los ingresos percibidos por los operadores que hacen uso de tránsito a través de las redes de sus contrapartes, lo que finalmente condiciona los precios ofrecidos a los usuarios finales.

En otras palabras, una oferta poco atractiva por parte del operador potencialmente con mayor volumen de recursos de interconexión puede interpretarse como una ineficiencia en su operación; sin embargo, su mayor consecuencia se da a nivel del mercado mismo, en el cual se incrementan los costos operativos de los operadores demandantes del servicio de tránsito.

No obstante, lo anterior, el ingreso de los nuevos operadores alternativos ha generado un efecto dinamizador favoreciendo así el desarrollo de mayor competencia en los mercados minoristas. Estos operadores alternativos ven en el ofrecimiento de servicios mayoristas como el tránsito un mecanismo de rentabilización de la inversión, que les permite emplear su capacidad ociosa para ofrecer servicios de transporte a otros operadores y así obtener ingresos adicionales.

Un elemento central a ser destacado es que los operadores alternativos que ofrecen el servicio de tránsito por su posición competitiva en los mercados minoristas no tienen ningún incentivo para excluir a los restantes operadores a los que les prestan este servicio en los mercados mayoristas, bien sea mediante un encarecimiento de los precios o un deterioro de la calidad. Lo anterior puede verse en el siguiente gráfico, donde se aprecia que el 90% del tráfico telefónico nacional, es generado por 3 de los 14 operadores del mercado.

**Gráfico 5**  
**Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones:**  
*Distribución del tráfico telefónico nacional. Incluye redes fijas y móviles. Año 2015.*



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

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

Un elemento muy importante a considerar durante el establecimiento de una relación para obtener el servicio de tránsito, el cual es extensivo a cualquier relación de acceso e interconexión, es la facilidad de negociación y los plazos para establecer acuerdos que formalicen esta relación.

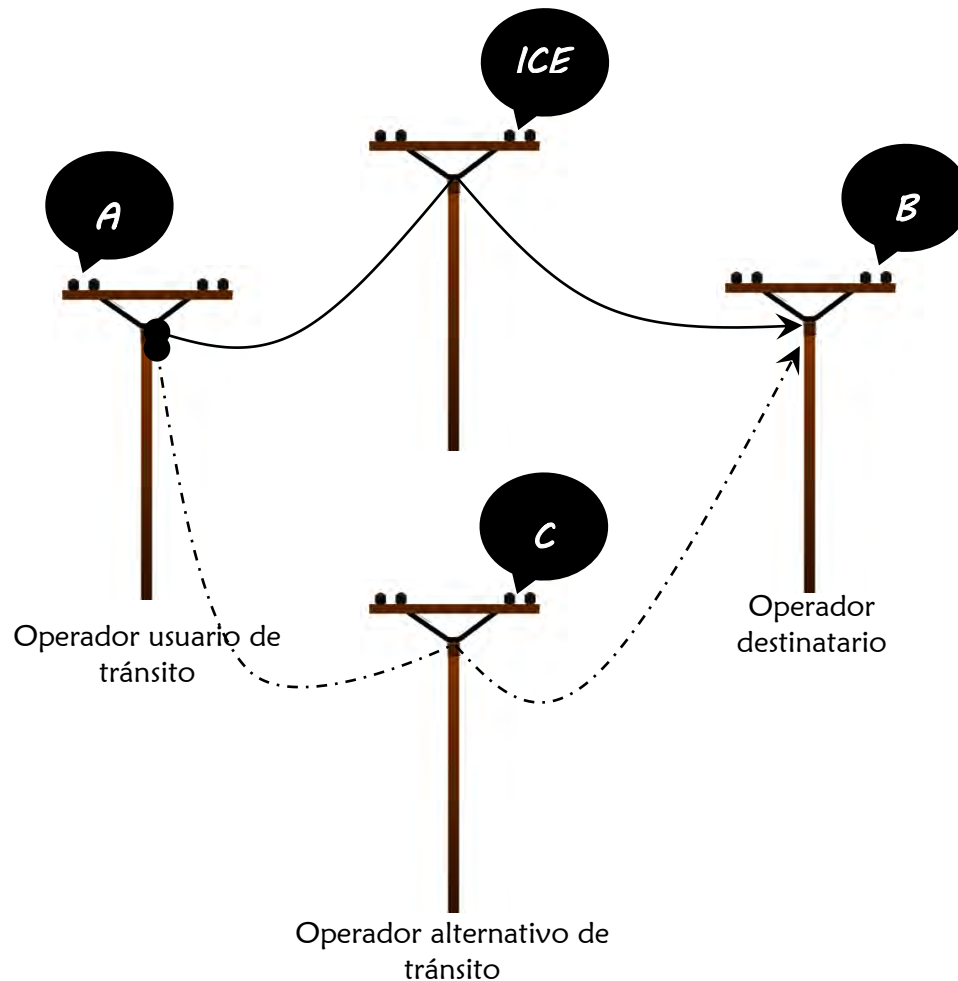
En relación con este punto, el ICE es el único operador del mercado para el cual SUTEL ha tenido que dictar órdenes de acceso para garantizar la interconexión<sup>1</sup>. Al respecto cabe recordar que de acuerdo con el artículo 42 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, los mecanismos para el establecimiento del acceso y la interconexión son únicamente dos, el acuerdo negociado, sujeto al marco regulatorio vigente, y por orden de la SUTEL<sup>2</sup>. Así, otros operadores no han tenido mayores inconvenientes para acordar sus propios términos de interconexión mediante un proceso de negociación propia.

