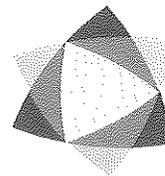


CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

ACTA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA N° 053-2017

A LAS DOCE HORAS DEL 7 DE JULIO DEL 2017

SAN JOSÉ, COSTA RICA

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

Acta de la sesión extraordinaria número 053-2017, celebrada en la sala de sesiones José Gonzalo Acuña González, a partir de las doce horas del 7 de julio de dos mil diecisiete.

Preside el señor Gilbert Camacho Mora. Asisten los señores Manuel Emilio Ruiz Gutiérrez y Hannia Vega Barrantes, Miembros del Consejo.

Participan los funcionarios Luis Alberto Cascante Alvarado, Secretario del Consejo, Humberto Pineda Villegas, Director General de Fonatel, Jorge Brealey Zamora e Ivannia Morales Chaves, Asesores del Consejo. Cinthya Arias Leitón en sustitución del señor Walther Herrera Cantillo, Director General de Mercados, quien se encuentra en vacaciones.

ARTÍCULO 1**PROPUESTAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS**

Ingresan los funcionarios Deryhan Muñoz Barquero, Bernarda Cerdas Rodríguez, Juan Gabriel García Rodríguez y María Fernanda Casafont Mata para participar durante el análisis de este tema.

1.1 Informe técnico sobre las observaciones presentadas en la consulta pública relativa a la propuesta de definición del mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado.

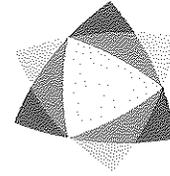
A continuación, el señor Presidente hace del conocimiento del Consejo el oficio 5541-SUTEL-DGM-2017, del 5 de julio de 2017, por medio del cual la Dirección General de Mercados presenta el informe técnico sobre las observaciones recibidas en la consulta pública relativa a la propuesta de definición del mercado mayorista de desagregación del bucle de abonado, análisis del grado de competencia, determinación del operador y/o proveedor importante en dicho mercado e imposición de obligaciones específicas a dicho operador y/o proveedor. Cede la palabra a la funcionaria Arias Leitón para que explique en detalle el tema.

La funcionaria Arias Leitón contextualiza sobre los antecedentes del tema.

Seguidamente la funcionaria Muñoz Barquero se refiere a las observaciones planteadas en temas de bucle desagregado, redes FTTH y los despliegues de fibra óptica en el país. Señala que SUTEL valorará si es conveniente establecer restricciones. También se refiere a la imposición de obligaciones en los 81 cantones del país, a las características del país y la competencia entre redes más que una competencia en servicios.

Agrega que uno de los argumentos del Viceministerio de Telecomunicaciones gira en torno a la posibilidad de incluir otras tecnologías distintas al par de cobre en el mercado de desagregación de bucle, tales como las redes FTTH y HFC. Sin embargo, con respecto a este punto, se debe precisar que no es tecnológicamente viable desagregar las redes HFC, así como las redes FTTH con arquitecturas punto multipunto, tales como las redes xPON, en virtud de que en general, dichas redes poseen medios compartidos entre varios usuarios

Igualmente indica que el Instituto Costarricense de Electricidad argumenta que cinco de las zonas donde se pretende imponer obligaciones no son rentables para posibles operadores contratantes, por la baja densidad poblacional y el bajo poder adquisitivo y existen redes alternativas en los cantones de Jiménez, Golfito, Upala y prospectivamente en Coto Brus, Los Chiles y Talamanca.

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

Señala que por ser un mercado sin importancia, se puede declarar como mercado en competencia efectiva y eliminar las restricciones.

El señor Camacho Mora expone sus inquietudes respecto a que ha entendido que se ha comprobado que en todo el país existen redes fijas de telecomunicaciones, por lo que ya no es necesario mantener las obligaciones impuestas al Instituto Costarricense de Electricidad, de mantener y desagregar el bucle, se podría manifestar que ese mercado ya está en competencia efectiva, y por lo tanto la SUTEL no requeriría regular en esas condiciones, pero en el Resuelve 4 de la propuesta de resolución se sugiere modificar hasta en el segundo semestre del 2017, por lo que le surge la duda de porqué esperar hasta esa fecha.

La funcionaria Arias Leitón aclara que es un asunto de tiempos, efectivamente ya no resulta procedente la imposición de obligaciones de acceso al bucle de abonado al Instituto Costarricense de Electricidad y se puede replantear la propuesta de resolución para que de una vez en el acuerdo que emita el Consejo, se modifiquen todos los plazos y demás consideraciones que se consideren necesarias.

La señora Vega Barrantes se refiere a la solidez de los documentos, señala que se celebraron muchas reuniones para incorporarse al tema de fondo y agradece el aporte del equipo técnico.

Agrega, lo relativo al Instituto Costarricense de Electricidad y que el tema FONATEL está generando diferencia en el fondo, preferiría que en el informe sean más explícitos en los elementos a considerar, y lo que se ha discutido de por qué no corresponde esa generalidad a la realidad.

El proyecto FONATEL de Talamanca no está afectando y por eso, recomendaría que por un tema de transparencia se agreguen los detalles conversados. Agrega que esperaba que por la solidez del documento, la Dirección General de Mercados recomendará de una vez la declaratoria de mercado en competencia.

Menciona que solicitó al equipo que fueran evidentes y manifiestos en qué va a esperar el operador con esta declaratoria y también los usuarios, así como los elementos del impacto, una de las mejores prácticas es que cuando se toman decisiones nuevas sobre antiguas resoluciones, se requiere que los nuevos argumentos sean explícitos y sólidos, ya que tales acuerdos causarían impactos directos en la regulación.

Añade que en el dictamen que se está conociendo, solo se señala la RCS-307-2009, pero cuando se hizo el trabajo de detalle, le agregan elementos como la OIR, la contabilidad regulatoria, etc.

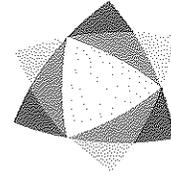
Solicita que el documento sea compartido con los Miembros del Consejo y compañeros Asesores, para estar seguros de que todas las resoluciones anteriores sobre el tema sean consideradas en este nuevo acuerdo.

La señora Vega Barrantes solicita que el borrador de resolución se ajuste a los elementos señalados, se definan los impactos regulatorios a los operadores y los usuarios y se establezca cuales son todos los actos que se derogan.

Posterior al intercambio de impresiones; luego del análisis respectivo, con base en el oficio 5541-SUTEL-DGM-2017 y la explicación brindada por los funcionarios de la Dirección General de Mercados, el Consejo aprueba de manera unánime:

ACUERDO 001-053-2017

1. Dar por recibido el oficio 5541-SUTEL-DGM-2017, del 5 de julio de 2017, por medio del cual la Dirección General de Mercados presenta el informe técnico sobre las observaciones recibidas en la consulta pública relativa a la propuesta de definición del mercado mayorista de desagregación del

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

bucle de abonado, análisis del grado de competencia, determinación del operador y/o proveedor importante en dicho mercado e imposición de obligaciones específicas a dicho operador y/o proveedor.

2. Emitir la siguiente resolución:

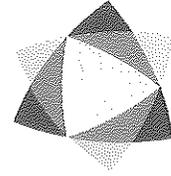
RCS-191-2017

“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE DESAGREGACIÓN DE BUCLE DE ABONADO, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADOR IMPORTANTE E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES”

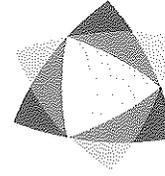
EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-00979-2017

RESULTANDO

1. Que el 24 de septiembre del 2009, el Consejo de la SUTEL mediante resolución RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos emitió la *“DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”*. (Expediente GCO-TMA-ET-OT-00615-2009: folios 179 al 192)
2. Que el 01 de junio del 2015, se publicó en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N°104 la resolución RCS-082-2015 la cual versa sobre la *“Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”*. (Expediente GCO-MRE-REL-01075-2015 folio 109 al 134)
3. Que el 30 de setiembre del 2016 mediante acuerdo 005-055-2016 de la sesión extraordinaria 055-2016 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 Dirección General de Mercados 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 (GCO-DGM-MRE-01553-2016: folios 1169 al 1173).
4. Que el citado informe 6420-SUTEL-DGM-2016, referente a los servicios de banda ancha residencial, incluía el análisis del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado.
5. Que el 07 de octubre de 2016 por La Gaceta N° 193 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 (GCO-DGM-MRE-01553-2016: folio 1174).
6. Que el 13 de diciembre de 2016 se publicó en el Alcance N° 302 de La Gaceta la resolución número RCS-257-2016 de las 14:10 horas del 23 de noviembre de 2016, mediante la cual se resuelve sobre la *“Revisión del mercado del servicio mayorista de desagregación de bucle, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operadores importantes e imposición de obligaciones”*.
7. Que asimismo en la citada resolución RCS-257-2016 el Consejo de la SUTEL ordena a la Dirección

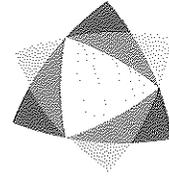
**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

- General de Mercados modificar la propuesta contenida en el informe 6420-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio mayorista de desagregación de bucle, para reconocer que la imposición de obligaciones de acceso al bucle de abonado sólo debe establecerse en los cantones en los cuales no existen redes alternativas a las del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD.
8. Que el 28 de abril del 2017 mediante oficio 3493-SUTEL-DGM-2017, la Dirección General de Mercados presenta para valoración del Consejo de la SUTEL la propuesta de "Definición del Mercado Mayorista de Desagregación de Bucle de Abonado, Análisis del Grado de Competencia Determinación del Operador y/o Proveedor Importante en dicho Mercado e Imposición de Obligaciones Específicas a dicho operador y/o proveedor" (folio 6 al 58)
 9. Que el 15 de mayo del 2017 mediante acuerdo 008-035-2017 de la sesión ordinaria 035-2017 el Consejo de la SUTEL dio por recibido el informe 3493-SUTEL-DGM-2017 para que se llevara a cabo la consulta relativa a la definición del mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado, análisis del grado de competencia, determinación del operador y/o proveedor importante en dicho mercado e imposición de obligaciones específicas a dicho operador y/o proveedor (folio 59 y 60).
 10. Que el 31 de mayo del 2017 mediante publicación en La Gaceta N° 102 se cursó invitación a participar del proceso de consulta pública, en lo relativo a la propuesta de "Definición del Mercado Mayorista de Desagregación de Bucle de Abonado, Análisis del Grado de Competencia Determinación del Operador y/o Proveedor Importante en dicho Mercado e Imposición de Obligaciones Específicas a dicho operador y/o proveedor" y según lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (folio 62)
 11. Que el 16 de junio del 2017 por medio de La Gaceta N° 114 se amplió por cinco días hábiles el plazo de la consulta pública relativa a la propuesta de "Definición del Mercado Mayorista de Desagregación de Bucle de Abonado, Análisis del Grado de Competencia Determinación del Operador y/o Proveedor Importante en dicho Mercado e Imposición de Obligaciones Específicas a dicho operador y/o proveedor" (folio 92).
 12. Que se recibieron las siguientes observaciones en relación con el servicio de desagregación de bucle de abonado:
 - Que el 14 de junio del 2017 mediante oficio MICITT-DVMT-OF-214-2017 (NI-06692-2017) el señor Edwin Estrada Hernández, en su condición de Viceministro de Telecomunicaciones, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 68 a 87).
 - Que el 23 de junio del 2017 (NI-07114-2017) mediante el documento 6000-806-2017 el señor Jaime Palermo Quesada, en su condición de Gerente de Telecomunicaciones y Apoderado Generalísimo sin Límite de Suma del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 93 a 106).
 13. Que se enviaron los siguientes oficios solicitando información en relación con la prestación del servicio de acceso minorista a Internet en cantones específicos, esto dado los elementos indicados por el Instituto Costarricense de Electricidad en su escrito de observaciones:
 - a. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05263-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Cable Brus S.A, si brinda servicios en el cantón de Coto Brus.
 - b. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05264-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Millicom Cable Costa Rica S.A., si brinda servicios en los cantones de Coto Brus, Golfito, Jiménez y Talamanca.
 - c. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05265-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

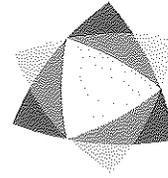
- Televisora de Costa Rica S.A., si brinda servicios en el cantón de Golfito.
- d. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05268-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Claro CR Telecomunicaciones S.A. si brinda servicios en los cantones de Golfito y Upala.
 - e. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05269-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Telecable S.A. antes denominada Telecable Económico TVE S.A. si brinda servicios en el cantón de Golfito.
 - f. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05273-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Cable Centro S.A. si brinda servicios en el cantón de Golfito.
 - g. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05276-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Cable Costa S.A. si brinda servicios en el cantón de Jiménez.
 - h. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05292-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Cable Zarcero S.A. si brinda servicios en el cantón de Los Chiles.
 - i. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05285-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Cable Talamanca S.A. si brinda servicios en el cantón de Talamanca.
 - j. El 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05288-SUTEL-DGM-2017 se consultó a la empresa Cable Visión Occidente S.A. si brinda servicios en el cantón de Upala.
14. Que el 27 de junio del 2017 mediante el oficio 05325-SUTEL-DGM-2017 se le solicitó al Registro Nacional de Telecomunicaciones (RNT) que certificara si la empresa denominada VINDAS & MORERA S.A., cédula jurídica 3-101-146290, se encuentra a la fecha inscrita en el Registro Nacional de Telecomunicaciones como empresa autorizada por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) para brindar servicios de telecomunicaciones disponibles al público; y en caso afirmativo indicar los servicios y las zonas geográficas en las que fue autorizado, así como el número de la respectiva resolución de autorización.
 15. Que el 27 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07302-2017) la empresa Millicom contestó el oficio 05264-SUTEL-DGM-2017, donde establece *"En atención a la información solicitada mediante Oficio No. 05264-SUTEL-DGM-2017, referente a nuestro servicio de INTERNET FIJO que refiere dicho documento; [...] por este medio le confirmamos que de los Cantones mencionados, únicamente en el Cantón de JIMÉNEZ, de la Provincia de Cartago, actualmente brindamos tal servicio. [...]"* (folios 107 a 108).
 16. Que el 27 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07305-2017) la empresa Telecable contestó el oficio 05269-SUTEL-DGM-2017, donde indica *"Actualmente mi representada si posee capacidad de brindar los servicios de internet fijo en el cantón de Golfito [...]"* (folios 109 a 111).
 17. Que el 27 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07307-2017) la empresa Cable Centro contestó el oficio 05273-SUTEL-DGM-2017, señalando *"Me permito informarle que efectivamente Cable Centro S.A. brinda el servicio de internet fijo en el cantón de Golfito [...]"* (folios 112 a 113).
 18. Que el 28 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07321-2017) la empresa Cable Visión de Occidente contestó el oficio 05288-SUTEL-DGM-2017, indicando *"En base al correo emitido por ustedes solicitándonos si nuestra empresa brinda el servicio de internet en la zona de Upala, les comento que por ahora se están instalando los equipos y haciendo las pruebas para que dentro de 3 meses como mínimo se esté brindando el servicio de internet a los clientes de la zona de Upala [...]"* (folio 114).
 19. Que el 28 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07331-2017) la empresa Cable Costa contestó el oficio 05276-SUTEL-DGM-2017 al indicar que *"Por medio de la presente le confirmo que la empresa Cable Costa S A, da el servicio de internet fijo [...]"* (folios 115 a 116).
 20. Que el 28 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07339-2017) la empresa Cable


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

- Talamanca contestó el oficio 05285-SUTEL-DGM-2017 señalando *"Nuestra empresa Cable Talamanca, S.A. les informa que no brindamos el servicio de internet fijo [...]"* (folios 117 a 118).
21. Que el 28 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07368-2017) la empresa Cable Zarcero contestó el oficio 05292-SUTEL-DGM-2017 indicando *"Según las consultas realizadas, les informamos que Cable Zarcero S.A. (Mega Cable) NO ofrece aún el servicio de internet residencial en el cantón de Los Chiles [...]"* (folios 119 a 120).
 22. Que el 29 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-7421-2017) la empresa Televisora contestó el oficio 05265-SUTEL-DGM-2017 señalando *"De acuerdo con lo solicitado en el documento mencionado en la referencia, le comento que, Cabletica sí brinda el servicio de internet fijo en el cantón de Golfito [...]"* (folios 121 a 122).
 23. Que el 29 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07437-2017) la empresa Claro contestó el oficio 05268-SUTEL-DGM-2017 indicando *"En referencia al oficio 05268-SUTEL-DGM-2017, se confirma que CLARO CR cuenta con solución de internet fijo en los cantones de Golfito y Upala [...]"* (folio 123).
 24. Que el 29 de junio del 2017 mediante correo electrónico (NI-07442-2017) la empresa Cable Brus contestó el oficio 05256-SUTEL-DGM-2017 señalando *"Les indico que Cablebrus actualmente no ofrece el servicio de internet, solo tenemos televisión por cable [...]"* (folio 124).
 25. Que el 05 de julio de 2017 mediante oficio 5541-SUTEL-DGM-2017, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL el "Informe técnico sobre las observaciones presentadas en la consulta pública relativa a la propuesta de definición del mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado, análisis del grado de competencia determinación del operador y/o proveedor importante en dicho mercado e imposición de obligaciones específicas a dicho operador y/o proveedor", el cual contempla el análisis de las distintas observaciones remitidas en el marco del proceso de consulta pública.
 26. 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 son objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones los siguientes:
 - Garantizar el derecho de los habitantes a obtener servicios de telecomunicaciones, en los términos establecidos en esta Ley.
 - Asegurar la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad del servicio de telecomunicaciones.
 - Fortalecer los mecanismos de universalidad y solidaridad de las telecomunicaciones, garantizando el acceso a los habitantes que lo requieran.
 - Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, así como garantizar la privacidad y confidencialidad en las comunicaciones, de acuerdo con nuestra Constitución Política.
 - Promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles.
 - Promover el desarrollo y uso de los servicios de telecomunicaciones dentro del marco de la sociedad de la información y el conocimiento y como apoyo a sectores como salud, seguridad ciudadana,



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

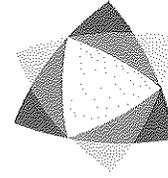
educación, cultura, comercio y gobierno electrónico.

- Asegurar la eficiente y efectiva asignación, uso, explotación, administración y control del espectro radioeléctrico y demás recursos escasos.
- Incentivar la inversión en el sector de las telecomunicaciones, mediante un marco jurídico que contenga mecanismos que garanticen los principios de transparencia, no discriminación, equidad, seguridad jurídica y que no fomente el establecimiento de tributos.
- Procurar que el país obtenga los máximos beneficios del progreso tecnológico y de la convergencia.
- Lograr índices de desarrollo de telecomunicaciones similares a los países desarrollados.