Ahora bien, un elemento muy relevante en relación con el acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos, es que los diversos operadores están interconectados directamente al menos a dos operadores de manera directa, siendo que exceptuando un caso específico una de dichas interconexiones directas es con el ICE (D), según se vio en el Gráfico 1, por lo cual corresponde determinar si los restantes puntos de interconexión directa les garantiza a dichos operadores (A) alcanzar a un operador alternativo de tránsito (B) capaz de satisfacer su necesidad de interoperabilidad con un tercer operador (C), lo cual se ejemplifica de manera gráfica en la siguiente Figura.

<sup>1</sup> Fuente consultada el 21 de abril de 2016: <https://sites.google.com/a/rnt.Sutel.go.cr/rnt/interconexion/intervenciones>

<sup>2</sup> En lo referente a este punto, prima lo estipulado en el artículo 60 de la Ley N°8642, la cual indica que en caso de que exista negativa de un operador para llevar a cabo negociaciones de interconexión o acceso, o el acuerdo no se concrete dentro de los tres meses siguientes a la notificación de inicio de negociaciones, la SUTEL, de oficio o a petición de parte, intervendrá con el fin de determinar la forma, los términos y las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo el acceso o la interconexión. Y a su vez señala que la SUTEL hará dicha determinación en un plazo máximo de dos meses, contado a partir del momento en que se acuerde la intervención. Como se observa el mecanismo de interconexión vía orden de SUTEL implica dificultades y plazos (fijados por ley, claro está) mayores para el operador solicitante, lo que puede constituirse en un elemento poco atractivo de la oferta disponible por algunos de los proveedores del servicio.

Figura 2  
Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones:  
Ejemplo de re-direccionamiento de tránsito de comunicaciones



Fuente: Elaboración propia

Así, resulta de vital importancia determinar si los actuales operadores a los cuales el ICE les ofrece el servicio de tránsito están en la posibilidad de alcanzar a los operadores a los cuales el ICE les está permitiendo interconectarse indirectamente. Luego de una revisión de la información suministrada por los operadores de telefonía, en este sentido, se llega a las siguientes conclusiones:

- Exceptuando un caso específico los operadores a los cuales el ICE les ofrece el servicio de tránsito cuentan a su vez con interconexión directa con al menos un operador alternativo de tránsito.
- Diversos operadores ya cuentan con un operador alternativo que les permite alcanzar indirectamente las rutas que actualmente les está ofreciendo el ICE.
- La ruta más difícil de alcanzar a través de operadores alternativos se refiere a la interconexión con Telefónica, ya que como se vio en el Gráfico 1 este operador cuenta actualmente con pocas interconexiones directas.
- En conjunto los operadores alternativos del servicio de tránsito permiten alcanzar todas las rutas ofrecidas actualmente por el ICE.

En virtud de lo anterior se concluye que los operadores tienen acceso a distintas fuentes de insumos alternativas (operadores alternativos) para acceder a este servicio.

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

En relación con la existencia de poder compensatorio de la demanda y tras el análisis de los mercados minoristas de telefonía fija y móvil, resulta claro que existen diferencias considerables en términos del volumen de la operación de los actores del mercado de tránsito.

Así, si bien desde el punto de vista de la demanda del servicio todos los participantes de los mercados minoristas de telefonía son en alguna medida usuarios de este servicio, lo cierto es que los operadores más grandes están en una posición más ventajosa para negociar los términos en los que se ofrece este servicio. En particular resalta el caso del ICE cuya necesidad de establecer rutas de tránsito hacia otras empresas telefónicas es considerablemente menor a la de los demás competidores en los mercados minoristas ya que este operador alcanza casi la totalidad de su interoperabilidad hacia otros operadores por medio de enlaces de interconexión.

Es por ello que respecto de la negociación de operadores pequeños con el ICE se encuentra que producto de la diferencia en el volumen de tráfico, los operadores que pretenden negociar el servicio de tránsito con el ICE no poseen poder compensatorio.

Sin embargo, la situación es diferente al considerar a los operadores alternativos, muchos de los cuales, como ya se vio en el Gráfico 5, poseen poco volumen de tráfico en los mercados minoristas, lo que vuelve la negociación de los términos de la oferta del servicio de tránsito una negociación más de pares, teniendo así dichos operadores un mayor poder compensatorio sobre el operador que les está ofreciendo el servicio de tránsito.

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

El servicio de tránsito puede segmentarse en dos capas, en primer lugar, la relativa a la capacidad de transporte y en un nivel superior, la capacidad de conmutación. La capacidad de transporte implica estrictamente la existencia de un canal físico por el que se puedan encaminar las llamadas *off-net* cuyo destino sea cualquier operador con quien no se mantiene una relación de interconexión directa; la existencia o la facilidad de desplegar este canal físico entre el operador solicitante y el proveedor de tránsito es un elemento necesario para que se dé esta relación de tránsito.

Así las cosas, la cobertura y la cantidad de interconexiones directas que posea una determinada red es un elemento fundamental tanto a la hora de escoger un proveedor de tránsito por primera vez como ante la posibilidad de cambio de proveedor del servicio mayorista. Mientras que el segundo elemento relevante se relaciona con el precio del servicio.

Adicionalmente, a nivel de inversión asociada, deben considerarse las diferencias tecnológicas a nivel del punto de interconexión, dado que toda relación de tránsito implica el establecimiento de una interconexión directa; en este apartado se debe mencionar que el ICE ofrece el servicio de interconexión directa con su red de telefonía básica tradicional a través del protocolo de señalización por canal común N°7 (SS7), en contraposición con otros oferentes del servicio, los cuales al ser operadores cuyas plataformas se basan en tecnologías de conmutación de paquetes, realizan la interconexión a través de protocolos nativos a estas<sup>3</sup>. Así cualquier operador que desee contratar el servicio de tránsito a través de una red con dicha característica, deberá invertir de forma adicional en la adquisición, instalación y operación de pasarelas de medios que conviertan su señalización al protocolo SS7, en el caso de que su red no lo soporte de forma nativa.

Lo anterior evidencia que a nivel tecnológico pueden existir una serie de elementos que impliquen un costo de cambio de operador, entre ellos aspectos técnicos como la señalización y también aspectos de cobertura de las redes de transporte.

---

<sup>3</sup> Lo cual, por otra parte, no excluye la posibilidad de que algunos de estos operadores establezcan el protocolo SS7 a nivel de su borde de interconexión. Esto es particularmente importante, pues cualquier operador que desee contratar el servicio de tránsito a través de una red con dicha característica, deberá invertir de forma adicional en la adquisición, instalación y operación de pasarelas de medios que conviertan su señalización al protocolo SS7, en el caso de que su red no lo soporte de forma nativa.

Sin embargo, como se ha venido resaltando a lo largo del documento los operadores actualmente cuentan con distintos proveedores que les ofrecen el servicio de tránsito de telecomunicaciones, lo que implica no sólo que tienen negociados contratos con dichos operadores, sino que también cuentan con un punto de interconexión activo a través del cual intercambian tráfico. En ese sentido, el costo de cambio de operador se limita meramente al re-enrutamiento de las llamadas de un operador de tránsito a otro, sin incurrir en costos adicionales.

Mientras que para el caso de los operadores, que en el mercado sólo representa un único caso, que no cuenten con proveedores adicionales de este servicio o cuyos proveedores actuales de tránsito no les ofrecen las rutas que les estaría ofreciendo el operador que desean sustituir, el costo del cambio de operador se limita a la negociación de un contrato de interconexión y el establecimiento de un punto de interconexión con el nuevo operador, de tal suerte, que si bien existen algunos costos, estos no se consideran desproporcionados, máxime si se toma en cuenta que los operadores conocen los plazos establecidos en los contratos mayoristas por lo que pueden tomar las acciones preventivas necesarias para sustituir al proveedor de su servicio de tránsito, si este pretendiera desmejorar la oferta ofrecida, para que dicho proceso de negociación con el nuevo operador no los afecte.

Así se concluye que los costos de cambio de operador son en muchos casos bajos, si ya se cuenta con un proveedor alternativo de tránsito que simplemente requiere de un proceso de re-enrutamiento de tráfico, y en otros medios, si se requiere de un proceso de negociación con un nuevo proveedor de tránsito.

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

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

El costo del capital corresponde a la rentabilidad mínima con la que las empresas operadoras estarían dispuestas a realizar inversiones para continuar brindando servicios de telecomunicaciones. Así el costo del capital asegura un retorno para recuperar el capital empleado en la producción de los servicios brindados. 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 2014 el costo promedio ponderado del capital fue estimado en 12,65% después de impuestos y en 13,65% antes de impuestos.

Ahora bien, en relación propiamente con el costo de desarrollar canales alternativos de producción, conviene tener claro que ningún operador despliega una red de telefonía con el objetivo único de prestar el servicio de tránsito, sino que este servicio se presta como parte de las economías de alcance que posee la propia red de telefonía.

En ese sentido, para su prestación los operadores telefónicos destinan una parte de su red de transporte y de conmutación para ofrecer dicho servicio a otros operadores, de tal forma que este servicio se presta sobre capacidad no utilizada por otros servicios ofrecidos, especialmente el servicio de telefonía (razón primordial por la cual estos operadores cuentan con una red de conmutación).