II. Que asimismo son principios rectores de la Ley General de Telecomunicaciones los siguientes:

- Beneficio del usuario: establecimiento de garantías y derechos a favor de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, de manera que puedan acceder y disfrutar, oportunamente, de servicios de calidad, a un precio asequible, recibir información detallada y veraz, ejercer su derecho a la libertad de elección y a un trato equitativo y no discriminatorio.
- Competencia efectiva: establecimiento de mecanismos adecuados para que todos los operadores y proveedores del mercado compitan en condiciones de igualdad, a fin de procurar el mayor beneficio de los habitantes y el libre ejercicio del Derecho constitucional y la libertad de elección.

- III.** 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).
- IV.** 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.
- V.** 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*.
- VI.** 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”*.
- VII.** 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



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

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. (...)”*

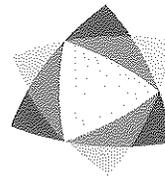
VIII. Que, por su parte, el artículo 75 de la Ley N° 7593 preceptúa:

“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.”*

IX. 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.


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

- X. 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.
- XI. 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.
- XII. 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.
- XIII. 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.

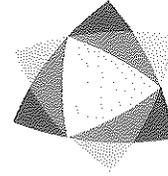
B. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MAYORISTA DE DESAGREGACIÓN DE BUCLE, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES

- I. Que en el proceso de consulta pública que se llevó a cabo entre el 31 de mayo de 2017 y el 23 de junio de 2017, se recibieron una serie de observaciones sobre la propuesta consultada.
- II. Que el día 05 de julio de 2017 mediante el informe 5541-SUTEL-DGM-2017, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, la DGM analizó las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública. En lo que interesa, indica lo siguiente:

A. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS
1. ANÁLISIS DE LAS FORMALIDADES Y ARGUMENTOS DE LAS OBSERVACIONES.
1.1. Observaciones presentadas por el Viceministerio de Telecomunicaciones.
1.1.1. Formalidades

La observación fue presentada por el señor Edwin Estrada Hernández en su condición de Viceministro de Telecomunicaciones, del Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones, institución que se encuentra facultada para ser parte de la Consulta Pública como ente rector del Sector de Telecomunicaciones.

Como medio de notificaciones consta el correo electrónico secretaria.telecom@micit.go.cr


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017
1.1.2. Argumentos

El Viceministerio de Telecomunicaciones presentó sus observaciones con relación al objeto de la Consulta Pública, al señalar:

[...]

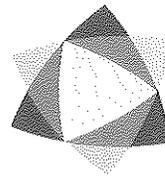
- En su propuesta, la Superintendencia asocia directamente el mercado mayorista en consulta (mercado mayorista de desagregación del bucle de abonado) con el uso del par de cobre, siendo importante señalar que, el concepto de desagregación del bucle local puede ser aplicado a otro tipo de tecnologías. Se recomienda ahondar en las razones para referirse únicamente a la red basada en cobre.
- Relacionado con lo anterior, no parece vislumbrarse en la propuesta de mercado relevante mayorista en consulta ni en los demás mercados mayoristas consultados en La Gaceta N° 193 de 07 de octubre de 2016, cuáles mercados abarcan las opciones donde la desagregación del bucle en redes de acceso no esté conformada por pares de cobre. Se recomienda indicar dónde se consideran estas otras opciones.
- En su informe, la Superintendencia define que el mercado en cuestión presenta una dimensión geográfica de ámbito nacional. Además, concluye que éste no se encuentra en competencia efectiva, y que el ICE es el único operador importante con poder significativo de mercado en todo el territorio costarricense. En relación con esto, la Sutel determina la necesidad de imponer una serie de obligaciones al ICE como operador importante, en pro de un adecuado funcionamiento del mercado en materia competitiva. Sin embargo, a la hora de especificar estas obligaciones, partiendo de que el mercado sometido a consulta se encuentra intrínsecamente relacionado con el mercado minorista de Acceso a Internet Residencial desde una ubicación Fija, la Superintendencia propone que las obligaciones sólo se aplicarán en 6 de los 81 cantones que componen el territorio nacional (Coto Brus, Golfito, Jiménez, Los Chiles, Talamanca y Upala), fundamentando su decisión en que los restantes 75 cantones cuentan con más de un proveedor del servicio de Internet fija. En este punto se realizan una serie de recomendaciones puntuales:
 - Se recomienda ahondar en las razones para realizar una segmentación a nivel cantonal a la hora de establecer las obligaciones al operador importante basándose en las condiciones del mercado minorista de Internet residencial, a sabiendas de que existen diferencias sustanciales en la definición de ambos mercados.
 - Se recomienda profundizar en el análisis de si, en términos de uso eficiente de los recursos y de disponibilidad de servicios que se vean reflejados en una maximización del beneficio para el usuario final, la solución óptima a las fallas que el mercado mayorista de desagregación del bucle abonado ha venido presentando hasta la fecha, consiste en realizar una segmentación de las obligaciones al operador importante a nivel cantonal.
 - De la mano con expuesto en la sub viñeta anterior, se recomienda referirse al análisis que implícitamente llevó a la Sutel a concluir en su propuesta que la dinámica del mercado no ha cambiado en los últimos dos años, lo que en consecuencia derivó en que las condiciones que se imponen al operador importante, se definan de forma estática para los seis cantones, sin considerar posibles cambios que pueden generarse en la oferta de servicios.

[...].

1.1.3. Petitoria

El Viceministerio de Telecomunicaciones no indicó pretensión específica en relación con sus observaciones.

1.2 Observación presentada por Instituto Costarricense de Electricidad.


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017
1.2.1 Formalidades

Las observaciones fueron presentada por el señor Jaime Palermo Quesada en su condición de en su condición de Gerente de Telecomunicaciones y Apoderado Generalísimo sin Límite de Suma del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), institución que se encuentra facultada para ser parte de la Consulta Pública, como operador y proveedor de servicios de telecomunicaciones.

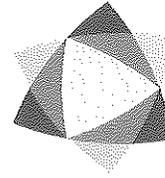
Como medio de notificaciones consta el correo electrónico: notificaciones_drr@ice.go.cr

1.2.2 Argumentos

El Instituto Costarricense de Electricidad presentó sus observaciones con relación al objeto de la Consulta Pública, al señalar:

[...]

- i. El mantener el servicio de desagregación de bucle como un mercado mayorista relevante para efectos de aplicar regulación "ex ante" resulta inconsistente con la realidad y por eso, no es razonable, al constituir un instrumento regulatorio que ha devenido obsoleto según la tendencia internacional y que contradice el rumbo natural del mercado costarricense que se ha desarrollado a través de una sana competencia entre redes y no entre servicios.
- ii. El mantener el servicio de desagregación de bucle como un mercado mayorista relevante para efectos de aplicar regulación "ex ante" resulta inconveniente para el mercado, al carecer de viabilidad económica y no ser rentable para los posibles operadores contratantes, por estarse imponiendo en zonas de baja densidad poblacional, bajo poder adquisitivo y en consecuencia, donde los costos de llevar servicios de telecomunicaciones superan claramente los ingresos que pueden generarse con los servicios ofrecidos, circunstancia que justificó que sean subsidiados desde el 2013 con recursos del FONATEL. Por lo tanto, imponer la desagregación desincentivará la inversión en zonas ya de por sí deprimidas económica y socialmente.
- iii. El mantener el servicio de desagregación de bucle como un mercado mayorista relevante para efectos de aplicar regulación "ex ante" resulta una decisión regulatoria sumamente onerosa y por ello improcedente, dados los altos costos que deberá asumir el ICE para desagregar el bucle de abonado de una red cuya operación y mantenimiento vienen siendo deficitarios desde la apertura de los mercados, situación que se agravará por la pretensión de la SUTEL de disminuir los cargos de desagregación, en un intento "forzado" de crear un mercado en un servicio que, de antemano, se sabe no rentable y por consiguiente no atractivo para el resto de operadores.
- iv. El mantener el servicio de desagregación de bucle como un mercado mayorista relevante para efectos de aplicar regulación "ex ante" resulta una decisión regulatoria además inconveniente para el usuario final, pues dada la situación deficitaria que presenta la red de acceso del ICE, más los costos que éste deberá asumir por habilitar la desagregación del bucle, así como por la disminución de los cargos a cobrar a los otros operadores, impide obtener rentabilidad, lo que impide a la vez, hacer inversión alguna en el mantenimiento y mejoramiento de la red, por lo que crece exponencialmente el riesgo de no garantizar la calidad debida del servicio de Internet fijo que se brinde a través de dicha red.
- v. Contrario a lo señalado por la SUTEL, en los seis cantones donde propone desagregar el bucle de abonado de la red del ICE, sí existen redes alternativas de otros operadores, tal y como se pudo verificar "in situ" y mediante la investigación en la WEB de sus páginas comerciales, lo que evidencia la desactualización de los datos con base en los cuales la SUTEL elaboró la presente propuesta, en razón de lo cual, estos seis cantones estarían en igualdad de condiciones que los 75 cantones restantes y respecto de los cuales la SUTEL concluyó que "...los proveedores minoristas del servicio de internet al haber desplegado sus propias redes ya no requieren del insumo mayorista ofrecido por el ICE (bucle abonado). Así las cosas, dado que los operadores alternativos no dependen de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle para la provisión minorista del servicio de acceso residencial a internet se considera que el levantamiento de las obligaciones de acceso en aquellos cantones que cuenten con redes alternativas desplegadas no impactaría negativamente el



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

grado de competencia en el mercado minorista asociado”.

- vi. *La existencia en todo el país de redes alternativas a la red de cobre del ICE y que están habilitadas para prestar el servicio de internet fijo, invalida el supuesto de partida del análisis de la Estructura del Mercado que hace la SUTEL, según la cual, la red de cobre del ICE es la única tecnología en el país que permite ofrecer un servicio mayorista de acceso a la infraestructura de otro operador para la provisión minorista del servicio de acceso a Internet, pues las redes de todos estos otros operadores están habilitadas para ofrecer igualmente el servicio de acceso a nivel mayorista a nivel cantonal mediante otras tecnologías, tales como la coaxial, fibra óptica e inalámbrica fija.*
- vii. *Las bases del análisis de precios presentan deficiencias comparativas producto de utilizar datos con una antigüedad de más de dos años y usar como referencia países con un amplio margen diferencial a las situaciones reales de Costa Rica en factores históricos, de mercado, tecnológicos, económicos, sociales y de regulación, regulación.*

[...]"

1.2.3 *Petitoria*

El Instituto Costarricense de Electricidad indica la siguiente pretensión específica en relación con sus observaciones:

*"[...] solicitamos **EXCLUIR** el Servicio Mayorista de Desagregación de Bucle de Abonado de la lista de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante de la resolución N° RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL y en consecuencia, se revoque la declaratoria de Operador Importante del Grupo ICE en ese mercado y las obligaciones impuestas en virtud de dicha declaratoria."*

2. CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS.

A continuación, se realiza un análisis de las observaciones presentadas en el marco de la consulta pública llevada a cabo entre el 31 de mayo del 2017 y el 23 de junio de 2017.

2.1 Observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones

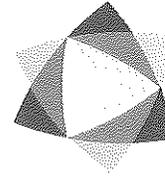
2.1.1 Sobre la incorporación de otras tecnologías al mercado de desagregación de bucle.

Uno de los argumentos que esgrime el Viceministerio de Telecomunicaciones gira entorno a la posibilidad de incluir otras tecnologías distintas al par de cobre en el mercado de desagregación de bucle, tales como las redes FTTH y HFC. Sin embargo, con respecto a este punto, se debe precisar que no es tecnológicamente viable desagregar las redes HFC, así como las redes FTTH con arquitecturas punto multipunto, tales como las redes xPON, en virtud de que en general, dichas redes poseen medios compartidos entre varios usuarios.

Al respecto la antigua Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España, aprobó mediante la sesión N°03/09 celebrada el 22 de enero de 2009, la Resolución por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea¹. En dicha resolución, dentro de lo que interesa en relación con las redes HFC, se indica lo siguiente:

"El cable coaxial (y la fibra óptica) es un medio compartido, es decir, un grupo de usuarios (número que depende del diseño de red) está conectado al mismo cable, de modo que no hay, a diferencia de la red de pares de cobre, un equivalente al bucle que pueda ser asignado unívocamente a un

¹ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2017). Acuerdos y Decisiones. Telecomunicaciones, Expediente MTZ 2008/626. Dirección Electrónica: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/1048373.pdf>



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

cierto usuario. Por lo tanto, no es posible separar físicamente el medio de acceso de un cierto usuario para conectarlo a la red de otro operador, con lo que no es posible la desagregación."

Ahora bien, esta Comisión indica que de forma prospectiva, las redes de fibra óptica hasta el hogar (redes FTTH) podrían ofrecer servicios minoristas de banda ancha de forma masiva en el mercado residencial, no obstante a lo anterior, señala que existen dos arquitecturas conocidas como Punto a Punto y Punto-Multipunto. En el caso de esta última, destacan las redes xPON, las cuales no cuentan con una fibra óptica desde la central hasta cada usuario del servicio, lo que impide la sustituibilidad de la desagregación de la fibra, con la desagregación del par de cobre. Por otro lado, las redes FTTH con arquitectura punto a punto sí podrían considerarse como sustituibles, sin embargo se debería crear esta diferenciación para este tipo de redes, las cuales son incipientes en el país y hoy en día están orientadas al segmento empresarial.

Cabe señalar además que la imposición de obligaciones sobre las redes FTTH con arquitecturas punto a punto, se puede convertir en un desincentivo fuerte a la inversión que puede detener el desarrollo de redes de fibra óptica en el país para la prestación de servicios residenciales, lo cual sería una consecuencia indeseada ya que, tal y como se estableció en el informe sometido a consulta los "distintos operadores minoristas han venido desplegando sus propias redes FTTx sin necesidad de acceder a la infraestructura del operador histórico. Esto lleva a concluir que a futuro se espera que se mantenga la competencia en infraestructura en el mercado minorista de acceso a Internet fijo, con operadores ampliando su propia red y accediendo al usuario final a través de la misma."

2.1.2 Sobre la imposición de obligaciones a nivel nacional.

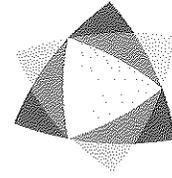
El Viceministerio de Telecomunicaciones presenta una serie de recomendaciones para SUTEL con relación a la imposición de obligaciones al ICE utilizando la división cantonal del territorio nacional, sin embargo, se debe recordar que la presente propuesta de definición del mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado, análisis del grado de competencia determinación del operador y/o proveedor importante en dicho mercado e imposición de obligaciones específicas a dicho operador y/o proveedor, responde a lo establecido por el Consejo de la SUTEL en la RCS-257-2016 del 23 de noviembre del 2016, mediante la cual resolvió "ACOGER parcialmente la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con el mercado mayorista de desagregación de bucle, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dicho mercado, en particular sobre la imposición de obligaciones de acceso al bucle de abonado sólo en los cantones en los cuales no existen redes alternativas a las de INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD." (Expediente MRE-01553-2016: folio 2127)

Ahora bien, en cuanto al argumento relativo a si la solución óptima para las fallas del mercado consiste en realizar una segmentación de las obligaciones al operador importante en nivel cantonal, el Consejo de la SUTEL consideró en la resolución RCS-258-2016 del 23 de noviembre del 2016, que, dado el nivel de competencia alcanzado en el mercado del servicio residencial de acceso a internet, resultaba innecesario mantener una obligación de este tipo al ICE en aquellos cantones en los cuales existían más de dos redes alternativas desplegadas. Se considera que dado el nivel de competencia alcanzado en el mercado minorista asociado, sea el servicio de acceso a internet en una ubicación fija residencial, resulta innecesario en este momento, dado el despliegue de redes alternativas, mantener obligaciones de desagregación de bucle al ICE en aquellos cantones que ya cuentan con infraestructura capaz de ofrecer servicios minoristas sustitutos que no emplean el insumo mayorista contemplado en el análisis del presente mercado.

Finalmente, con respecto al argumento sobre el cambio de la dinámica del mercado, se aclara que el análisis realizado por la SUTEL no concluye que las condiciones en el mercado minorista de acceso a internet hayan cambiado.

2.2. Observaciones presentadas por el Instituto Costarricense de Electricidad

En relación al argumento 1 correspondiente a "(...) El mantener el servicio de desagregación de bucle como un mercado mayorista relevante para efectos de aplicar regulación "ex ante" resulta inconsistente

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

con la realidad y por eso, no es razonable, al constituir un instrumento regulatorio que ha devenido obsoleto según la tendencia internacional y que contradice el rumbo natural del mercado costarricense que se ha desarrollado a través de una sana competencia entre redes y no entre servicios.”

Si bien es cierto, el servicio de desagregación de bucle es un servicio mayorista por el cual los operadores de telecomunicaciones entrantes no han mostrado interés desde que se dio la apertura del mercado de telecomunicaciones en nuestro país, lo cierto del caso es que han existido otros factores tales como la existencia de redes HFC para la prestación de los servicios de televisión por suscripción y su gran cobertura, así como el interés de los operadores entrantes en desplegar sus propias redes de acceso para la prestación de los servicios de telecomunicaciones en general, que no han permitido que el servicio mayorista de desagregación de bucle despunte, tal y como sucedió en las aperturas de otros mercados internacionales, en las cuales el operador incumbente poseía una red de telefonía básica tradicional basada en pares de cobre.

No obstante lo anterior no se deben perder de vista dos puntos importantes: el primero relacionado con la cobertura nacional con la que cuenta la red de telefonía básica tradicional del ICE, la cual puede significar una opción interesante para otros operadores entrantes que deseen prestar servicios en sitios o cantones específicos de nuestro país. El segundo punto va en relación con la capacidad de la desagregación como tal, ya que si bien es cierto existen otras redes de acceso en nuestro país, lo cierto del caso es que en su mayoría, no pueden ser desagregadas, por su arquitectura basada en un modelo punto-multipunto.

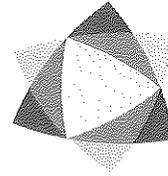
En relación con este segundo argumento, es importante destacar que el artículo 32 de la Ley 8642 establece que es un objetivo del Régimen de acceso universal, servicio universal y Solidaridad lo siguiente “Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura hace que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable”. Así, las zonas geográficas cubiertas por el “Régimen de acceso universal, servicio universal y solidaridad” mediante proyectos desarrollados por el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), se definieron de acuerdo con sus condiciones socio-económicas y por tanto no corresponden a zonas económicamente rentables para el despliegue de redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios y por ende, han sido zonas que han sido incluidas dentro del programa de “Comunidades Conectadas”.

Para la determinación de las zonas que se incluyen de los proyectos, se realiza un análisis que considera entre otros aspectos: (i) La definición de las regiones socioeconómicas del país, según Decreto Ejecutivo 16068-MP-PLA del Ministerio de Planificación; (ii) Definición de Áreas de Servicio y Áreas de Acceso; (iii) Distritos ubicados en el Quintil 1 (Q1) y el Quintil 2 (Q2) del Ranking Distrital de Acceso de Tecnologías de Información y Comunicación, publicado por el MICITT en Julio de 2013. Incluso, podrían incorporarse poblados ubicados en distritos del Quintil 3 (Q3) de dicho Ranking. Los Fondos se asignan por concurso público a un solo operador en cada zona.

Estos proyectos tienen por objetivo dar una subvención para el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para proveer el acceso a servicios de telecomunicaciones, en específico, servicios de voz y acceso a Internet de al menos 2048/768 kbps, ambos desde una ubicación fija. Asimismo, se provee con cargo a Fonatel, servicios de voz y acceso a Internet a los centros de prestación de servicios públicos (Centros Educativos, Cen cinaí, CECIs, Ebais) de 6/1 Mbps durante 5 años.

En ese sentido, las zonas cubiertas por los proyectos de FONATEL denotan una dificultad para desplegar redes de telecomunicaciones, dado lo disperso de la población, asimismo de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en estas zonas existen altos porcentajes de hogares pobres, lo cual las hace zonas no sean rentables desde el punto de vista financiero.

Dentro de los objetivos específicos del “Régimen de acceso universal, servicio universal y solidaridad”, establecido en la Ley General de Telecomunicaciones, se encuentran el promover el acceso a los servicios de telecomunicaciones a los habitantes y las instituciones del país en condiciones menos favorables, así como reducir la brecha digital, garantizando mayor igualdad de oportunidades en relación

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

con los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento.

El tercer argumento corresponde a "(...)El mantener el servicio de desagregación de bucle como un mercado mayorista relevante para efectos de aplicar regulación "ex ante" resulta una decisión regulatoria sumamente onerosa y por ello improcedente, dados los altos costos que deberá asumir el ICE para desagregar el bucle de abonado de una red cuya operación y mantenimiento vienen siendo deficitarios desde la apertura de los mercados, situación que se agravará por la pretensión de la SUTEL de disminuir los cargos de desagregación, en un intento "forzado" de crear un mercado en un servicio que, de antemano, se sabe no rentable y por consiguiente no atractivo para el resto de operadores.

El servicio de desagregación de bucle que se planteó en la resolución RCS-307-2009, fue en un momento histórico en el cual no se contaba con una gran variedad de redes de acceso para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, que tuviesen la cobertura que ofrecía la red de telefonía básica tradicional. Si bien es cierto, la prestación de este servicio mayorista requeriría de alguna inversión por parte del ICE, lo cierto es que desde la apertura del mercado de las telecomunicaciones, el ICE ha tenido obligaciones en relación con este servicio, y en una eventual declaración de operador dominante, siempre se deberán de tomar en consideración los costos asociados al servicio en cuestión.

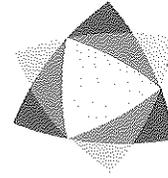
En relación al cuarto argumento señala "El mantener el servicio de desagregación de bucle como un mercado mayorista relevante para efectos de aplicar regulación "ex ante" resulta una decisión regulatoria además inconveniente para el usuario final, pues dada la situación deficitaria que presenta la red de acceso del ICE, más los costos que éste deberá asumir por habilitar la desagregación del bucle, así como por la disminución de los cargos a cobrar a los otros operadores, impide obtener rentabilidad, lo que impide a la vez, hacer inversión alguna en el mantenimiento y mejoramiento de la red, por lo que crece exponencialmente el riesgo de no garantizar la calidad debida del servicio de Internet fijo que se brinde a través de dicha red"

Al igual que lo indicado en el punto anterior, los montos correspondientes para la prestación de este servicio, en una eventual declaratoria de operador dominante, deberán incluir todos los costos asociados, incluyendo aquellos que garanticen la buena calidad de los servicios y que permitan cumplir con los parámetros establecidos en el Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios.

El quinto argumento sostiene que "(...)Contrario a lo señalado por la SUTEL, en los seis cantones donde propone desagregar el bucle de abonado de la red del ICE, sí existen redes alternativas de otros operadores, tal y como se pudo verificar "in situ" y mediante la investigación en la WEB de sus páginas comerciales, lo que evidencia la desactualización de los datos con base en los cuales la SUTEL elaboró la presente propuesta, en razón de lo cual, estos seis cantones estarían en igualdad de condiciones que los 75 cantones restantes y respecto de los cuales la SUTEL concluyó que "...los proveedores minoristas del servicio de internet al haber desplegado sus propias redes ya no requieren del insumo mayorista ofrecido por el ICE (bucle abonado). Así las cosas, dado que los operadores alternativos no dependen de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle para la provisión minorista del servicio de acceso residencial a internet se considera que el levantamiento de las obligaciones de acceso en aquellos cantones que cuenten con redes alternativas desplegadas no impactaría negativamente el grado de competencia en el mercado minorista asociado".

Lleva parcialmente razón el ICE en relación con este argumento al indicar que en los cantones de Jiménez, Golfito, Upala y Coto Brus hay operadores alternativos que pueden ofrecer el servicio de internet fijo. Lo anterior fue comprobado por la SUTEL luego de la respectiva consulta que se envió a los siguientes operadores (indicados por el ICE en su observación a la consulta pública): Cable Brus S.A., Millicom Cable Costa Rica S.A., Televisora Costa Rica S.A., Claro CR S.A., Telecable S.A., Cable Centro S.A., Cable Costa S.A., Cable Zarcero S.A., Cable Talamanca S.A. y Cablevisión Occidente S.A., con la finalidad de comprobar si ofrecen el servicio de internet fijo en los cantones en cuestión. Las respuestas aportados por los operadores a esas consultas permiten concluir lo siguiente:

1. En Jiménez prestan servicios de acceso a internet fijo Millicom Cable Costa Rica S.A. y Cable Costa Rica S.A.
2. En Golfito prestan servicios de acceso a internet fijo Televisora Costa Rica S.A., Cable Centro S.A.



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

- y Claro CR Telecomunicaciones S.A., además Telecable S.A. posee capacidad para ofrecer servicios.*
3. *En Upala presta servicios de acceso a internet fijo Claro CR Telecomunicaciones S.A., además Cable Visión Occidente S.A. está en etapas de despliegue de su red, por lo que prospectivamente estarán ofreciendo el servicio de acceso a Internet residencial.*
 4. *En Coto Brus la empresa Cable Brus S.A. actualmente sólo ofrece el servicio de televisión por suscripción, no obstante esta empresa cuenta con la red de acceso de cable coaxial, la cual mediante los ajustes tecnológicos correspondientes podría ofrecer el servicio de internet fijo en el corto plazo.*
 5. *En Los Chiles no se cuenta con operadores alternativos, sin embargo Cable Zarcero S.A. está en etapas de despliegue de su red, por lo que prospectivamente estarán ofreciendo el servicio de acceso a Internet residencial.*
 6. *En Talamanca la empresa Cable Talamanca S.A. actualmente sólo ofrece el servicio de televisión por suscripción, no obstante esta empresa cuenta con la red de acceso de cable coaxial, la cual mediante los ajustes tecnológicos correspondientes podría ofrecer el servicio de internet fijo en el corto plazo.*

Los operadores indicados de previo no dependen de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle para la provisión minorista del servicio de acceso residencial a Internet, ya que ofrecen servicios sobre su propia infraestructura de red.

Lo anterior permite concluir que también pueden levantarse las obligaciones de desagregación de bucle de abonado establecidas al ICE en todos los cantones del país.

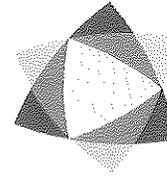
Con respecto al sexto argumento sostiene el ICE que "(...)La existencia en todo el país de redes alternativas a la red de cobre del ICE y que están habilitadas para prestar el servicio de internet fijo, invalida el supuesto de partida del análisis de la Estructura del Mercado que hace la SUTEL, según la cual, la red de cobre del ICE es la única tecnología en el país que permite ofrecer un servicio mayorista de acceso a la infraestructura de otro operador para la provisión minorista del servicio de acceso a Internet, pues las redes de todos estos otros operadores están habilitadas para ofrecer igualmente el servicio de acceso a nivel mayorista a nivel cantonal mediante otras tecnologías, tales como la coaxial, fibra óptica e inalámbrica fija."

En relación con dicho argumento, se debe señalar que no lleva razón el ICE, en el tanto, tal y como se argumentó líneas arriba, en relación con las redes HFC y FTTH con arquitecturas Punto-Multipunto, utilizan un medio compartido entre varios usuarios, por lo que dichas redes no son sustituibles a las redes de telefonía básica tradicional, en relación con la prestación del servicio mayorista de desagregación del bucle. Asimismo, existen otras redes con arquitectura Punto a Punto que podrían ser sustituibles, sin embargo, su despliegue en el país es incipiente.

Como último argumento, señala que "Las bases del análisis de precios presentan deficiencias comparativas producto de utilizar datos con una antigüedad de más de dos años y usar como referencia países con un amplio margen diferencial a las situaciones reales de Costa Rica en factores históricos, de mercado, tecnológicos, económicos, sociales y de regulación, regulación."

En relación con dicho argumento, se debe señalar que la SUTEL utiliza la información más reciente con la que se cuenta para la realización de dichos análisis de mercado, de tal forma que los mismos están apegados a la realidad del mercado en cuestión".

- III. Que en razón de los elementos destacados de previo este Consejo de la SUTEL considera que en el proceso de consulta pública se aportaron elementos de hecho y derecho que lleven a considerar que la propuesta contenida en el informe 3493-SUTEL-DGM-2017 en relación con el mercado del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado, debe ser modificada parcialmente, por lo cual corresponde acoger en su totalidad lo indicado en el informe 5541-SUTEL-DGM-2017 del 5 de julio de 2017.



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

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

- I. Que el Consejo de la SUTEL acoge en su totalidad la propuesta de redefinición del mercado del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado contenida en el informe 5541-SUTEL-DGM-2017, por lo cual resulta necesario referirse a la propuesta:

1. DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES

Partiendo de lo indicado en la resolución RCS-082-2015 para definir la delimitación de los mercados relevantes que se analizarán en este estudio, la SUTEL tomará en cuenta los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Promoción de la Competencia, Ley 7472. En lo que interesa, el artículo 14 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 14.- Mercado relevante

Para determinar el mercado relevante, deben considerarse los siguientes criterios:

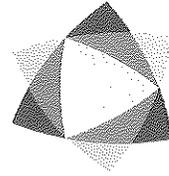
- a) Las posibilidades de sustituir el bien o el servicio de que se trate, por otro de origen nacional o extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, el grado en que los consumidores cuenten con sustitutos y el tiempo requerido para efectuar tal sustitución.*
- b) Los costos de distribución del bien mismo, sus insumos relevantes, sus complementos y sustitutos, desde otros lugares del territorio nacional y del extranjero; para ello se tendrán en cuenta los fletes, los seguros, los aranceles y las restricciones que no sean arancelarias, así como las limitaciones impuestas por los agentes económicos o sus organizaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde otros sitios.*
- c) Los costos y las posibilidades de los consumidores para acudir a otros mercados.*
- d) Las restricciones normativas, nacionales o internacionales, que limiten el acceso de los consumidores a las fuentes de abastecimiento alternativas, o el de los proveedores a los clientes alternativos”.*

En relación con el articulado anterior conviene tener presente, que los incisos b) y c) se refieren a la posibilidad de un usuario de sustituir el bien o servicio por uno de carácter extranjero, sin embargo respecto a dicha posibilidad debe tenerse en cuenta que en el caso de los servicios de telecomunicaciones, la posibilidad de que los usuarios acudan a otros mercados se ve restringida por las limitaciones técnicas asociadas a la cobertura de red. Por ende, que el consumidor adquiera dichos servicios depende de la cobertura de la red en el área geográfica en la que está ubicado. Por consiguiente esta condición técnica se impone como una barrera infranqueable en relación con los mercados internacionales.

De ahí, el análisis de la sustituibilidad del servicio de telecomunicaciones parte de la oferta y la demanda del mismo según preceptúan los incisos a) y d) del artículo 14 de la Ley 7472. Valga acotar, dicho parámetro corresponde al seguido para la definición de mercados relevantes incluso en otras jurisdicciones.

En relación con la sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda ésta sirve para determinar los productos sustitutos que los consumidores podrían pasar fácilmente a adquirir en caso de un incremento relativo de precios. El análisis de sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda se centra en el carácter intercambiable de productos o servicios desde la perspectiva del comprador o usuario.

Ahora bien, en relación con la sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta, ésta se analiza mediante el análisis de la probabilidad de que las empresas que no operen en este momento en el mercado de productos pertinente, decidan entrar en dicho mercado en un plazo razonable. En relación con este elemento se consideran los requisitos legales que puedan frustrar el acceso al mercado en un plazo razonable y, como resultado de ello, desalentar la sustitución desde el punto de vista de la oferta. Así las cosas, la sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta sirve no sólo para definir el mercado pertinente, sino también para determinar el número de empresas que operan en él.


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

Así, esta revisión toma como punto de partida la resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre de 2009, emitida por el Consejo de la SUTEL, en la cual se definen por primera vez los mercados relevantes y los operadores o proveedores importantes del sector de telecomunicaciones, siendo que a partir de dichas definiciones se procede a revisar, analizar y redefinir, en los casos que se justifique, las definiciones de dichos mercados para ajustar las mismas a la realidad actual del mercado de telecomunicaciones costarricense, para lo cual se toman en consideración tanto las perspectivas de los consumidores como de los proveedores de los servicios en horizonte temporal presente y prospectivo.

1.1. Servicio mayorista de desagregación de bucle
1. Dimensión de producto

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

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

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

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

En virtud de lo anterior, se considera que lo pertinente es separar dichos servicios en dos mercados relevantes diferentes, uno que corresponde al servicio mayorista de desagregación de bucle y otro que corresponde al servicio mayorista de acceso a líneas arrendadas. Por la relación de este último servicio con los contenidos en el Mercado 18 de "Servicios de acceso e interconexión para redes convergentes o de conmutación de paquetes", de la resolución RCS-307-2009, este último se entrará a analizar en una revisión posterior.

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

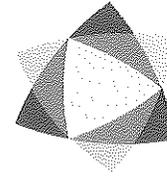
Así las cosas, y a la luz de la objeción planteada por el ICE y aceptada por el Consejo de la SUTEL, según RCS-257-2016, el mercado relevante que se analizará en el presente informe se refiere al mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado.

Se debe recordar que el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado requiere de una serie de recursos adicionales por parte del operador, tales como coubicación, cableado, enlaces de conexión de equipos y sistemas de información relevantes. Además, en el caso costarricense, el acceso al bucle de abonado no puede darse para la prestación del servicio telefónico básico tradicional, esto de conformidad con el artículo 28 de la Ley 8642.

En razón de lo anterior, el mercado relevante que se estaría analizando en el presente estudio corresponde al servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado, el cual responde a la siguiente descripción:

"Mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado: Se refiere al servicio que ofrece una conexión a la red del operador que le permite a otros operadores el uso de frecuencias no vocales² del espectro sobre el bucle de abonado, manteniéndose por el operador dueño de la red la prestación del servicio telefónico básico tradicional. Este servicio incluye los recursos asociados al acceso

² De acuerdo con artículo 28 de la Ley N° 8642 se determinó que no podrán otorgarse concesiones o autorizaciones relacionadas con el servicio telefónico básico tradicional.



**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017**

desagregado del bucle, entre los que destacan: el servicio de colocación, cableado, enlaces de conexión de equipos y sistemas de información relevantes.”

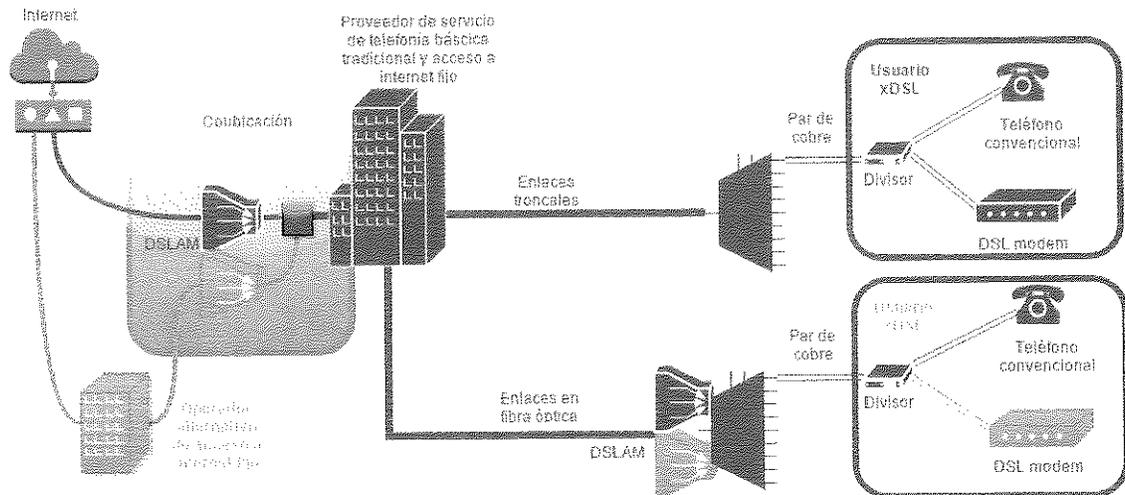


Figura 1
Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado.

Fuente: Elaboración propia.

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

2. Dimensión geográfica

Un mercado geográfico se define como el conjunto de áreas en las que las condiciones de competencia son homogéneas. En la definición de la dimensión geográfica del mercado relevante del servicio de desagregación de bucle es necesario considerar la relación directa que tiene este con el mercado minorista del servicio de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija.

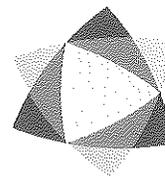
En la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-258-2016, de las 14:20 horas, del 23 de noviembre de 2016, en relación con el servicio minorista del servicio de acceso residencial a Internet desde una ubicación fija se concluye que “no existen indicios de que en el país se presente un nivel de competencia distinto a nivel regional”, por lo que se establece que la dimensión geográfica para ese mercado es nacional.

En virtud de lo anterior y dada la falta de sustitutos mayoristas para la provisión del servicio minorista asociado, se encuentra que el mercado relevante del servicio mayorista de desagregación de bucle es de alcance nacional.

2. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES

Antes de entrar de lleno en la valoración de los parámetros establecidos en la RCS-082-2015 para analizar el grado de competencia que prevalece en el mercado es necesario llevar dejar sentados una serie de elementos que caracterizan el mercado mayorista de desagregación de bucle en Costa Rica.