En virtud de lo anterior, los costos financieros del servicio de tránsito están aparejados a los propios costos de desplegar una red de telefonía. Si bien los costos financieros relacionados con la industria de telecomunicaciones son considerados altos, lo cierto es que no sólo existen las facilidades para acceder a fuentes de financiamiento, sino que también el despliegue de redes de telefonía fija bajo la tecnología IP, que poseen costos de despliegue muy inferiores a los costos de despliegue de otro tipo de redes de telefonía, facilitan que existan condiciones propicias para la entrada de nuevos operadores en el corto plazo.

Si se considera que existen facilidades para que los operadores ya establecidos, que actualmente no prestan el servicio de tránsito, puedan invertir en infraestructura y mejora de servicios, se puede concluir que los costos financieros y el acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representan una barrera insuperable a la entrada de nuevos operadores en este mercado.

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

En general cualquier red telefónica puede modelarse a partir tres niveles jerárquicos: acceso, transporte y

conmutación. Desde el punto de vista del servicio de tránsito, solamente los dos niveles superiores intervienen en la prestación del mismo. A diferencia de las redes de acceso, las capas de transporte y conmutación, son compartidas por todo el tráfico que transita por la red; y por tanto, las inversiones sobre estos dos niveles se basan primordialmente en este parámetro.

En ese sentido, el despliegue de redes de transporte implica un costo de inversión en infraestructura de soporte y equipos dedicados. Sin embargo, cuando esta red es operativa, el incremento del volumen de tráfico que transita por esta, desemboca en una reducción de estos costos por unidad de tráfico, dando lugar a una economía de escala.

Asimismo, cabe recordar que el tendido de redes de transporte en la actualidad se basa en su mayoría en el despliegue de redes de fibra óptica, dada su versatilidad para adaptarse a cualquier servicio de telecomunicaciones y su alta capacidad de transporte. En otras palabras, son redes altamente adaptables y escalables; sin embargo, esa alta capacidad de transporte implica que puede existir un porcentaje de la misma que esté ociosa, lo cual da paso a la aparición de economías de alcance, pues como ya fue abordado en un apartado anterior ninguno de los operadores ha desplegado su red con la finalidad de que el servicio de tránsito de comunicaciones constituya su única actividad comercial a través de esta red. Por el contrario, el servicio se presta sobre capacidad no utilizada por otros servicios ofrecidos, los cuales incluso pueden no estar directamente relacionados con la telefonía.

Así las cosas, las economías de alcance resultan esenciales para los operadores que ofrecen este servicio; dado que ningún operador ha ingresado en este mercado a ofrecer únicamente servicios de tránsito de comunicaciones; en razón de lo anterior, la existencia de redes con grandes economías de escala, podría resultar en una barrera de entrada que prevenga el ingreso de un eventual nuevo operador a este mercado, ya que para este potencial competidor resulta más complejo entrar a competir en este mercado frente a los operadores ya establecidos.

Dicho esto, y como se observó a partir de la composición del mercado de tránsito de comunicaciones, no se debe olvidar que existen operadores que, aun poseyendo la infraestructura y los elementos necesarios para poder brindar este servicio no lo han hecho y por ende, a pesar de no ser operadores activos en este mercado al día de hoy, deben ser tomados en cuenta, dado su potencial para ingresar al mismo.

En virtud de lo anterior se concluye que las economías de escala y alcance presentes en el servicio de tránsito de comunicaciones, pueden llegar a constituir una barrera de entrada para nuevos agentes que no se encuentren operando en algún otro mercado, generalmente minorista, que involucre el despliegue de una red de transporte propia. Sin embargo, esta barrera es menor si se consideran a los operadores que actualmente cuentan con una red de telefonía, pero que no prestan actualmente dicho servicio.

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

Como ya se ha visto la naturaleza del mercado de tránsito de comunicaciones implica que sus participantes posean una red con capacidad de transporte y conmutación propios, dado que los usuarios de este servicio, en general, son operadores que no cuentan con enlaces de interconexión directos a otros operadores telefónicos. Por lo anterior la competencia en este mercado se da predominantemente a nivel de las redes.

Esta circunstancia tiene una serie de implicaciones para la competencia que se da entre operadores. En primer lugar, no existe un operador abocado a ofrecer este servicio de forma única (característica ya analizada en la sección referente a la estructura del mercado). En ese sentido, todos los participantes activos del mercado a nivel de proveedores, están integrados verticalmente, pues disponen de los recursos de red, conmutación e infraestructura necesarios tanto para brindar servicios de índole minorista, como de índole mayorista. Tal y como ya se ha dicho, esta característica común de todos los operadores que ofrecen tránsito, podría constituirse en una barrera de entrada al mercado.

Con base en lo anterior, resulta claro que el monto de inversión inicial que requiere un operador para poder brindar el servicio de tránsito de telecomunicaciones está relacionado con los costos de despliegue de una red de transporte, junto con el aprovisionamiento de una red de conmutación, que le permitan interoperar su red por medio de enlaces de interconexión directa con otros operadores o proveedores de servicios de telefonía.

Asimismo, para ingresar y competir en este mercado los costos son mayores ya que no se da una competencia entre servicios sino solamente entre redes, de tal suerte que la única forma en la que un operador pueda ingresar al mercado es mediante el despliegue de su propia red; sin embargo, un aspecto de suma importancia que debe valorarse es la posibilidad de usos alternativos de la capa de conmutación. Al respecto, la infraestructura y equipo de conmutación de una red telefónica presentan una escasa rentabilidad de usos alternativos, que no sea otro que el de brindar el servicio de telefonía bajo alguna de sus modalidades<sup>4</sup>.

No obstante, tal y como se acotó anteriormente, la tecnología fija IP permite disminuir los costos de despliegue de una red telefónica y así disminuye las barreras de entrada asociadas con el costo de despliegue de red.

Un elemento adicional que puede afectar el ingreso de nuevos operadores a este mercado lo representan los períodos de recuperación de la inversión, los cuales son largos, lo cual se extrapola de las largas vidas útiles que tienen los elementos de una red telefónica. A modo de ejemplo se tiene que la amortización de un kilómetro de fibra óptica es de aproximadamente 20 años.

Otro elemento relevante a considerar es que, en términos generales, los mercados de telecomunicaciones se caracterizan por compartir algunas características comunes con los mercados de servicios minoristas de telefonía, en virtud del uso mixto que se da a las capas de transporte y conmutación. En ese sentido, todo proveedor de tránsito afronta la característica de indivisibilidad de su inversión al determinar su ingreso al mercado, pues esto lo obliga a considerar ciertas proporciones de los factores productivos como dadas, al existir la posibilidad de caer en ineficiencias económicas importantes, que surgen de la capacidad de producción en exceso que permanecería potencialmente ociosa, a no ser que esta se explote en función de algún otro servicio, tal como el tránsito de comunicaciones.

Por otra parte, los altos costos hundidos representan una de las características singulares del sector de las telecomunicaciones que deben considerarse en el presente análisis, pero no se debe olvidar que los mismos se comparten con otros servicios ofrecidos por los mismos operadores en otros niveles de la cadena de valor.

Por lo tanto, los costos hundidos influyen directamente en la posibilidad de entrada y, podrían ser una significativa barrera de entrada en el mercado para operadores que no se encuentren ya establecidos en alguno de los mercados minoristas de telefonía; no obstante, en el caso de los operadores que no se encuentran activos en el presente mercado, pero que ya han invertido en el despliegue de su red de transporte y conmutación, estos costos hundidos no representarían una barrera importante para su ingreso al mercado de tránsito de comunicaciones.

Lo anterior permite concluir que sin perjuicio de que la inversión que se requiere para desplegar una red es alta, los plazos de recuperación de la inversión sean largos y existan altos costos hundidos el hecho de que las redes de telefonía sean tendidas con el fin de prestar otros servicios de índole minorista, implica que el uso compartido a nivel de servicios sobre la misma red de transporte hace que los costos de inversión del servicio de transporte decrezcan, de tal suerte que se considera que las barreras de entrada para este servicio son medias o disminuyen en la medida en que se valora la posibilidad de ofrecer servicios mayoristas.

#### **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 de la SUTEL 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 telefonía fija y por lo tanto no se considera necesario replicarlo aquí; sin embargo, cabe señalar que si bien un operador que desee brindar el servicio mayorista de tránsito de comunicaciones debe cumplir con trámites específicos, estos no representan una barrera significativa de entrada.

---

<sup>4</sup> Situación que se comprueba al observar la conformación de participantes del mercado, en donde todos forman parte de los mercados minoristas ya sea de telefonía fija o móvil.

En ese sentido la mayor barrera que encontraría un operador la podría representar la suscripción de contratos de acceso e interconexión con otros proveedores u operadores con el fin de poder terminar tráfico telefónico en las redes de estos últimos; elemento indispensable para poder ofrecer tránsito a otros operadores o proveedores que no cuentan con una interconexión directa hacia otros proveedores en donde el tráfico telefónico debe ser completado.

#### **5) Inversión en publicidad.**

La publicidad consiste en la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores o usuarios en general. Es por tanto un mecanismo de diferenciación de un producto o servicio que es útil frente a grupos extensos de potenciales usuarios, tal como se da en los mercados de índole minorista.

Sin embargo, al tratarse el mercado del servicio de tránsito de comunicaciones de un mercado mayorista, conformado por un número reducido de demandantes del servicio y un número aún menor de oferentes activos del mismo, en donde todos son operadores o proveedores telefónicos autorizados y regulados por SUTEL, no se considera relevante analizar la inversión en publicidad, dado que en general esta es inexistente y el establecimiento de las relaciones de acceso, interconexión y tránsito se da por medio de negociaciones internas entre los propios agentes o en su defecto por intervención de la SUTEL.

Lo anterior permite concluir que la publicidad, al no ser necesaria en este mercado, no representa una barrera de entrada al mismo.