El bucle de abonado o bucle local es el cableado que se extiende entre la central telefónica del operador y la casa del usuario, a lo que también se le conoce como red de acceso. Mientras que la desagregación del bucle

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

se refiere al alquiler a otro operador de dicha red (los pares de cobre) que conecta al usuario con la central. Los operadores que alquilan este servicio (acceso al recurso y elementos de red asociados), lo hacen para poder ofrecer servicios de internet a los usuarios finales (mercados minoristas).

Así, la desagregación de bucle es un insumo que pueden emplear las empresas de telecomunicaciones para proveer servicios de acceso a internet fijo sobre la red del operador histórico o incumbente del mercado, que en el caso costarricense se refiere al ICE.

La desagregación de bucle es una obligación que usualmente se le impone al operador incumbente una vez que se lleva a cabo la apertura del sector telecomunicaciones, en el caso costarricense esto no fue diferente y en el año 2009 la SUTEL le impuso al ICE la obligación de desagregar sus bucles, es decir, de darle acceso a sus pares de cobre a otros operadores para que estos pudieran prestar servicios sobre la red del ICE.

El objetivo de imponer esta obligación a un operador incumbente es promover un rápido desarrollo de competencia en el mercado de acceso a internet fijo, sobretudo en la etapa inicial de liberalización y transición a la competencia efectiva, en especial de redes alternativas. Esto porque los nuevos operadores pueden ingresar con menos costos al mercado porque que no tienen que desplegar su propia red para prestar servicios de telecomunicaciones.

La obligación de desagregación de bucle ha tenido resultados mixtos para promover la competencia, por ejemplo, en los países de la Unión Europea ha resultado en un elemento esencial para la provisión del servicio de internet, siendo que incluso hasta el día de hoy es un insumo de suma relevancia que es empleada por muchos operadores alternativos del mercado. Sin embargo, en los países latinoamericanos este tipo de obligación no ha tenido los mismos resultados que en los países europeos, de tal manera que países como Argentina, Brasil, Chile y Perú, si bien tienen en sus legislaciones obligaciones de desagregación de bucle, en la práctica no cuentan con ofertas de referencia para la provisión de este servicio, mientras que otros países como Colombia ni siquiera cuentan con obligaciones de este tipo.

En Costa Rica ha sucedido una situación similar a la que se ha dado en otros países de Latinoamérica y Estados Unidos, pese a que el ICE cuenta con obligaciones de desagregación de bucle a la fecha dicho insumo no ha sido de relevancia para los operadores alternativos del servicio de internet fijo.

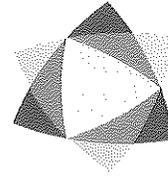
Así las cosas, al día de hoy no existe ningún bucle local desagregado, es decir, no hay ningún operador que esté empleando la red del ICE para proveer servicios de acceso a internet fijo.

Los operadores alternativos de internet fijo costarricenses han optado por desplegar sus propias redes para poder ofrecer servicios a sus clientes. El despliegue de una red alternativa a la del operador incumbente tiene una serie de ventajas para el operador, entre ellas: un mejor manejo de la calidad del servicio, gestión propia de la red, dominio sobre los tiempos de instalación del servicio y reparación de averías, entre otros.

El despliegue de redes alternativas a la del operador incumbente es, en última instancia, el objetivo que persigue la teoría de la escalera de la inversión³. En ese sentido, la competencia de redes es la etapa final de desarrollo de la competencia, en la cual cada operador ha realizado las inversiones necesarias para poder competir en el mercado.

En lo referente al servicio de acceso a internet fijo en Costa Rica al día de hoy existe una competencia entre redes, dado que ningún operador presta servicios sobre la red del ICE. Por lo anterior, el servicio de desagregación de bucle debe entenderse como un insumo que en este momento se ha vuelto poco relevante para promover competencia en el mercado minorista de acceso a internet fijo (mercado asociado). En términos generales, puede indicarse que actualmente no pertinente la regulación (obligaciones ex ante) del bucle de cobre puesto que –como se ha expuesto y se desarrolla más adelante- este recurso ha perdido

³ Esta teoría regulatoria plantea que promover la infraestructura en competencia es hacer disponible el acceso de una manera fácil y barata a los activos del incumbente que no son fácilmente replicables por los operadores entrantes. El supuesto es que estos activos alquilados al operador dominante son complementarios de las inversiones del entrante, pero que con el tiempo deberán sustituirlas.


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

relevancia como obstáculo o barrera de entrada⁴ en el mercado minorista asociado.⁵

Además de lo anterior debe quedar claro que la relevancia que ha tenido este insumo en otros países se asocia al hecho de que fue introducido en un momento histórico en la cual existían pocas opciones tecnológicas alternativas al xDSL y la falta de inversiones. La realidad tecnológica actual es distinta, ya que existen diversas alternativas tecnológicas para la provisión de este servicio, entre ellas las redes FTTx que tienen la capacidad ofrecer velocidades mucho mayores a las ofrecidas sobre la red fija de pares de cobre.

Es importante tener presente que el mercado de internet fijo costarricense, según fue reconocido en la RCS-258-2016, no requirió de este insumo para alcanzar la competencia efectiva. Así, si bien este elemento es relevante en otros países del mundo no lo es en el caso costarricense y esta es la realidad que debe preceder el análisis que a continuación se realiza.

2.1. Mercado de servicio mayorista: desagregación de bucle

I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.

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

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

El servicio mayorista de desagregación de bucle garantiza el acceso de operadores alternativos de Internet a los insumos mayoristas necesarios para la prestación minorista del acceso residencial a internet, ya que otros operadores pueden emplear la red del operador incumbente para ofrecer sus servicios minoristas.

Lo anterior implica que el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado está intrínsecamente relacionado con el servicio minorista de acceso residencial a Internet, dado que representa una alternativa para la provisión de este último.

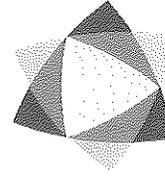
1) Participantes del mercado.

El ICE es dueño del 100% de la red de cobre del país, única que a nivel tecnológico permite el servicio de desagregación de bucle de abonado⁶, con lo cual el ICE es el único participante que posee la tecnología para ofrecer el servicio mayorista de acceso a la infraestructura, para la provisión minorista del servicio de acceso residencial a Internet, ver Gráfico 1.

⁴ Como cita Crizanto Plaza: "También existe un obstáculo estructural afín cuando la prestación de un servicio exija un componente de red que no puede duplicarse técnicamente, o solo a un coste que lo haga antieconómico para los competidores." (PLAZA, Crisanto. Ensayo sobre la regulación tecnológica. La era digital en Europa. Penguin Random House Grupo Editorial-Taurus, Barcelona, 2015, p.125)

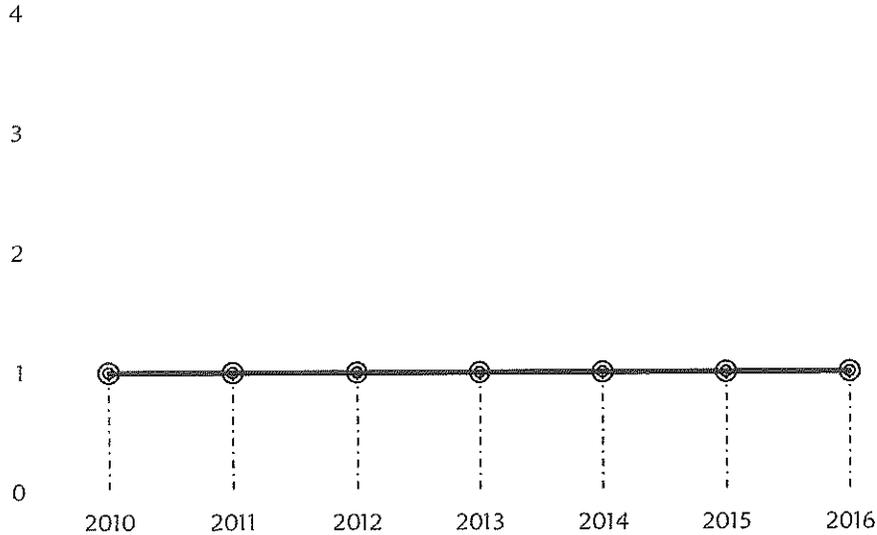
⁵ Los mercados relevantes objeto de regulación *ex ante* se identifican a partir de los mercados al por menor, una vez definidos estos; se procede a identificar los mercados al por mayor pertinentes. De modo tal, que de no encontrarse en el mercado minorista una razón (obstáculo o barrera, entre otras) para intervenir el acceso al bucle de abonado en la red de cobre del ICE, son inconvenientes las obligaciones *ex ante* y, por ende, no es pertinente un mercado al por mayor de servicios asociados a este recurso.

⁶ La desagregación de redes HFC y FTTx (GPON) es tecnológicamente inviable porque estas son redes con arquitecturas punto multipunto que poseen medios compartidos entre varios usuarios.



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

Gráfico 1
Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:
Participantes del mercado. Periodo 2010-2016.



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

Si bien existe un único participante en el servicio mayorista de desagregación de bucle, se debe recordar que el servicio minorista de acceso a Internet fijo se puede brindar tanto mediante el empleo del insumo mayorista de bucle como mediante el despliegue de una red propia.

En el país los operadores alternativos han optado por el despliegue de su propia red para proveer servicios de acceso residencial a internet, con lo cual se ha dado un importante desarrollo de redes alternativas a la del ICE, generando así una competencia a nivel de redes más que una competencia a nivel de servicios.

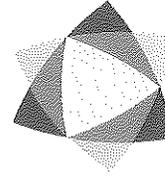
Así, pese a que las redes de operadores alternativos no se pueden considerar como parte del mercado de bucle de abonado, debido a sus características tecnológicas, sí han venido a permitir que se desarrolle competencia en el mercado minorista de acceso a internet residencial en una ubicación fija.

2) Participación de mercado.

El ICE es el único operador con la capacidad de ofrecer el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado en el mercado costarricense⁷. Actualmente no existen bucles desagregados por terceros operadores.

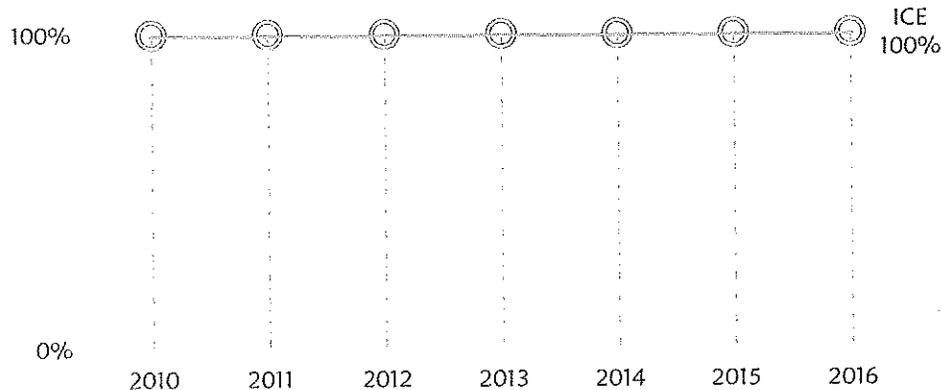
Así, el 100% de los bucles activos del ICE se utilizan para la auto prestación del servicio minorista asociado, por lo cual, la distribución en cuotas de participación, independientemente de cómo se mida, no han cambiado, ver Gráfico 2.

⁷ Los desarrollos incipientes de redes de fibra óptica no se pueden consideraren actualmente como parte de este mercado, ni en un horizonte prospectivo de 2 o 3 años, como un medio sustituto del bucle del par de cobre, porque muchas de las redes de fibra óptica del país aún están en proceso de despliegue, mientras que aquellas que ya se encuentran desplegadas poseen coberturas limitadas y se encuentran circunscritas a iniciativas geográficamente dispersas. Por otra parte, redes FTTH con arquitectura Punto a Punto podrían ser sustituibles, sin embargo, su despliegue en el país es aún muy limitado.



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

Gráfico 2
Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:
Cuota de participación de mercado cuantificada por bucles existentes. Distribución porcentual.
Periodo 2010-2016



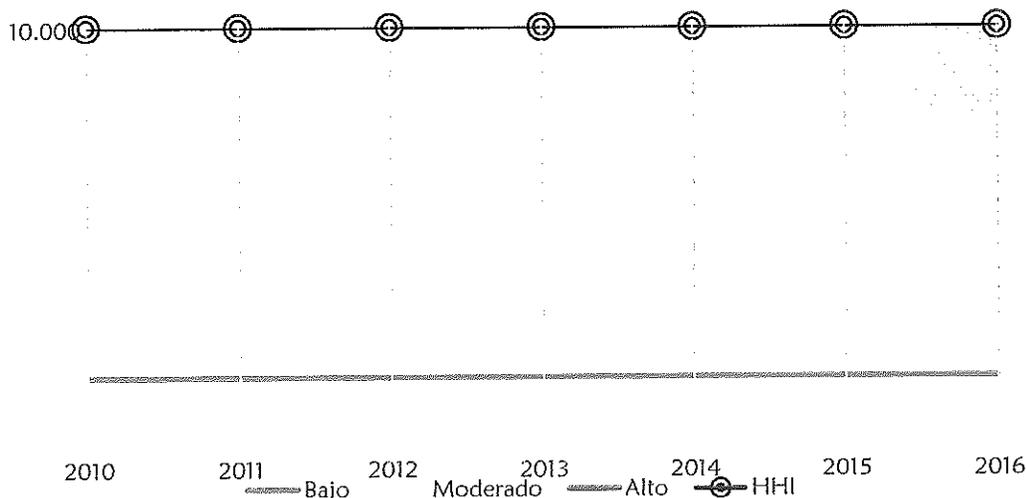
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Sin embargo, tal como se indicó en el apartado anterior, los operadores han desarrollado redes alternativas, y no requieren del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado para lograr brindar el servicio minorista de Internet, aspecto que se ampliará en otra sección.

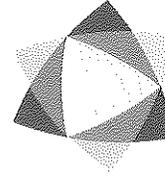
3) Concentración de mercado.

La cuantificación del grado de concentración del mercado se realiza por medio del índice HHI, que permite estimar en mayor o menor grado la igualdad en el reparto entre las distintas empresas que operan en un determinado mercado, siendo 10.000 el nivel máximo y 0 el mínimo.

Gráfico 3
Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:
Nivel de concentración de mercado según el Índice Herfindahl-Hirschman. Periodo 2010-2016



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


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

El HHI como indicador estructural muestra que, desde la apertura de telecomunicaciones, el mercado de desagregación de bucle no ha tenido ningún cambio.

Si bien el HHI evidencia un mercado monopolístico, la independencia de los operadores alternativos para brindar el servicio de Internet, sin la necesidad del servicio de desagregación de bucle por parte del ICE, muestra un mercado que ha perdido relevancia por el surgimiento de alternativas.

4) Comportamiento reciente de los participantes del mercado.

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

Es importante destacar que, luego de la apertura del mercado se dieron dos casos sobre operadores interesados en adquirir este servicio al ICE. Uno de estos operadores fue Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)⁸, con quien el ICE firmó un contrato el cual finalizó a los 18 meses de su suscripción. El otro operador fue COSTA RICA INTERNET SERVICE PROVIDER, S.A. (CRISP), quien luego de una serie de intentos por adquirir el servicio desistió. Conviene analizar en detalle dichos casos.

- RACSA

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

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

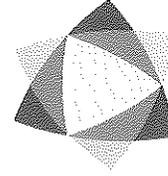
Cuadro 1
Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:
Cargo mensual por par de cobre desagregado según contrato ICE-RACSA. Año 2010.

Concepto	Cuota de instalación	Cargo mensual recurrente
Desagregación de bucle de abonado completo	30	12,70
Desagregación de bucle de abonado compartido ⁹	30	10,93
Factibilidad de acceso para desagregación del bucle ¹⁰	Estudio de factibilidad técnica	N/A

⁸ Es necesario aclarar que el Instituto Costarricense de Electricidad es el dueño de las empresas Cablevisión⁸ y RACSA, por lo cual se consideran que estos tres operadores forman parte de un mismo "grupo económico", de acuerdo con lo establecido en el inciso 9, del artículo 6 de la Ley 8642, Ley General de Telecomunicaciones.

⁹ El servicio de desagregación compartida del bucle de abonado consiste en el alquiler del par de cobre al PS (prestador solicitante), en el rango de frecuencias altas del par, para entregar servicios de banda ancha o xDSL por encima de la banda de frecuencias bajas para la telefonía básica o bien acceso básico RDSI, la cual sería utilizada por el ICE para el servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles de abonado que cuenten con el servicio telefónico básico tradicional o básico RDSI del ICE, o bien clientes que han solicitado el retiro de su servicio ADSL para migrar a otro operador pero que deseen conservar su servicio telefónico básico tradicional.

¹⁰ El servicio de desagregación completa del bucle de abonado consiste en el alquiler del par de cobre al PS, en todo el rango de frecuencias del par, para su uso irrestricto exceptuando la prestación del servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles vacantes, esto es, bucles sin abonados. En este caso, el ICE no brindará al cliente el servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles de abonado que no cuenten con ningún tipo de servicio del ICE, o aquellos que habiendo contado con



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

*Nota: Las cifras están dadas en US Dólares.
Fuente: Expediente I0053-STT-INT-OT-00152-2010.*

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

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

Mediante resolución número RCS-005-2016 del día 6 de enero del 2016, el Consejo otorgó la autorización para la finalización definitiva del contrato de desagregación del bucle de abonado entre el ICE y RACSA. No hubo ninguna afectación a los usuarios. Posteriormente, las partes remitieron el finiquito al contrato (NI-02917-2016)

- CRISP

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

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

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

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

Así, como se indicó previamente, actualmente no hay operadores que mantengan un contrato de acceso con el ICE por desagregación de bucle para ofrecer el servicio minorista de acceso a Internet desde una ubicación fija, de tal forma que este servicio mayorista actualmente sólo se emplea por parte del ICE en la auto prestación del servicio minorista de acceso residencial a Internet en una ubicación fija.

Los dos casos descritos de previo, unidos al hecho de no haber existido ningún otro operador interesado en adquirir este servicio hacen necesario estudiar en mayor profundidad por qué el servicio no se ha desarrollado en el país. Para esto se considerarán una serie de elementos definidos a continuación:

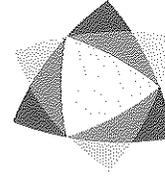
- Términos y condiciones ofrecidos para la prestación del servicio.

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

Cuadro 2
Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:
Cargo mensual por par de cobre desagregado establecido en la OIR del ICE. Años 2010 y 2014.

Servicio	Cuota instalación	Cargo mensual recurrente	Cuota instalación	Cargo mensual recurrente
----------	-------------------	--------------------------	-------------------	--------------------------

el servicio telefónico básico tradicional, básico RDSI o ADSL del ICE, el cliente ha solicitado el retiro de los servicios en su totalidad para migrar a otro operador.