#### **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 de tránsito de comunicaciones 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.**

Los operadores que participan como proveedores del servicio de tránsito, normalmente no requieren desplegar elementos soportantes de red como postes y ductos debido a que ya estos están desplegados. Es así que al no necesitar desplegar este tipo de infraestructura estas empresas usualmente no se enfrentan a solicitudes de permisos municipales ni estatales. Por el contrario, deben acordar relaciones de uso compartido, pero con los titulares de dicha infraestructura. 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 este elemento no representaría una barrera a la entrada del mercado para nuevos operadores.

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

#### **1) Cambios tecnológicos previsibles.**

A diferencia de lo que sucede en los mercados minoristas, en particular con la tecnología de las redes de acceso, las cuales tienden hacia un paulatino acercamiento de la fibra óptica hasta el punto de acceso de los usuarios finales; en el mercado de tránsito de comunicaciones al estar este inmerso dentro de las actividades propias de la interconexión entre operadores, el uso de la fibra óptica es una realidad desde hace muchos años, y por lo tanto la gran mayoría sino la totalidad de las rutas empleadas lo hacen a través de este medio físico, por lo cual no se vislumbran cambios tecnológicos previsibles en relación con este mercado.

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

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

Actualmente ante la SUTEL hay nuevas firmas tramitando su incorporación como proveedores del servicio de telefonía fija, específicamente en la tecnología IP, esto unido al anuncio del ingreso al mercado de nuevos



operadores como RACSA e Itellum. De tal forma que los anuncios de ingreso de nuevos operadores reflejan que el mercado de tránsito de comunicaciones, podría verse afectado en un futuro cercano, en tanto como ya se ha expuesto, la inversión en redes de transporte y de conmutación posibilita a estos operadores a dedicar parte de sus recursos al servicio de tránsito.

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

La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de tránsito de telecomunicaciones.

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

La flexibilidad que da el tránsito en términos de negociaciones por capacidad más que por consumo (minutos) podría constituirse en una característica ventajosa de nuevas ofertas comerciales para operadores con volúmenes de tráfico *off-net* no lineales en el tiempo.

**d) Tendencias esperadas del comportamiento de los consumidores.**

El aumento en el número de actores en los mercados minoristas de telefonía, principalmente de telefonía fija, puede repercutir en un aumento de la demanda de rutas de tránsito en especial durante las primeras etapas de inserción de los nuevos operadores a los mercados minoristas.

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

En este mercado no existen indicios sobre la existencia de dominancia conjunta, en ese sentido los indicadores analizados permiten concluir que actualmente este mercado no reúne las características necesarias para que se pueda desarrollar una situación de dominancia conjunta tal y como veremos:

- Falta de competencia potencial: este mercado cuenta con al menos dos operadores que al día de hoy no ofrecen servicios, pero que podrían ofrecerlos en el corto plazo dada la cantidad de rutas de interconexión directas que ya tienen negociadas.
- Demanda inelástica: hay operadores que ya ven este servicio mayorista como un negocio, en el cual el tema del precio resulta muy relevante. El factor precios es un elemento esencial de este servicio porque incrementa el costo de interconexión de los operadores, lo que implica que la demanda de este servicio no es inelástica.
- Cuotas de mercados similares y estables: las cuotas del mercado no son simétricas.
- Ausencia o baja intensidad de competencia de precios: existe competencia en precios, con operadores ofreciendo precios distintos para el servicio, así como descuentos por volumen y demás.
- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: este mercado cuenta con una gran cantidad de operadores, existiendo incluso la posibilidad del ingreso de nuevos agentes al mercado ante la aparición de precios excesivos, lo que hace que la estructura de este mercado no favorezca la aparición de conductas colusorias entre sus agentes.

- IV. Que en relación con el servicio mayorista de tránsito de comunicaciones el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones las cuales se encuentran contenidas en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016:

**Estructura del mercado.**

1. Actualmente existen seis operadores que proveen el servicio mayorista de tránsito de comunicaciones, mientras que existen ocho operadores de redes de telefonía fija o móvil que, pese a que no prestan este servicio actualmente, eventualmente podrían ofrecerlo en el corto plazo. CallMyWay y American

Data se encuentran en una mejor posición para ingresar a este mercado en el corto plazo dada la cantidad de interconexiones directas que tienen actualmente negociadas.