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

	OIR 2010		OIR 2014	
	Desagregación de bucle de abonado completo	30	12,70	33,10
Desagregación de bucle de abonado compartido	30	10,93	10,40	5,44

Nota: Las cifras están dadas en US Dólares.

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

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

Así, conviene determinar por qué la disminución del precio de este servicio no resultó efectiva para promover que los operadores se interesaran en él, una de las razones principales es que para 2014, año en que se lleva a cabo la reducción del precio, ya existían una gran cantidad de operadores prestando servicios de internet fijo sobre su propia red, es decir, que para ese punto los operadores alternativos del mercado ya habían escogido un modelo de negocio para la prestación de los servicios de acceso a internet que no hacía uso de la red del operador incumbente.

- Despliegue de redes alternativas.

Luego de la apertura del sector telecomunicaciones los operadores optaron por desplegar sus propias redes para ingresar al mercado minorista de acceso a Internet fijo. Esto generó que la competencia que se ha desarrollado en el servicio de acceso a Internet se diera como una competencia entre redes, entre el incumbente y los nuevos operadores, y no como una competencia entre servicios.

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

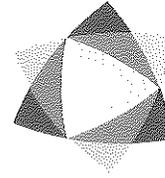
En ese sentido, actualmente todos los operadores que se encuentran prestando servicios de internet fija residencial lo hacen sobre su propia red, así, hay cantones que cuentan con una gran cantidad de redes regionales desplegadas.

La cantidad de redes alternativas por cantón varía, así, son los cantones del Gran Área Metropolitana (GAM) los que cuentan con mayor cantidad de operadores, mientras que otras zonas del país cuentan con una menor cantidad de proveedores del servicio.

De tal forma que la naturaleza de la dinámica competitiva a nivel minorista, recogida en el análisis contenido en la RCS-258-2017, que muestra que los operadores han optado por desplegar su propia red de acceso y llegar al usuario final sin tener que emplear el insumo mayorista ofrecido por el operador histórico, hizo que el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado no fuera relevante en el caso costarricense, de tal forma que el despliegue de redes propias por parte de los operadores alternativos ha implicado que estos no tengan la necesidad de acceder a este servicio mayorista para prestar sus servicios.

Según lo indicado por el ICE en la consulta pública y confirmado por la SUTEL¹¹ se concluye que en todos los cantones del país hay operadores que cuentan con redes alternativas desplegadas y que por tanto no

¹¹ Se envió una solicitud de información a los siguientes operadores (indicados por el ICE en su observación): Cable Brus S.A., Millicom Cable Costa Rica S.A., Televisora Costa Rica S.A., Claro CR S.A., Telecable S.A., Cable Centro S.A., Cable Costa S.A., Cable Zarcero S.A., Cable Talamanca S.A. y Cablevisión Occidente S.A., con la finalidad de comprobar si ofrecen el servicio de Internet fijo en los cantones de Jiménez, Coto Brus, Talamanca, Los Chiles, Upala y Golfito



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

dependen de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle para la provisión minorista del servicio de acceso residencial a Internet, ya que ofrecen servicios sobre su propia infraestructura de red.

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

Este apartado se refiere al acceso que tienen los operadores que prestan el servicio de acceso residencial a Internet a nivel minorista a los insumos necesarios para la provisión de este servicio, bien sea al servicio mayorista de desagregación de bucle o a los elementos necesarios para el despliegue de sus propias redes.

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

- El servicio de desagregación compartida del bucle de abonado consiste en el alquiler del par de cobre al PS (prestador solicitante), en el rango de frecuencias altas del par, para entregar servicios de banda ancha o xDSL por encima de la banda de frecuencias bajas para la telefonía básica o bien acceso básico RDSI, la cual sería utilizada por el ICE para el servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles de abonado que cuenten con el servicio telefónico básico tradicional o básico RDSI del ICE, o bien clientes que han solicitado el retiro de su servicio ADSL para migrar a otro operador pero que deseen conservar su servicio telefónico básico tradicional¹².
- El servicio de desagregación completa del bucle de abonado consiste en el alquiler del par de cobre al PS, en todo el rango de frecuencias del par, para su uso irrestricto exceptuando la prestación del servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles vacantes, esto es, bucles sin abonados. En este caso, el ICE no brindará al cliente el servicio telefónico básico tradicional. Será de aplicación a los bucles de abonado que no cuenten con ningún tipo de servicio del ICE, o aquellos que habiendo contado con el servicio telefónico básico tradicional, básico RDSI o ADSL del ICE, el cliente ha solicitado el retiro de los servicios en su totalidad para migrar a otro operador¹³.

Los precios ofrecidos para el servicio de desagregación del bucle según la última OIR, aprobada mediante resoluciones RCS-059-2014 y RCS-110-2014, son los indicados en el Cuadro 3.

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

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

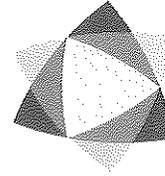
Nota: Las cifras están dadas en US Dólares.

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

Para determinar la razonabilidad de estos cargos, una de las herramientas es comparar precios internacionales de este mismo servicio. 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. Entre esta información se encontraban los precios cobrados en otros países por la desagregación del bucle. Estos precios para poder compararlos se ajustaron según el poder de paridad de compra para cada país.

¹² La terminación de este servicio será entregada en un repartidor de operador (RdO) o punto de acceso del PS. En este caso corresponde al PS cubrir los costos de instalación del tendido del cable para unir el RPCA del ICE y RdO del PS, y de ser necesario el splitter de central. Esta instalación será realizada por el ICE con cargo al PS, de acuerdo con el estudio de campo respectivo.

¹³ El acceso a estos elementos se provee en un punto factible ubicado en un lugar entre el equipo terminal del cliente y la salida de la central telefónica o conmutador del ICE, siempre y cuando el medio de transmisión que se elija para hacer la interconexión sea el par de cobre. El punto de conexión estará en las centrales primarias, centrales locales y Unidades Remotas (URAs). A partir de este punto, el PS obtendrá acceso compartido al bucle local. Por consiguiente, estará en condiciones de usar el bucle como medio de transmisión directo entre su red y los clientes finales.

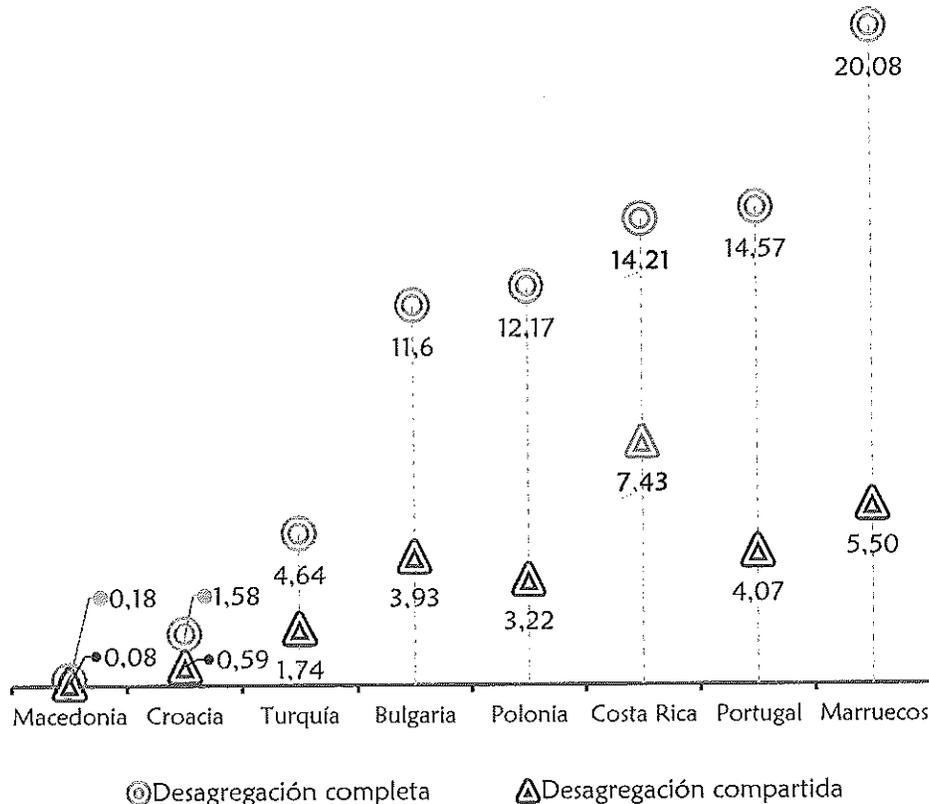


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

El

Gráfico 4 muestra el comparativo del cargo mensual por desagregación completa y el cargo mensual por desagregación compartida.

Gráfico 4
Servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado:
Cargo de desagregación compartida y completa de bucle de abonado del operador importante para distintos países. Año 2014.



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

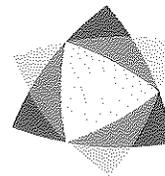
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe final de la Contratación 2015LA-SUTEL-00007.

El

Gráfico 4 permite determinar que el precio del servicio de desagregación de bucle completo que ofrece el ICE es un 30% superior que el precio promedio de la muestra de países considerada. Por su parte, en lo referente al servicio de desagregación de bucle compartida, el precio del ICE es el precio más alto de todos los países de la muestra y se aleja en un 55% del promedio.

Ahora bien en lo referente al cargo de instalación para la desagregación del bucle, el precio de instalación de un bucle completamente desagregado es un 49% superior al promedio de la muestra de países considerada de previo.

El hecho de que los cargos de instalación y los cargos recurrentes ofrecidos por el ICE se alejen del promedio internacional podría ser un factor que influyera en el desarrollo de este mercado, sin embargo pudieron mediar


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

elementos adicionales que conviene analizar a continuación.

Así, como se ha indicado previamente, el servicio de desagregación de bucle podría haber resultado especialmente efectivo para que proveedores alternativos lograran ingresar al mercado en los inicios de la apertura del sector. Sin embargo, para 2014, fecha en que se modifican los precios de la oferta de referencia, los proveedores minoristas del servicio de Internet ya habían desplegado sus propias redes y por tanto ya no requerían el insumo mayorista ofrecido por el ICE.

En este sentido este insumo era de mucha relevancia en las primeras etapas de apertura del mercado, en las cuales los operadores alternativos aún no habían desplegado sus redes, sin embargo va perdiendo relevancia conforme la competencia del mercado pasa de ser una competencia en servicios a una competencia en redes.

En el caso costarricense, nunca se presentó en el mercado una competencia entre servicios, en la cual los operadores alternativos requieran del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado para prestar sus servicios, sino que la competencia que se ha desarrollado desde el inicio ha sido una competencia de redes.

Esta circunstancia fue favorecida por el hecho de que el antiguo operador monopolista del mercado, no incurrió de previo a la apertura del sector telecomunicaciones, en la provisión del servicio de televisión por suscripción, lo que abrió la oportunidad de que operadores alternativos desplegaran durante el período de monopolio del servicio de Internet sus propias redes, principalmente bajo la tecnología HFC.

Con lo cual, una vez que se da la apertura del sector telecomunicaciones, ya existían operadores que contaban con redes alternativas desplegadas, lo que les facilitó su incursión y expansión en el mercado, así como la incorporación de nuevos servicios en su portafolio, como lo fue el servicio de acceso residencial a internet. Eliminando así la dependencia de estos operadores alternativos de la infraestructura del operador incumbente en la provisión del servicio minorista.

Así las cosas, dado que los operadores alternativos no dependen de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle para la provisión minorista del servicio de acceso residencial a internet se considera que el levantamiento de las obligaciones de acceso no generaría ningún impacto para el nivel de competencia del mercado ni tampoco una afectación al usuario final, dado que existen redes de operadores alternativos brindando el servicio de acceso a Internet fijo por medio de una red propia.

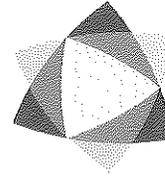
6) Poder compensatorio de la demanda.

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

Si bien el ICE es el único operador capaz de ofrecer el servicio de desagregación del bucle se debe resaltar que los operadores alternativos no dependen de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle, pues poseen una red propia, lo cual elimina la dependencia del insumo de desagregación de bucle, lo que hace descartar la ventaja que tendría el ICE frente a los operadores alternativos.

7) Costos de cambio de operador.

Si bien el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado podría contribuir a generar mayor competencia en aquellos cantones en los cuales el usuario final tiene limitadas opciones para adquirir el servicio minorista de acceso residencial a Internet en una ubicación fija, es necesario tener claro que es difícil que un operador que ya cuenta con red desplegada en otros cantones esté interesado en adquirir el insumo mayorista de desagregación de bucle de abonado para llegar a determinadas áreas geográficas, porque el empleo de este insumo constituye la implementación de un esquema de negocio completamente distinto al que ha venido empleando el operador alternativo.


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017
II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.
1) Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución.

Replicar una red con las características como la red de pares de cobre propiedad del ICE es muy difícil de llevar a cabo, esto pese a que el costo de capital del sector telecomunicaciones en Costa Rica es razonable en comparación con países de la región.

Sin embargo, lo anterior no ha impedido que el mercado encontrara la alternativa para proveer a nivel minorista el servicio de acceso a Internet, lo cual se ha hecho mediante el despliegue de redes alternativas a la del operador histórico, ya sea de cable o de fibra óptica.

Si bien la cobertura de las redes de cable y de fibra óptica es disímil en el territorio nacional se debe resaltar que los proyectos de expansión son parte de la estrategia de negocios de los operadores; y desde la apertura en telecomunicaciones es notoria la evolución de las alternativas en redes.

Lo anterior permite concluir que pese a que los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución son altos, lo que podría afectar la celeridad con que las redes alternas puedan ir aumentando su cobertura, lo cierto es que hasta ahora no se han constituido en una barrera de entrada significativa para que nuevos proveedores ingresaran al mercado.

2) Economías de escala y alcance.

Desde 1963, el ICE inició el despliegue de su red de pares de cobre a lo largo del territorio nacional. Su trayectoria de operación le ha permitido amortizar su inversión a lo largo de más de cincuenta años y precisamente, el volumen trasegado por la red ha generado un incentivo para gozar de costos decrecientes al tener más clientes; además de la reducción de costos por incorporación de nuevos servicios, que se transmiten por la misma red, a su portafolio.

Las economías de escala surgen cuando los costos fijos son altos, por lo que una mayor escala de producción lleva a menores costos promedio por unidad producida. Por su parte las economías de alcance se dan cuando resulta menos costoso para una empresa producir conjuntamente dos o más bienes o servicios en comparación con el costo de producción de las empresas que producen esos mismos bienes o servicios de manera separada¹⁴.

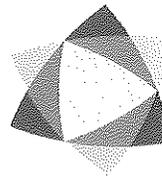
Las industrias que exhiben una gran proporción de costos fijos frente a los costos totales presentan mayores economías de escala y alcance. Estas se pueden alcanzar más fácilmente entre mayor demanda exista, además entre más elementos comunes a varios usuarios finales, también mayores serán las economías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

Así que al darse la apertura, el ICE poseía una red de pares de cobre que fue desplegada décadas atrás y que acumulaba el 100% de los accesos minoristas, para brindar el servicio residencial de acceso a Internet a los consumidores finales, permitiéndole esa situación gozar inicialmente de economías de escala y alcance.

Si bien el ICE mantiene ventajas en su red de pares de cobre en relación con sus competidores que han tenido que desplegar una red alternativa e iniciar de cero la comercialización en el mercado para ganar clientes, lo cierto es que el desarrollo de redes alternativas ha generado que los operadores ya establecidos en el mercado puedan gozar también de beneficios de economías de escala y alcance.

Así pese a la presencia de economías de escala y de alcance en la red del ICE esto no ha impedido que otros operadores alternativo presten servicios minoristas, con lo cual dicha circunstancia no se ha constituido en una barrera a la entrada para los operadores del mercado.

¹⁴ OECD. (2011). Guía: herramientas para la evaluación de la competencia. Volumen II. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

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

Los mercados de telecomunicaciones se caracterizan por ser intensivos en capital, mientras que el despliegue de las redes de telecomunicaciones a su vez se caracteriza por presentar altos costos hundidos¹⁵. Los altos costos hundidos representan una de las características singulares del sector de las telecomunicaciones.

Sin embargo, pese a los altos costos de despliegue de red, lo cierto es que los operadores alternativos han desplegado sus propias redes para no depender de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle, con lo cual este elemento tampoco ha afectado el nivel competitivo del mercado minorista de acceso a internet.

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-078-2015¹⁶, "Actualización de los Requisitos para Presentar una Solicitud de Autorización e Información que debe incluirse en la Notificación de Ampliación de Servicios y Zonas de Cobertura", establece los requisitos para presentar la solicitud de autorización y ampliación de servicios y zonas de cobertura geográfica, para todos los servicios de telecomunicaciones.

Dada la celeridad del proceso de autorización este realmente no representa en sí mismo una alta barrera de entrada para nuevos competidores.

5) Inversión en publicidad

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

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

Así las cosas las fuertes inversiones en publicidad llevadas a cabo por los operadores existentes obligarán a cualquier entrante a realizar fuertes desembolsos para desarrollar su propia imagen de marca y para poder captar una masa crítica de clientes. Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad representa una alta barrera de entrada al mercado relevante asociado, sea el del servicio de acceso residencial a Internet en una ubicación fija.

6) Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.

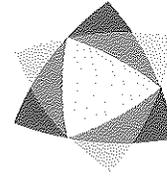
Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, se refieren al acceso de los proveedores locales a ciertos recursos internacionales indispensables para la prestación adecuada del servicio local. Con base en la naturaleza y dimensión geográfica del mercado desagregación de bucle de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

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

Es importante mencionar que los operadores que brindan el servicio de acceso a Internet fijo no requieren desplegar elementos esenciales de red como postes y ductos debido a que ya estos están desplegados. Es

¹⁵ Costos hundidos son aquellos retrospectivos, que han sido incurridos en el pasado y que no pueden ser recuperados.

¹⁶Fuente: https://Sutel.go.cr/sites/default/files/rcs-078-2015_actualizacion_requisitos_de_admisibilidad_para_autorizaciones.pdf


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

así que al no necesitar desplegar este tipo de elementos estas empresas usualmente no se enfrentan a solicitudes de permisos municipales ni estatales.

En razón de lo anterior se concluye que no existen elementos de esta naturaleza por parte de las autoridades estatales o municipales que puedan representar una barrera a la entrada del mercado para nuevos operadores.

III) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

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

1) Cambios tecnológicos previsible.

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

Debido al bajo despliegue de fibra óptica, actualmente sólo un 1,19% de los usuarios acceden a Internet fijo directamente a través de una red FTTx, así que se espera que la presión competitiva por esta tecnología se desarrolle en unos años. Por lo tanto, este cambio tecnológico y su afectación al mercado deberán valorarse en una próxima revisión de este mercado pues en esta ocasión su impacto resulta prácticamente nulo.

De igual manera, es importante indicar que los recientes desarrollos de redes FTTx también se han dado bajo un proceso de competencia entre redes, de tal forma que distintos operadores minoristas han venido desplegando sus propias redes FTTx sin necesidad de acceder a la infraestructura del operador histórico. Esto lleva a concluir que a futuro se espera que se mantenga la competencia en infraestructura en el mercado minorista de acceso a Internet fijo, con operadores ampliando su propia red y accediendo al usuario final a través de la misma.

2) Tendencias del mercado.
a) Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado.

Dadas las grandes inversiones que requiere el despliegue de una red de acceso alternativa, no se considera que los operadores que han acometido este esfuerzo tengan incentivos para prestar los servicios mayoristas de referencia de desagregación de bucle. Por ello, no parece previsible la entrada de ningún operador al mercado de referencia, al menos en el plazo correspondiente a este análisis debido a que existen redes alternativas que han surgido. Pese a ello, no se prevé que esta situación afecte el nivel de competencia del mercado minorista asociado.

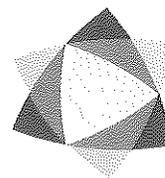
b) Anuncio de fusiones y adquisiciones.

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

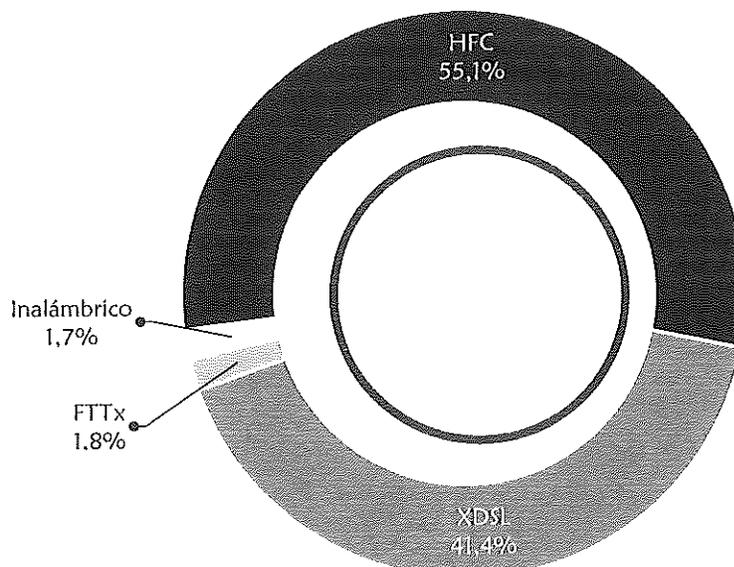
c) Evolución probable de ofertas comerciales

Al considerar el despliegue actual de las redes de acceso a internet fija se encuentra que los operadores de cable constituyen la principal amenaza sobre la posición actual que ostenta el ICE. Como se ha señalado, el número de accesos activos del conjunto de operadores de cable representa el 55% del total de accesos activos del mercado.

Gráfico 5
Distribución de accesos a Internet fija por tecnología. Año 2016.



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017



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

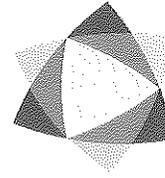
IV) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA

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

V) CONCLUSIONES.

Estructura del mercado.

1. *El servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado está intrínsecamente relacionado con el servicio minorista de acceso residencial a Internet, dado que representa una alternativa para la provisión de este último. Sin embargo, no siempre se considera que es pertinente la regulación de este servicio mayorista al dejar de constituir un obstáculo o barrera en el mercado minorista asociados que impida o promueva la competencia efectiva. Originalmente la regulación tiene como objetivo la competencia en infraestructuras y por tanto el acceso a redes, donde el alquiler de activos de la red de incumbente (como el bucle de abonado) era solamente temporal, hasta que los competidores crearan su propia infraestructura de red. Como ha quedado demostrado la evolución tecnológica y la inversión de los operadores en redes alternativas (en el mercado minorista de acceso banda ancha red fija) suponen en gran medida haber alcanzado el objetivo temporal, con la presencia de competencia entre redes alternas para brindar servicios en competencia efectiva en el mercado minorista tradicionalmente asociado a este mercado mayorista de servicios de desagregación de bucle.*
2. *El único oferente del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado es el ICE, quien es dueño de la red de cobre del país, la cual al día de hoy representa la única tecnología en el país que permite ofrecerlo.*
3. *El 100% de los bucles activos del ICE se utilizan para la auto prestación del servicio minorista asociado.*
4. *El HHI es de 10.000 puntos, el nivel máximo de concentración.*


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

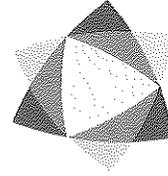
5. *Desde antes de la apertura del mercado, algunos operadores realizaron despliegues de redes propias para ingresar al mercado minorista de acceso a Internet fijo, luego de la apertura del sector telecomunicaciones esta tendencia se profundizó. Esto generó que la competencia que se ha desarrollado en el servicio de acceso a Internet se diera como una competencia entre redes, entre el incumbente y los nuevos operadores, y no como una competencia entre servicios. Así, el despliegue de redes propias ha implicado que los operadores alternativos no han tenido necesidad de acceder a este servicio mayorista.*
6. *El hecho de que los cargos de instalación y los cargos recurrentes ofrecidos por el ICE se alejen del promedio de una muestra de países comparables no parecen haber representado un factor que haya influido negativamente en el nivel de competencia del mercado asociado, sea el servicio de acceso a internet fijo.*
7. *Es importante tener presente que a la fecha los proveedores minoristas del servicio de Internet al haber desplegado sus propias redes ya no requieren del insumo mayorista ofrecido por el ICE (bucle abonado). Así las cosas, dado que los operadores alternativos no dependen de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle para la provisión minorista del servicio de acceso residencial a Internet se considera que el levantamiento de las obligaciones de acceso al existir redes alternativas desplegadas no impactaría negativamente el grado de competencia del mercado minorista asociado ni tampoco a los usuarios finales.*
8. *El hecho de que los operadores alternativos se hayan constituido también como operadores verticalmente integrados, pues poseen una red propia, elimina la dependencia de estos del insumo de desagregación de bucle.*

Barreras de entrada al mercado.

9. *El ICE, dada su condición de operador histórico, continúa siendo el dueño de la red de acceso con mayor cobertura del país. No obstante, existen operadores alternativos que brindan el servicio de acceso a Internet fijo mediante sus propias redes sin depender del servicio de desagregación del bucle para poder prestar sus servicios.*
10. *La presencia de economías de escala y de alcance en este mercado para el operador ya establecido no ha impedido la entrada de nuevos operadores al mercado.*
11. *El proceso de autorización no representa en sí mismo una alta barrera de entrada.*
12. *El gasto en publicidad representa una alta barrera de entrada al mercado relevante asociado, sea el del servicio de acceso residencial a Internet en una ubicación fija.*
13. *Dada la naturaleza y dimensión geográfica del mercado desagregación de bucle de abonado el acceso a mercados internacionales no es un elemento relevante ni aplicable a este análisis debido a que no hay insumos internacionales involucrados por lo cual no constituiría una barrera de entrada a este mercado.*
14. *No existe una evidente discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio, por lo que esto no representa una barrera a la entrada del mercado para nuevos operadores.*

Análisis prospectivo del mercado.

15. *Los recientes desarrollos de redes FTTx se han dado bajo un proceso de competencia entre redes, de tal forma que distintos operadores minoristas han venido desplegando sus propias redes FTTx sin necesidad de acceder a la infraestructura del operador histórico.*
16. *A futuro se espera que se mantenga la competencia en infraestructura en el mercado minorista de acceso a Internet fijo, con operadores ampliando su propia red y accediendo al usuario final a través de esta red propia.*



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

17. *En la actualidad no hay conocimiento de posibles operadores que deseen desplegar una red de cobre ni mucho menos con la finalidad de ingresar al mercado de desagregación del bucle de abonado. Sin embargo, esa circunstancia no afecta el nivel de competencia del mercado asociado, sea el servicio de acceso a internet fijo.*
18. *No hay conocimiento de que algún operador de telecomunicaciones en el corto plazo valore la posibilidad de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de desagregación de bucle.*
19. *El aumento de operadores desplegando FTTx, según lo indicado en el análisis del mercado minorista de acceso a Internet desde una ubicación fija, ejercerá presión competitiva en este mercado y eventualmente al darse el ingreso de nuevos operadores su impacto deberá valorarse en una próxima revisión de este mercado.*

Dominancia conjunta.

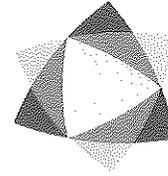
20. *En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador capaz de ofrecer este servicio.*

3. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES EN LOS MERCADOS RELEVANTES DE TELECOMUNICACIONES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A DICHOS OPERADORES Y PROVEEDORES.

3.1. Servicio mayorista de desagregación de bucle

El análisis realizado en relación con el servicio mayorista de desagregación de bucle 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:

- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD poseen una cuota de mercado del 100% del mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado, el cual emplea enteramente para auto-prestación de servicios minoristas. Sin embargo, esa situación no se ha visto reflejada en una dominancia en el mercado minorista asociado de acceso a internet, esto producto de la existencia de redes alternativas a la del operador incumbente.*
- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD es dueño de la única red de acceso con cobertura nacional, sin embargo existen operadores alternativos que cuentan con redes que poseen una importante cobertura a nivel nacional y que continúan en expansión.*
- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee ventajas al contar con una red de acceso de alcance nacional, la cual constituye una infraestructura difícilmente replicable. Sin embargo, en un análisis prospectivo, existen redes alternativas que se han ido desplegando, y a futuro se seguirían expandiendo para alcanzar a un mayor porcentaje de los usuarios.*
- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee altas economías de escala, alcance y densidad como consecuencia de la existencia de altos costos fijos en el establecimiento y operación de su red de cobre, sin embargo otros operadores con redes propias también cuentan con sus economías de escala en la provisión del servicio.*
- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD es un operador verticalmente integrado, sin embargo, los operadores minoristas que prestan el servicio de acceso a internet no dependen del insumo mayorista de desagregación de bucle lo que hace poco relevante el poder de negociación del operador incumbente en relación con este servicio.*
- *Pese a que sólo el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD es capaz de ofrecer el servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado esta circunstancia no ha afectado ni se prevé que*


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

- *afecte la prestación del mercado minorista asociado, sea el servicio de acceso residencial a internet.*
- *En Costa Rica el servicio mayorista de desagregación de bucle no ha sido indispensable ni se vislumbra que lo sea en el futuro para la prestación del servicio minorista de acceso a internet fijo, de tal forma que el mismo representa un obstáculo a la expansión de las operaciones de otros proveedores.*
- *El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD no posee una red exclusiva en ningún cantón del país dado el despliegue que ya se ha dado de redes de acceso alternativas.*
- *Existe la posibilidad de desarrollar canales alternativos para el ofrecimiento del servicio minorista asociado, asimismo los costos asociados al despliegue de este servicio no han impedido el continuo despliegue y expansión de redes alternativas.*

Con lo cual se concluye que al no existir en el "Servicio mayorista de desagregación de bucle" **ningún operador o grupo de ellos con poder significativo**, este mercado conforme a la normativa vigente se encuentra en **competencia efectiva**.

En virtud de lo anterior se recomienda al Consejo de la SUTEL valorar lo siguiente:

1. *Declarar que no existe ningún operador o grupo de ellos que tenga poder sustancial en el mercado del "Servicio mayorista de desagregación de bucle".*
 2. *Declarar que el mercado relevante del "Servicio mayorista de desagregación de bucle" se encuentra en competencia efectiva en los términos de lo establecido en la RCS-082-2015.*
 3. *Proceder a eliminar el "Servicio mayorista de desagregación de bucle" 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 N° 7593.*
- 4. ENFOQUE REGULATORIO FUTURO DEL MERCADO DE DESAGREGACIÓN DE BUCLE DE ABONADO.**

El nuevo entorno requiere una transformación del papel del regulador el cual debe procurar una visión global del entramado convergente en el que se desarrollan los servicios de telecomunicaciones.

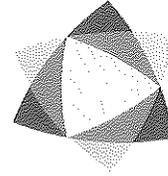
Esta Superintendencia entiende que los operadores alternativos han optado por realizar despliegues de red propios para proveer servicios minoristas de acceso a internet y además considera que el futuro del servicio de acceso a internet está en el despliegue de redes de fibra óptica que permitan ofrecer mayores velocidades a los usuarios finales¹⁷.

Pese a lo anterior, se reconoce que en el futuro algún operador alternativo al ICE podría estar interesado en la desagregación de bucle, como un medio alternativo al despliegue de redes en determinados puntos del país. Ante dicha circunstancia el regulador se mantendrá atento al comportamiento del ICE en relación con la provisión de este servicio, la cual ya no se constituiría en una obligación regulatoria, sino más bien en parte de su estrategia comercial.

A continuación se enumeran una serie de elementos que se consideran necesarios de ser tomados en cuenta en este nuevo entorno regulatorio.

1. **El papel del regulador.**
 - *La SUTEL pondrá especial énfasis a su labor como autoridad sectorial de competencia, cualquier tipo de práctica anticompetitiva será sancionada con severidad.*
 - *La SUTEL de acuerdo a la legislación vigente no permitirá la imposición de condiciones*

¹⁷ Las redes de fibra óptica a su vez tienen la ventaja de tener un carácter de neutralidad que fomenta la diversidad de servicios y proveedores de estos, no mediante la desagregación de un bucle individual, sino mediante el acceso lógico al medio y la agregación de servicios.


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

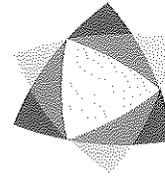
arbitrariamente desfavorables por parte del propietario de los bucles físicos ante eventuales solicitudes de acceso, para lo cual cuenta con una serie de instrumentos regulatorios

- *Particularmente, la SUTEL se mantendrá vigilante de que los precios comerciales ofertados en el mercado sean razonables.*
 - *La existencia de solicitudes de intervención de SUTEL, en materia de desagregación del bucle de abonado serán entendidas como un indicio de afectación en el grado de competencia efectiva que rige sobre este mercado, lo que eventualmente podría tener por consecuencia la imposición de medidas regulatorias para la corrección de las situaciones observadas.*
 - *La SUTEL se mostrará exigente en cuanto a las condiciones comerciales de prestación del servicio, entendiéndose que estas deberán ser equitativas ante cualquier demandante mayorista y que en ningún caso deberán desmejorar con el tiempo.*
- 2. El papel del Instituto Costarricense de Electricidad como oferente del servicio.**
- *La SUTEL considera que este nuevo entorno de mayor flexibilidad comercial se traducirá en un incentivo para mantener una oferta comercial actualizada, ya no como una obligación regulatoria en condición de operador importante sino en razón de las obligaciones de acceso que poseen todos los operadores del mercado.*
 - *La SUTEL considera que la provisión de servicios finales a través de la desagregación de bucle de abonado es un mecanismo válido para fomentar la competencia en los mercados minoristas, por lo cual se espera de parte del ICE que, ante una solicitud de desagregación de bucle, evite prácticas tendientes a restringir o dilatar el acceso a sus bucles de abonado. La SUTEL estará particularmente vigilante de este punto, en tanto se afectaría de forma directa las posibilidades de los usuarios finales de gozar de una diversidad de ofertas comerciales que les sería beneficiosa.*
 - *Es criterio de la SUTEL que en un mercado en competencia el ICE debe recurrir a estrategias comerciales legítimas para conservar sus clientes finales en los mercados minoristas y no a la imposición de barreras artificiales en los mercados mayoristas.*
 - *La SUTEL espera que la calidad se convierta en un elemento central en la oferta comercial de este servicio y en ese sentido considera una necesidad que se mantenga una tendencia de mejora continua en las condiciones de prestación del mismo.*
- 3. El papel de los proveedores, demandantes del servicio de desagregación de bucle.**
- *Se espera de parte de eventuales demandantes del servicio, que los mismos hagan sus solicitudes de bucle de forma ordenada, razonable y en concordancia a los procedimientos definidos por el oferente del servicio, para la solicitud de bucles individuales y los pedidos de forma masiva.*
 - *En caso de llegarse a concretar, los operadores demandantes del servicio de desagregación de bucle, deberán devolver dentro de los plazos acordados con el proveedor mayorista, los bucles en los que el usuario final haya cancelado la provisión de su servicio final a sus empresas.*
 - *Cumplir con los procedimientos de acceso a la información del oferente del servicio, en particular en cuanto al resguardo del conocimiento adquirido a través de esta relación mayorista”.*

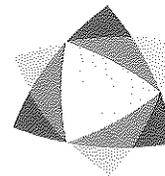
POR TANTO

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

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017**RESUELVE:**

1. **RECHAZAR** la observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones por no llevar razón en sus argumentaciones.
2. **ACOGER** parcialmente la observación planteada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD únicamente en cuanto a la existencia de redes alternativas en los cantones de Jiménez, Golfito, Upala y prospectivamente en Coto Brus, Los Chiles y Talamanca.
3. **RECHAZAR** los demás puntos planteados en la observación del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD por no llevar razón en sus argumentaciones.
4. **DEFINIR** el mercado mayorista de desagregación de bucle de abonado como el servicio que ofrece una conexión a la red del operador que le permite a otros operadores el uso de frecuencias no vocales del espectro sobre el bucle de abonado; manteniéndose por el operador dueño de la red la prestación del servicio telefónico básico tradicional. Este servicio incluye los recursos asociados al acceso desagregado del bucle, entre los que destacan: el servicio de coubicación, cableado, enlaces de conexión de equipos y sistemas de información relevantes.
5. **ELIMINAR** el "Servicio mayorista de desagregación de bucle" 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 N° 7593.
6. **LEVANTAR** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las obligaciones del artículo 75 inciso b) de la Ley 7593 que le habían sido impuestas en resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre del 2009 en relación con el Mercado 14: "Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones".
7. **DEROGAR** parcialmente la resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre del 2009, exclusivamente en lo ahí expuesto en relación con el siguiente mercado: Mercado 14: "Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones".
8. **ACLARAR** que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD ya no está en la obligación de ofrecer la condiciones incluidas en la Oferta de Interconexión por Referencia en el apartado 10, Anexo 5 punto 6 y Anexo 21 en relación con el servicio de desagregación de bucle de abonado que fuere aprobada por el Consejo de la SUTEL mediante las resoluciones RCS-059-2014 y RCS-110-2014.
9. **ACLARAR** que la SUTEL como regulador del sector telecomunicaciones mantiene sus potestades de intervención ante conflictos suscitados entre operadores y proveedores de telecomunicaciones según lo dispuesto en el Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones.
10. **INDICAR** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD que pese a ya no ser operador importante en el mercado de desagregación de bucle mantiene las obligaciones generales de acceso e interconexión que poseen todos los operadores de conformidad con el Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones.
11. **INDICAR** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD que la presente declaratoria no afecta la presentación de un sistema completo de contabilidad regulatoria, ello a raíz de que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD fue declarado operador importante en otros mercados relevantes y por lo tanto debe cumplir con los principios, criterios y parámetros establecidos en el Manual de Contabilidad Regulatoria, para así garantizar resultados transparentes, medibles y cuantificables de su sistema de contabilidad regulatoria, lo cual es necesario para que el sistema


SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

cumpla con el objetivo en cuanto a la distribución y asignación de costos, gastos e ingresos por servicios alcanzando así los principios de causalidad, transparencia, y no discriminación. Lo anterior porque pueden existir costos compartidos entre un servicio regulado y otro servicio no regulado, siendo que la única forma para determinar que la distribución de los mismos responde a las actividades que los generan, y que su distribución cumple con los principios contables definidos, se obtiene solamente con datos de los costos de los servicios que los comparten.