2. Para la mayor parte de los operadores, exceptuando los casos de American Data, ICE, Millicom y Telecable, la mayor parte de las rutas de interconexión se dan por vía indirecta, de tal suerte que el servicio de tránsito es indispensable en el país para garantizar la interoperabilidad de las redes; sin embargo, más de un 90% del tránsito de salida se dirige a tres operadores, ICE, CLARO y MOVISTAR, por lo que para los restantes operadores lo más importantes es lograr una interconexión directa con estos tres operadores, mientras que pueden alcanzar a otros operadores por la vía de la interconexión indirecta, dado el escaso volumen de tráfico transado con estos otros operadores.
3. Prácticamente el 80% de la oferta de rutas de interconexión está siendo en este momento suplida por dos operadores, siendo que ninguno de dichos operadores es el ICE. Lo que permite evidenciar que existe una oferta alternativa de servicios de tránsito de comunicaciones independiente a la oferta de servicios ofrecida por el ICE, alternativa ha resultado atractiva para los operadores del mercado.
4. El ICE tiene un cargo regulado para el servicio de tránsito, impuesto mediante la RCS-059-2014 del 28 de marzo de 2014 y corresponde a ¢2,8 colones/minuto; los otros operadores que están prestando este servicio ofrecen un precio muy similar al que le fue establecido al ICE en dicha resolución. Asimismo, se observa que la oferta comercial de operadores alternativos posee una serie de elementos innovadores en relación con la oferta del ICE, esto pese a las ventajas de las que el ICE goza en el ofrecimiento de este servicio.
5. El ingreso de los nuevos operadores alternativos ha generado un efecto dinamizador del mercado. Estos operadores alternativos ven en el ofrecimiento de servicios como el tránsito un mecanismo de rentabilización de la inversión, que les permite emplear su capacidad ociosa para ofrecer servicios de transporte a otros operadores y así obtener ingresos adicionales. Un elemento central es que los operadores alternativos que ofrecen el servicio de tránsito, por su posición competitiva en los mercados minoristas, no tienen ningún incentivo para excluir a los restantes operadores a los que les prestan este servicio en los mercados mayoristas.
6. Los operadores a los cuales el ICE les ofrece actualmente el servicio de tránsito tienen a su vez acceso a distintas fuentes de insumos alternativas (operadores alternativos) para acceder a este servicio; sin embargo, conviene destacar que la ruta más difícil de alcanzar a través de operadores alternativos se refiere a la interconexión con Telefónica.
7. En relación con la negociación de operadores pequeños con el ICE se encuentra que, producto de la diferencia en el volumen de tráfico, los operadores que pretenden negociar el servicio de tránsito con el ICE no poseen poder compensatorio; no obstante, la situación es diferente al considerar a los operadores alternativos, muchos de los cuales poseen poco volumen de tráfico en los mercados minoristas, lo que vuelve la negociación de los términos de la oferta del servicio de tránsito una negociación de pares, teniendo así dichos operadores un mayor poder compensatorio sobre el operador que les está ofreciendo el servicio de tránsito.
8. Los costos de cambio de operador son en muchos casos bajos, si ya se cuenta con un proveedor alternativo de tránsito que simplemente requiere de un proceso de re-enrutamiento de tráfico, y en otros medios, si se requiere de un proceso de negociación con un nuevo proveedor de tránsito.

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

9. Los costos financieros y el acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representan una barrera insuperable a la entrada de nuevos operadores en este mercado, sobre todo si se considera a los operadores ya establecidos que actualmente no ofrecen este servicio, pero que cuentan con una red y condiciones adecuadas para hacerlo.
10. Las economías de escala y alcance presentes en el servicio de tránsito de comunicaciones, pueden llegar a constituir una barrera de entrada para nuevos agentes que no se encuentren operando en algún otro mercado, generalmente minorista, que involucre el despliegue de una red de transporte

propia; sin embargo, esta barrera es menor si se consideran a los operadores que actualmente cuentan con una red de telefonía, pero que nos prestan actualmente dicho servicio.

11. Sin perjuicio de que la inversión que se requiere para desplegar una red es alta, los plazos de recuperación de la inversión sean largos y existan altos costos hundidos, el hecho de que las redes de telefonía sean tendidas con el fin de prestar otros servicios de índole minorista, implica que el uso compartido a nivel de servicios sobre la misma red de transporte hace que los costos de inversión del servicio de transporte decrezcan, de tal suerte que se considera que las barreras de entrada para prestar este servicio son medias.
12. La mayor barrera que encontraría un operador para la prestación de este servicio la podría representar la suscripción de contratos de acceso e interconexión con otros proveedores u operadores con el fin de poder terminar tráfico telefónico en las redes de estos últimos; elemento indispensable para poder ofrecer tránsito a otros operadores o proveedores que no cuentan con una interconexión directa hacia otros proveedores en donde el tráfico telefónico debe ser completado.
13. La publicidad, al no ser necesaria en este mercado, no representa una barrera de entrada al mismo.
14. Con base en la naturaleza y dimensión geográfica del mercado de tránsito de comunicaciones este elemento no es relevante ni aplicable al mismo, por lo cual no constituiría una barrera de entrada a este mercado.
15. No existe una evidente discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio, por lo que este elemento no representaría una barrera a la entrada del mercado de tránsito para nuevos operadores.