12. **INDICAR** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD 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.
13. **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.

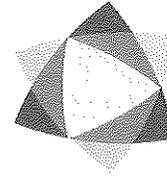
NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA
ARTÍCULO 2
PROPUESTAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE FONATEL

Ingresan los señores Humberto Pineda Villegas, Francisco Rojas Girarlt y Adrián Mazón Villegas, de la Dirección General de Fonatel para participar durante el conocimiento del siguiente tema.

2.1 Análisis de la propuesta del Banco Nacional de Costa Rica sobre la ampliación del contrato de la Unidad de Gestión 1.

De inmediato hace uso de la palabra el señor Gilbert Camacho Mora, para elevar a conocimiento del Consejo los documentos que se detallan a continuación:

- I. Oficio FID-1675-2017 del 14 de junio del 2017, por cuyo medio los señores María Lourdes Fernández Quesada y Osvaldo Morales Chavarría de la Dirección de Fideicomisos y Estructuraciones del Banco Nacional de Costa Rica, remiten a los señores Miembros del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones los motivos por los que se debe de analizar a profundidad la posibilidad de iniciar un proceso de contratación para "Contratación de entidad especializada en Administración de proyectos de telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso", sustituyendo en caso de que así suceda a la Unidad 1 (Ernst & Young).
- II. Oficio 05428-SUTEL-DGF-2017 del 30 de junio del 2017, por cuyo medio el señor Humberto Pineda Villegas, Director de la Dirección General de FONATEL, remite a los señores Miembros del Consejo

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

un análisis de la propuesta del Banco Nacional de Costa Rica sobre la ampliación del contrato de la Unidad de Gestión 1, derivado del proceso para la "Contratación de entidad especializada en Administración de Proyectos de telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso".

De inmediato, hace uso de la palabra el señor Humberto Pineda Villegas para referirse a los principales antecedentes del tema; destaca que la Dirección a su cargo, previendo esta situación, instruyó al Banco Nacional de Costa Rica para que se garantizaran todas las condiciones para darle continuidad a los programas 1 y 3, entendiendo la independencia de quién haga el trabajo.

Ahora precisamente y de manera previa, con seis meses de anticipación se está considerando la continuidad de dichos programas. En el documento se detalla precisamente la complejidad, la cantidad y el volumen de los Programas con los contratos de por medio y la gestión de los proyectos.

Precisamente en la sesión ordinaria del Consejo celebrada el miércoles 05 de julio, se aprobaron recursos adicionales para la Unidad de Gestión hasta diciembre del 2017, lo cual tiene un impacto importante. Añade que el Banco Nacional de Costa Rica, de la última sesión de trabajo que se sostuvo con los Miembros del Consejo, solicitó una propuesta de análisis al Banco y éste la presentó y fue analizada por la Dirección General de Fonatel, de ahí que considerando todo lo que se explica en el oficio le parece que una fecha máxima puede ser de dos años.

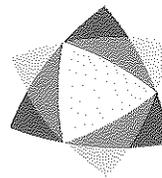
Interviene el funcionario Adrián Mazón Villegas, quien destaca que tomando en cuenta la fecha de vencimiento en diciembre próximo, existen varios procesos en marcha, tal como la elaboración de los carteles de Pacífico Central y Territorios Indígenas que están en producción y se hace la recomendación de los proyectos de Pacífico Central y Chorotega, más todo el proceso del Programa 3 que incluye la ampliación y se trata de proyectos que está ejecutando esta Unidad de Gestión.

Así las cosas y tomando en cuenta lo anterior, es importante darle continuidad a los programas con un mecanismo que es viable, de acuerdo al Manual de Contratación del Fideicomiso, por dos años mientras se prepara un concurso para replantear el funcionamiento de la Unidad de Gestión, según la experiencia adquirida y finiquitar esos procesos. Se analiza el oficio que envía el Banco Nacional de Costa Rica, en el cual rinde muchos criterios en cuanto a la idoneidad de la Unidad de Gestión, en donde básicamente el criterio de esa Dirección es que, si bien la Unidad ha funcionado adecuadamente, otra gente también puede hacer eventualmente el trabajo. De hecho, existen otras unidades de gestión que se han elegido por concurso, por lo que se trata de una situación de conveniencia por todo lo que ya está en marcha y que estos dos años permitirían alistar los requerimientos de la unidad de gestión, para concursar.

Interviene el Francisco Rojas Giralt, quien manifiesta que desde el punto de vista legal el Manual de Compras del Fideicomiso establece la posibilidad de hacer ampliaciones hasta en un 100% del contrato original, entonces, legalmente, está todo tipificado para que se pueda otorgar la ampliación.

De inmediato la señora Hannia Vega Barrantes hace ver que tiene seis semanas de estar en la Superintendencia de Telecomunicaciones y son muchos los elementos que se ven en esa materia; sin embargo, no es una excusa lo que está dando porque al igual que con la Dirección General de Mercados, se ha integrado de lleno con el análisis de los documentos, en estos temas de FONATEL asumió la responsabilidad y los leyó con bastante detenimiento, a pesar el corto plazo que le dieron para el estudio de los mismos, especialmente para alguien que viene entrando a la SUTEL.

Agrega que, cuando se trata de temas tan "gruesos", se debería contar con los documentos con mayor antelación para un análisis más exhaustivo. Señala que después de tener el documento a la mano y conforme a su lectura, fue planteando una serie de interrogantes en el propio documento y su trabajo se realizó sobre las observaciones a la propia Dirección General de FONATEL, que es el documento de apoyo

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

para la toma de decisiones del Consejo.

Sobre esa base y se entiende el contexto, sin que se distorsionen las preguntas, hace observaciones en cada uno de los párrafos en que se tuvo que detener ya sea por observación, consulta o posición y propone que en la disposición de hoy se adopten cuatro acuerdos.

Así las cosas, en el punto 13 se indica: "13. *Mediante sesión de trabajo llevada a cabo el 11 de mayo de 2017, la Dirección General de FONATEL, en conjunto con los miembros del Consejo y sus asesores, analizaron las opciones que se podrían estar llevando a cabo, considerando el próximo vencimiento del contrato suscrito entre el Banco Nacional y la empresa Ernst & Young S.A.*". Al respecto, efectivamente tanto esa Dirección como el Consejo han estado previendo esta situación y valorando opciones y le parece que es muy importante porque a diferencia del resto de temas, no se incluye el acuerdo de esa sesión de trabajo y por eso, solicitaría que amplíen e incluyan los acuerdos en que llegaron en esa sesión de trabajo, que son determinantes para lo que se está analizando hoy.

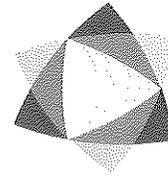
En el punto 14 que señala: "14. *Mediante sesión de trabajo llevada a cabo el 9 de junio de 2017, la Dirección General de FONATEL, en conjunto con los miembros del Consejo y representantes del Fidecomiso y del Banco Nacional, analizaron las opciones que se podrían estar llevando a cabo, considerando el próximo vencimiento del contrato suscrito entre el Banco Nacional y la empresa Ernst & Young S.A y acordaron solicitar un análisis y propuesta para garantizar la continuidad de los programas 1 y 3 y los proyectos asociados a estos, presentes y futuros.*" Señala la señora Vega Barrantes que en la reunión que participó el 9 de junio no fue una sesión de trabajo, sino de presentación protocolaria de inicio de parte del Consejo y el Banco Nacional de Costa Rica para conocerse, porque ella venía ingresando, entonces hablar de sesión de trabajo puede ser interpretado con un nivel de profundidad que no es cierto.

En esa sesión protocolaria que se efectuó, agrega, se indicaron algunos elementos, tanto así que la misma Dirección de Fonatel reportaron que Sutel acordó solicitar un informe en el cual se garantizara la continuidad de los proyectos, no fue que se analizaron en ese momento o se acordó algo al respecto, entonces solicitaría que mejoraran en fondo y forma esa redacción, pues no se trató de una sesión de trabajo.

En cuanto al punto 15: "15. El Banco Nacional, mediante el oficio FID-1675-2017, presentó ante la SUTEL, un análisis de las medidas a tomar en atención al vencimiento del contrato suscrito entre el Banco Nacional y la empresa Ernst & Young S.A., en el que analiza las ventajas y desventajas de llevar a cabo un nuevo concurso para la contratación de una nueva Unidad de Gestión y en el que concluye que: "... es nuestro sentir por los diferentes aspectos esbozados en éste documento, que resulta como mejor opción la de Ampliación del Plazo a la Unidad actual. Sin embargo, conocemos que la decisión exclusiva del Consejo de la Sutel, por lo que nos ponemos a su disposición para la decisión que se tome, al igual nos gustaría reunirnos con ustedes para discutir este tema ampliamente." (El resaltado no es del original)". Sobre el particular, destaca la importancia de incluir la fecha del oficio FID-1675-2017, porque esa había sido una tarea que se dijo en la reunión protocolaria que se tuvo y efectivamente se había pendientes de esa materia.

Respecto al punto 16: "16. *La Dirección General de FONATEL, procedió a analizar las justificaciones emitidas por el Banco Nacional en su oficio FID-1675-2017, y considera lo siguiente...*" Añade que es importante también consignar la fecha y en este aspecto, hay una serie de funciones y responsabilidades como colaboración hacia el Consejo de parte del equipo de FONATEL, entonces le parece importante, así como se ha hecho con otras Direcciones, que incluyan las funciones de la Dirección por las cuales emiten este criterio. Señala que ella revisó el Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado y ahí están establecidas, entonces es importante detallarlas.

En otros párrafos del documento se indica: "De previo a analizar el contenido del oficio FID-1675-2017, se

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

hace necesario llevar a cabo un recuento de los proyectos y programas que, en la actualidad se encuentra administrando la Unidad de Gestión 1. Actualmente, la Unidad de Gestión 1 se encuentra ejecutando los proyectos derivados del Programa 1: "Programa Comunidades Conectadas", cuyo estado de cada proyecto al 30 de abril de 2017, es el siguiente...". Sobre el particular, le parece importante que la Dirección General de Fonatel informe cada cuánto tiempo reciben ese informe, según tenía entendido es de forma mensual; sin embargo, los datos son de abril deberían de estar mínimo los datos de junio. Entonces, es importante tener la última versión de la información entregada y explicar por qué se tiene esa información a abril, si ésta debe presentarse de forma mensual. Destaca que esa temporalidad se debe ampliar en el informe.

Al respecto, el señor Pineda Villegas destaca que se trata de un detalle de cronología, pero es válido.

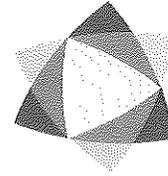
De nuevo tomó la palabra la señora Hannia Vega Barrantes, para consultar cómo se trabajan los datos en rojo que están en esa tabla, son alertas o atrasos, pero es importante conocer cómo trabaja FONATEL con el Banco Nacional de Costa Rica y éste con los operadores dichas cifras, particularmente porque ahí se toca el tema de la Zona Norte.

Por otra parte, se destaca en el documento: "*Asimismo, esta Unidad de Gestión ha venido cumpliendo con los entregables mensuales que establece el contrato*" (informe de avance de programas y proyectos e informe de resultados), así como los demás servicios contemplados en el mismo. Ahora bien, se desprende del oficio FID-1675-2017, que en el caso que se tomara la determinación de llevar a cabo un nuevo proceso de contratación de la Unidad de Gestión, el Banco logra identificar más desventajas que ventajas, razón por la cual también es importante para esta Dirección llevar a cabo el análisis de las ventajas y desventajas citadas por el Banco." Al respecto, agrega que eso es muy importante porque la Dirección es la que tiene el deber de controlar y alertar al Consejo lo que está sucediendo, es por eso que es significativo indicar a este Cuerpo Colegiado si la Dirección está satisfecha con la información de los entregables mensuales.

Si se encuentra algo con lo que no están conformes o si se encuentran algo con lo que no están de acuerdo, informar cómo lo previnieron y anotar un detalle al pie de página sobre los informes de esos análisis. Consulta si de cara a esta posible renovación o prórroga, la Dirección tiene alguna advertencia (tanto de la Unidad de Gestión como de los proyectos), que sea importante de considerar en la prórroga, porque si se está de acuerdo con todo lo que está pasando, es porque la asesoría de parte de la DIRECCIÓN DE FONATEL APOYA que se prorrogue, y no nos están manifestando ninguna observación, más bien nos lo están recomendando.

Por otra parte, continúa la señora Vega Barrantes, en el documento se menciona: "*Indica el Banco en primera instancia, que el plazo de la contratación actual, vence el próximo 22 de diciembre, por lo que queda un plazo aproximado de 6 meses para llevar a cabo un nuevo proceso de contratación, de ahí que en un plazo de 6 meses para la contratación de una nueva Unidad existe una alta probabilidad de que no se pueda adjudicar antes del 22 de diciembre del presente año.*" (El resaltado no es del original).

En cuanto a este punto, se debe indicar que esa Dirección concuerda con lo establecido por el Banco, al considerarse que un plazo de 6 meses para llevar a cabo un proceso de contratación de una Unidad de Gestión podría ser insuficiente, sobre todo considerando que se estableció una fecha exacta en la que tendría que estar iniciando funciones la nueva Unidad de Gestión y los procesos de contratación cuentan con etapas cuyos plazos no están en manos del Fideicomiso, como por ejemplo, las fases de recursos de objeción al cartel o recursos de apelación, que son ejecutadas por la Contraloría General de la República." En relación con lo señalado en los dos párrafos anteriores, consulta la señora Vega Barrantes por qué si se conoce de esta fecha pública y que el proceso tarda más de seis meses y ahí se observa varias veces porque la Dirección es reiterativa en esa afirmación de esa forma, el tema se conoce hasta ahora y si sabían que iba a durar más de seis meses para poder contratar o recontractar o que por lo menos el Consejo lo valorara, por qué viene hasta ahora o sino vino hasta ahora y llegó cuando ella no estaba, qué paso

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

para estar ahora tan próximos a las fechas.

Asimismo, indica señora Hannia Vega Barrantes, el documento destaca: "*La Dirección General de FONATEL meses atrás había solicitado al Banco tomar las medidas necesarias para garantizar la continuidad de los programas.*". Al respecto, destaca que ese tema lo señaló ya el señor Humberto Pineda Villegas y entonces su pregunta es qué dijo o hicieron y cómo la Dirección General de Fonatel le respondió al Banco y cómo se manejó el tema por parte de dicha Dirección.

Agrega además que el documento menciona: "*En cuanto a este punto, esta Dirección reconoce el esfuerzo que ha realizado y se encuentra realizando la Unidad de Gestión actual, para la correcta ejecución de los proyectos derivados de los Programas 1 y 3; lo cual le ha generado una indiscutible experiencia que día a día le ayuda ejecutar dichos proyectos de una forma más ágil y fluida.*" Lo anterior significa entonces que esa Dirección da por bien y como correcta la ejecución de la Unidad?. En otras palabras, la Dirección evalúa y recomienda al Consejo como buena y correcta la ejecución, ¿No tiene ningún tipo de advertencia al Consejo?

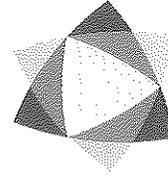
En otro punto del documento, destaca la señora Vega Barrantes, se menciona: "*No obstante lo anterior, se considera que la emisión de un nuevo proceso de contratación, en el cual incluso podría participar la misma empresa que actualmente se encuentra ejecutando el contrato de la Unidad de Gestión 1, podría representar una oportunidad, en atención a las lecciones aprendidas, para redefinir el alcance del objeto contractual, permitiendo así que otros potenciales oferentes puedan ofrecer sus servicios en el ámbito de su experiencia, sobre todo considerando que tanto en el país, como a nivel internacional, tal y como ha quedado demostrado en los concursos para la contratación de las Unidades de Gestión 2 y 3, existen empresas con la capacidad suficiente para llevar a cabo el objeto requerido.*" Sobre el particular, apunta que esos párrafos que aparecen varias veces, le hacen sentir una contradicción, porque por un lado la Dirección manifiesta su conformidad, que han hecho una buena gestión y que la mejora ha sido sustantiva, pero también dice que se puede aprovechar el momento para mejorar el contrato e incluir nuevos elementos. Por esa razón, es importante ampliar sobre cuáles son esas definiciones que se dice que son necesarias. Es importante que indiquen el peso de las áreas de mejora que están proponiendo en un nuevo contrato y su vínculo con la afirmación de párrafo anterior. Es relevante equilibrar en el informe esas dos afirmaciones.

En cuanto al informe se agrega: "*Se debe recordar, que en el hipotético caso de que el concurso se adjudique a otra empresa que no sea la que actualmente se encuentra ejecutando el contrato, debería existir una etapa de transición y de transmisión del conocimiento entre la empresa entrante, la empresa saliente, la SUTEL y el Banco; que permitiría asegurar en parte, la correcta continuidad de los proyectos que hasta el momento se estén ejecutando.*"

Al respecto, indica la señora Vega Barrantes, coincide plenamente en esta advertencia, lo que no queda claro es por qué si se tiene certeza, este asunto se eleva al Consejo con estos plazos tan cortos, por qué no se contempló qué pasa si el Consejo decidiera no prorrogar y los plazos se tendrían que contemplar en esta transición. Esta es una advertencia "*gruesa*" hacia el Consejo, pero por lo que ha podido aclarar la siente tardía.

Continúa su lectura del documento e indica que en un párrafo se menciona: "*Adicionalmente, se considera que la propuesta planteada por el Banco de ampliar el contrato respectivo, soluciona la problemática del vencimiento contractual a corto plazo, pero no sería una solución permanente*" y señala que le sorprende la claridad de esta afirmación, consulta si en el pasado se plantearon elementos para mejorar o conseguir "*una solución permanente*". Le parece importante destacar si en el pasado se ha hablado del tema y si no ¿qué se necesita para una mejora?

En otro de los párrafos, destaca: "*El Banco indica que con un nuevo concurso existiría un riesgo de que la Unidad actual no participe en el proceso, lo que vendría a dar una disminución en la participación de*

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

oferentes y "peor aún sin experiencia en las áreas requeridas". Sobre este punto, esta Dirección debe indicar, que, ante un eventual concurso para la contratación de la Unidad de Gestión, en efecto existe la posibilidad de que la empresa que actualmente se encuentra ejecutando el contrato de la Unidad de Gestión 1 no participe, lo cual no significa que en el país o a nivel internacional no existan otras empresas de igual o superior capacidad, que puedan venir a ejecutar el objeto de la contratación.

Como se ha indicado líneas arriba, esta Dirección reconoce la complejidad de los programas y proyectos en ejecución y reconoce la labor que eficientemente ha venido ejecutando la Unidad de Gestión actual, pero como ha quedado demostrado en los procesos de contratación de las Unidades de Gestión 2 y 3, existen en el mercado costarricense e internacional empresas cuyas capacidades se asemejan a las de la empresa que se encuentra ejecutando el contrato de la Unidad de Gestión 1 y que eventualmente podrían ofrecer sus servicios para la gestión de proyectos.

Igualmente se reitera que debería existir una etapa de transición y transmisión del conocimiento entre las partes, que ayudaría en el proceso de entrada en operación de una nueva empresa en la ejecución de los proyectos derivados de los Programas 1 y 3.

También indica el Banco que la comunicación activa entre las partes, Operadores, Fideicomitente, Fiduciario y Unidad, a la fecha y por ser un programa complejo, esa Unidad ha demostrado su facilidad para el manejo de esta variable, "*por lo que establecer nuevas relaciones podría generar atrasos*".

Sobre este punto, se debe reiterar que el proceso de transición y transmisión de conocimientos vendría a facilitar todos estos procesos de comunicación.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que para el caso de la Unidad de Gestión 2, el proceso de comunicación entre los interesados ha sido adecuado, si bien con retos importantes que debieron ser superados, por lo que se considera que el tema de la comunicación entre los Operadores, Fideicomitente, Fiduciario y Unidad no sería un aspecto que podría impedir la ejecución de un nuevo concurso para la Unidad de Gestión, pero que si agregaría una complejidad adicional a la ejecución y seguimiento de los proyectos.

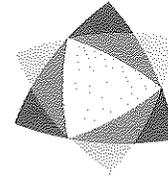
Adicionalmente, el Banco indica que la experiencia vivida con el traslado de información de la Unidad 1 a la Unidad 2, tardó varios meses, "*de ahí que la posición de la Dirección Fiduciaria siempre ha sido que ningún programa puede iniciar sin tener su respectiva Unidad, la cual debe de conocer hasta el mínimo detalle desde el inicio del proyecto, si este proceso fue complejo, el traslado de información de un programa de 5 años a una nueva Unidad lo sería aún más, lo cual vendría a poner en riesgo el avance de cada uno de los proyectos.*"

Sobre este tema, se debe indicar que en efecto la complejidad de trasladar información y conocimiento de un programa que lleva en ejecución 5 años es una tarea compleja, pero a nuestro criterio, no imposible.

Los riesgos indicados por el Banco se podrían mitigar con un proceso de transición y transmisión de conocimientos efectivos entre las partes, que logre asegurar la fluidez de la transferencia de la información, y la documentación, proceso que por supuesto debe preverse en el caso de que el Consejo tomara la determinación de llevar a cabo un nuevo procedimiento de contratación para la Unidad de Gestión."

Al respecto, la señora Vega Barrantes hace ver que los párrafos anteriores parecen evidenciar que no existe otro margen que no sea la prórroga y con las advertencias, lo que están diciendo es que lo que corresponde es la prórroga y la consulta, entonces por qué hasta ahora, sí el plazo era evidente?

En otro párrafo del oficio se establece: "*Indica el Banco, que en los últimos procesos de contratación de las Unidades 1, 2 y 3, la participación de oferentes ha estado en un promedio de 4 empresas, lo que viene*

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

a dar un alta expectativa de interés de conformación de estas unidades, el problema se presenta a la hora de la respectiva revisión de requisitos mínimos de admisibilidad, donde el promedio disminuye considerablemente ya que muchos de ellos no cumplen con lo requerido."

"Sobre este punto se debe indicar, que en los procesos de contratación de las Unidades de Gestión se ha notado un interés manifiesto de empresas nacionales y extranjeras por participar en dichos concursos".

"Ahora bien, el cumplimiento o no de los requisitos de admisibilidad en un concurso, no depende de la Administración, depende únicamente de los oferentes, pero debe llamar la atención, que en los procesos de contratación de las Unidades de Gestión 2 y 3, se ha podido contar con empresas que cumplen con los requisitos requeridos, razón por la cual han podido ser objeto de adjudicación".

"Precisamente, se considera que la claridad y transparencia de los requisitos de admisibilidad a solicitar en un concurso, es un punto clave para su éxito, razón por la cual, como se indicó líneas arriba, se requiere de un plazo razonable para la emisión de dichas condiciones."

Con base en lo anterior, manifiesta la señora Miembro del Consejo, nuevamente hay una especie de guía de la Dirección hacia el objetivo de la prórroga, entonces si abiertamente es reconocido que los plazos que necesitamos son mayores que con los que contamos hoy que se sube este documento, pero también es reconocido que existe un interés de expertos locales e internacionales de participar en estos procesos, porque parece que la única variable de peso que tanto el Banco como la Dirección nos da es la continuidad de quien inicia el proceso lo termine. ¿Esa es la posición de la Dirección?

Manifiesta la señora Vega Barrantes que en el documento se señala: *"Por último, indica el Banco que con un eventual cambio de Unidad de Gestión podría existir un atraso en los proyectos y programas asignados a la Unidad de Gestión actual, lo cual "podría provocar una sub ejecución presupuestaria mayor a la actual, situación que es producida principalmente por la complejidad de los proyectos, así como a los atrasos presentados en la definición de los proyectos, permisos, expropiaciones, temas regulatorios (MICIT), apelaciones a los contratos, etc."*

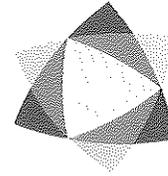
"Sobre este punto se debe indicar, que el riesgo de atraso asociado a la ejecución de un proyecto, siempre se dará independientemente de quién administre los contratos respectivos."

"Los riesgos indicados por el Banco como la falta de permisos, expropiaciones, temas regulatorios (MICITT), apelaciones a los contratos, etc.; son exógenos a la propia Unidad de Gestión actual, lo cual no cambiaría en el hipotético caso que entre a ejecutar el objeto del contrato una nueva empresa, precisamente porque son riesgos cuya ejecución no puede ser manejada, ni controlada, por la Unidad de Gestión."

Al respecto, la señora Vega Barrantes agrega que estos párrafos son de los más sensibles, porque se están incorporando varios elementos de los que se está discutiendo a nivel nacional y que probablemente se deberá ir a explicar a la Asamblea Legislativa, porque ese es exactamente el contrato que tiene que ver con la zona norte, entonces, como está explicado en el documento y el Banco lo dice también al final, los riesgos siempre van a estar presentes.

Entonces, ante la advertencia de la ejecución que la Dirección, la cual ha señalado que el mayor atraso no es imputable a la complejidad de proyectos, los atrasos de definición de proyectos, permisos de expropiaciones, temas regulatorios y apelaciones, a qué se atribuiría esta vez, ¿sino es a todo lo anterior sería a la falta de previsión y planificación de resolver este tema hasta este momento y por tanto, entonces a quién se le atribuiría? ¿Cuál es el camino para la debida corrección y responsabilidad de esta situación?

Siguiendo con el documento, agrega: *"El Banco plantea como solución para el próximo vencimiento del*

**SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017**
7 de julio del 2017

contrato de la Unidad de Gestión 1, llevar a cabo la ampliación del contrato de la Unidad actual de acuerdo a lo establecido en el Manual de Compras por dos años adicionales". En cuanto a la propuesta para ampliar el contrato de la actual Unidad de Gestión por 2 años, esta Dirección considera, en atención al próximo vencimiento de dicho contrato, que el inicio de un nuevo proceso de contratación no permitiría asegurar el contar con una nueva Unidad de Gestión para esa fecha. Considerando que la Unidad de Gestión actual ha venido ejecutando sus funciones de forma idónea; la solución planteada por el Banco es la que mejor se ajusta al interés público e institucional de dar continuidad a los proyectos derivados de la ejecución de los Programas 1 y 3."

"Se debe recordar que la figura de la ampliación contractual está debidamente autorizada por el Manual de Compras del Fideicomiso, cuya cláusula 14, referida a las Ampliaciones contractuales, establece:

"14. Ampliaciones contractuales.

El Fideicomitente, antes o durante la ejecución de un contrato, podrán ampliar unilateralmente sus adquisiciones. Posterior a la ejecución contractual hasta un 100% y durante un plazo de hasta 24 meses, aplica cuando exista acuerdo con el contratista de que mantiene al menos las mismas condiciones del negocio anterior. La ampliación contractual aplica siempre y cuando se mantengan al menos las mismas condiciones del negocio anterior o bien superen."

Por lo tanto, la Dirección General de Fonatel considera que la ampliación del contrato de la actual Unidad de Gestión por dos años adicionales, es la opción que ayudará a dar continuidad y que vendrá a satisfacer el interés público e institucional que se requiere cumplir con la ejecución de los Programas 1 y 3.

No obstante lo anterior, esta Dirección considera que la ampliación del contrato es una medida que soluciona "la situación" a corto plazo, por lo que se deben tomar las medidas necesarias que aseguren la continuidad de los proyectos derivados de los Programas 1 y 3, por medio de la Unidad de Gestión de una forma más permanente en el tiempo.

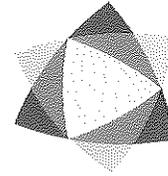
En ese sentido, la SUTEL debe analizar la conveniencia de llevar a cabo un nuevo concurso que permita, antes de ese plazo de 2 años en que vencería la ampliación del contrato de la Unidad de Gestión actual, contar con una nueva Unidad de Gestión que garantice la continuidad de los proyectos por un plazo mayor."

Al respecto, la señora Vega Barrantes hacer ver que cuando la Dirección se refiere a SUTEL, para ella es confuso porque no le queda claro si están hablando del Consejo, porque la Dirección General de Fonatel es la guía y asesores del Consejo, entonces quién es la SUTEL?, por eso le surge la duda cuando dice que la SUTEL deberá analizar la "conveniencia". Por lo anterior, le interesa que se aclare el tema, porque la SUTEL somos todos y aquí se tiene una responsabilidad ambigua.

Ahora bien, destaca que si están tan claros de la advertencia, por qué no sé actuó con anterioridad y si la Dirección General de Fonatel es la que asesora y recomienda al Consejo, lo tienen tan claro, por qué se hace hasta ahora?

Continúa con la lectura del documento y destaca: "Analizar a profundidad la necesidad de establecer nuevas funciones a una futura Unidad, así como el establecimiento de las necesidades que se requieren para el Programa Comunidades Conectadas a partir de la puesta en producción de cada uno de los proyectos...".

"Por otra parte, el plazo de los dos años solicitado para la ampliación respectiva se considera razonable, considerando que dentro de ese plazo se debe llevar a cabo todo el proceso de preparación y emisión del respectivo concurso, continuando con el proceso de adjudicación y firma del contrato, y culminando con el proceso de transición y transmisión de conocimientos que por la complejidad del objeto contractual requeriría de un plazo considerable para ejecutarse. En esto se debe considerar que esta transición abarcaría los 19 proyectos actualmente en ejecución y producción, y hasta 12 proyectos en fase de concurso o formulación, lo cual da una idea de la complejidad de una



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

transición de este tipo."

Así las cosas, finaliza diciendo la señora Vega Barrantes, cómo se justifican los 2 años al final, si anteriormente en varios párrafos del documento se indica que el concurso salía aproximadamente en seis meses y la transición aproximada es de tres meses, eso sumaría nueve meses, entonces la consulta es qué se hace en el resto del tiempo, para que son los meses restantes que la Dirección acoge como la recomendación del Banco?

Entonces no le parecen claros los elementos que la Dirección plantea, por lo que necesita entender para tomar una decisión justificada como la solicitada por el banco y avalada por la Dirección de SUTEL, esto es, por un lado, la prórroga y por el otro, los dos años y le gustaría conocer cómo la Dirección llegó a concluir esa recomendación porque de los elementos establecidos en el documento que sustenta la asesoría no se desprende .

El señor Jorge Brealey Zamora señala que el Manual de Contratación del Fideicomiso establece el plazo, entonces se debe analizar si la ampliación corresponde al 100% de los dos años, porque podría ser también al 100% de los cinco años, en razón de lo cual se debe analizar el tema de razonabilidad.

De inmediato se tiene un cambio de impresiones con respecto al plazo, dentro del cual se hace referencia a la posición restrictiva.

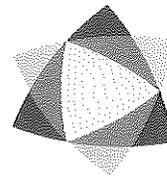
El señor Manuel Emilio Ruiz Gutiérrez señala que si es por dos años y se puede renovar en plazos de un año hasta tres renovaciones, el 100% serían dos años utilizando la posición restrictiva. Si es una ampliación tácita, sería prácticamente "a dedo" lo cual no es malo si existen razones de unicidad, de conveniencia, de experiencia y condiciones del proyecto actual y volumen, o sea, sería la decisión óptima muy bien razonada. Sería importante valorar porque dos años y no uno.

El señor Humberto Pineda Villegas por su parte señala que la Dirección a su cargo está haciendo una valoración con seis meses de anticipación, es decir, la ampliación le puede tardar al Banco un mes. Hay que recordar que este tema se había hablado con anticipación y una de las cosas que se mencionaron es que se procura la seguridad jurídica del contrato con el Banco Nacional de Costa Rica, lo cual a hoy no se tiene, o sea, hoy no se sabe que va a decir la Contraloría General de la República, entonces estamos tomando esa decisión aún con la inseguridad de lo que vaya a establecer el Órgano Contralor con respecto al contrato y esto se había valorado en el caso de que la Contraloría señale que lo que se está presentando es un nuevo objeto y más bien, lo que se tenga que hacer es salir a concursar el Fideicomiso y no las Unidades de Gestión.

Es importante recordar que este tema se había mencionado con bastante antelación y hoy el proceso se presenta en un momento en que todavía no se tiene esa decisión, entonces partiendo de eso, la Dirección haría todo el esfuerzo y ya se está pensando cómo atender las observaciones de la señora Vega Barrantes y elevar la decisión lo antes posible, en el contexto de la situación con la Contraloría General de la República.

El Gilbert Camacho Mora interviene para hacer ver que, tomando en cuenta lo indicado por la señora Vega Barrantes, la Dirección General de FONATEL pueda tener pronto una propuesta en la cual se amplíe el nombramiento de esta Unidad de Gestión máximo un año, de tal forma que evitaría el riesgo de quedar sin Unidad de Gestión, pero también le parece que es una forma de agregarle un poco más de transparencia a la Unidad de Gestión 1, en el sentido de hacer una nueva licitación para una nueva Unidad, lo cual podría ser la misma la que gane, pero también puede ser que en estos otros años existan otras unidades de gestión.

De inmediato, se presenta un cambio de impresiones con respecto al tema del plazo y la posibilidad de establecer un cronograma, en donde el cual se extendería dicho plazo en los términos expuesto en el



SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

citado cronograma y así se le haría saber al Banco.

Finalmente, hubo consenso en solicitar a la Dirección General de Fonatel que prepare un documento que atienda las observaciones o solicitudes de aclaración externadas por los señores Miembros del Consejo en esta oportunidad y la propuesta del nuevo modelo de gobernanza y si con los elementos que se cuenta a esta fecha y siendo que la única opción a partir de los escenarios es la prórroga, que replantee una propuesta de cronograma que justifique el plazo de la prórroga razonable y se instruya al Banco Nacional de Costa Rica el nuevo concurso licitatorio y los parámetros bajo los cuales se llevaría a cabo dicho proceso.

Después de analizado el tema y dada la urgencia que el tema amerita y tomando en cuenta lo establecido en el numeral 2), artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública, los señores Miembros del Consejo hicieron ver la importancia de adoptar dicho acuerdo en firme.

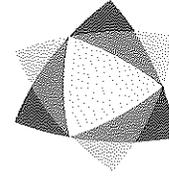
Analizado el tema, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, por unanimidad dispone:

ACUERDO 002-053-2017

1. Dar por recibidos los documentos que se detallan a continuación:
 - I. Oficio FID-1675-2017 del 14 de junio del 2017, por cuyo medio los señores María Lourdes Fernández Quesada y Osvaldo Morales Chavarría de la Dirección de Fideicomisos y Estructuraciones del Banco Nacional de Costa Rica, remiten a los señores Miembros del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones los motivos por los que se debe de analizar a profundidad la posibilidad de iniciar un proceso de contratación para "Contratación de entidad especializada en Administración de proyectos de telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso", programas 1 y programa 3.
 - II. Oficio 05428-SUTEL-DGF-2017 del 30 de junio del 2017, por cuyo medio el señor Humberto Pineda Villegas, Director de la Dirección General de FONATEL, remite a los señores Miembros del Consejo un análisis de la propuesta del Banco Nacional de Costa Rica sobre la ampliación del contrato de la Unidad de Gestión 1, derivado del proceso para la "Contratación de entidad especializada en Administración de Proyectos de telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso".
2. Solicitar a la Dirección General de Fonatel que, con la urgencia que el caso amerita, prepare y someta al Consejo en una próxima sesión, un documento que atienda las observaciones o solicitudes de aclaración externadas por los Miembros del Consejo en esta oportunidad referentes al proceso de contratación para "Contratación de entidad especializada en Administración de proyectos de telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso", programas 1 y programa 3.
3. Solicitar a la Dirección General de Fonatel que replantee una propuesta de cronograma que justifique el plazo de la prórroga razonable tomando en cuenta los elementos a hoy discutidos a partir de los escenarios expuestos.
4. Solicitar a la Dirección General de Fonatel que instruya al Banco Nacional de Costa Rica la elaboración del nuevo concurso licitatorio y los parámetros bajo los cuales se llevaría a cabo dicho proceso y lo informe a este Cuerpo Colegiado en una próxima sesión.

ACUERDO FIRME
NOTIFIQUESE

Nº 41984



sutel
SUPERINTENDENCIA DE
TELECOMUNICACIONES

SESIÓN EXTRAORDINARIA 053-2017
7 de julio del 2017

A LAS 17:40 HORAS FINALIZA LA SESIÓN

CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES


LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO
SECRETARIO DEL CONSEJO




GILBERT CAMACHO MORA
PRESIDENTE DEL CONSEJO