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

16. No se vislumbran cambios tecnológicos previsibles en relación con este mercado.
17. Los anuncios de ingreso de nuevos operadores, particularmente en relación con el servicio de telefonía fija, reflejan que la dinámica competitiva del mercado de tránsito de comunicaciones podría mejorar en un futuro cercano, en tanto la inversión en redes de transporte y de conmutación posibilita a estos operadores a dedicar parte de sus recursos al servicio de tránsito.
18. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de tránsito de telecomunicaciones.
19. La flexibilidad que da el tránsito en términos de negociaciones por capacidad más que por consumo (minutos) podría constituirse en una característica ventajosa de nuevas ofertas comerciales para operadores con volúmenes de tráfico off-net no lineales en el tiempo.
20. El aumento en el número de actores en los mercados minoristas de telefonía, principalmente de telefonía fija, puede repercutir en un aumento de la demanda de rutas de tránsito en especial durante las primeras etapas de inserción de los nuevos operadores a los mercados minoristas.

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

21. En este mercado no existen indicios de la existencia de dominancia conjunta, ya que los indicadores analizados permiten concluir que actualmente este mercado no reúne las características necesarias para que se pueda desarrollar una situación de este tipo.

#### **D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO MAYORISTA DE TRÁNSITO DE COMUNICACIONES**

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de tránsito de comunicaciones 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 existen dos operadores con una cuota de mercado, medida por cantidad de rutas, superior al 25% en el año 2016, no se evidencia que alguno de ellos posee un especial dominio del mercado.
  - Si bien el ICE posee el control de ciertas facilidades esenciales importantes para el ofrecimiento del servicio de tránsito de comunicaciones, lo cierto es que los operadores alternativos han desarrollado un papel central en el desarrollo de canales alternativos para el ofrecimiento de este servicio.
  - Si bien la red del ICE posee una serie de ventajas tecnológicas en términos de cobertura y capacidad, lo cierto es que las redes de los operadores alternativos por su naturaleza IP también poseen sus propias ventajas.
  - La aparición de la telefonía IP, con sus ventajas en términos de costos, ha disminuido el papel que las economías de escala y alcance de otras redes podrían tener como una barrera de entrada.
  - Si bien la integración vertical del ICE, asociada a una posición de dominio en los mercados minoristas asociados, le ofrece una ventaja en la negociación de las condiciones de los mercados mayoristas, la existencia de operadores alternativos que pueden ofrecer este servicio hace que dicha ventaja pierda relevancia.
  - En el mercado del Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones la existencia de una red de distribución y venta muy desarrollada no representa una ventaja particular para un determinado operador, al referirse este a un mercado mayorista en el que sólo concurren otros operadores de telefonía.
  - En el mercado del Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones existe una fuerte competencia entre proveedores alternativos al ICE, lo que se refleja en la dinámica competitiva del mercado.
  - En el mercado del Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones no se detectan obstáculos importantes a la expansión de las operaciones de los proveedores.
  - No existe evidencia de que existan cantones en el país donde los operadores sólo tengan acceso a un único proveedor del servicio de tránsito de comunicaciones.
  - En el mercado del Servicio mayorista de tránsito de comunicaciones los costos de desarrollar canales alternativos no son tan importantes como para impedir el ingreso de nuevos operadores al mercado.
- II. Que a partir de lo anterior se concluye que al no existir en el servicio mayorista de tránsito de comunicaciones 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 MAYORISTA DE TRÁNSITO DE COMUNICACIONES, 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, el Consejo de 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 el Consejo de 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, el Consejo de la SUTEL considera 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”.*

El Consejo de 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”.*

Sobre ésta observación, el Consejo de la Sutel 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 el Consejo de 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, el Consejo de la SUTEL considera 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 el Consejo de 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 del Consejo 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.*

A criterio del Consejo de la SUTEL, el escrito presentado por la señora Guadalupe Martínez Esquivel 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 Ruiz, 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 Ruiz, 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, el Consejo de 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. Por 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>5</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 tránsito de comunicaciones:

- ***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 resiente, 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.*

---

<sup>5</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.

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 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 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio mayorista de tránsito de telecomunicaciones 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 Jácame 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 inadmisibles las observaciones del señor Terrillynn West.
- 10.- **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.
- 11.- **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado mayorista de tránsito de comunicaciones.
- 12.- **DEFINIR** el mercado mayorista de tránsito de comunicaciones como aquel servicio que presta un determinado operador a otro operador con el que se encuentra interconectado con el objeto de realizar el transporte por su red de una determinada comunicación hasta entregarla a un tercer operador nacional. En este servicio tanto el operador destinatario como el que origina la llamada pertenecen al mismo país.
- 13.- **DECLARAR** que no existe ningún operador o grupo de ellos que tenga poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de tránsito de comunicaciones.
- 14.- **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio mayorista de tránsito de comunicaciones se encuentra en competencia efectiva.
- 15.- **ELIMINAR** el servicio mayorista de tránsito de comunicaciones 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.
- 16.- **INDICAR** a los proveedores del servicio mayorista de tránsito de comunicaciones 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.
- 17.- **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 el Mercado 17: "Servicios de acceso e interconexión (tránsito de comunicaciones)".
- 18.- **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° 10170.—( IN2016095071 ).