

9089-SUTEL-SCS-2016

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227, y el artículo 35 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, me permito comunicarle(s) que en sesión ordinaria 068-2016, celebrada el 23 de noviembre del 2016, mediante acuerdo 015-068-2016, de las 14:50 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

RCS-261-2016

“REVISIÓN DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES”

EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-01553-2016

RESULTANDO

1. Que por resolución RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de septiembre del 2009, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) emitió la *“DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”*.
2. Que en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015, denominada: *“Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”*.
3. Que el 18 de mayo de 2015 mediante acuerdo 010-024-2015 de la sesión ordinaria del Consejo de la SUTEL 024-2015 del 13 de mayo de 2015 se instruyó a la Dirección General de Mercados (DGM) para que ejecutara las acciones necesarias para continuar con el proceso de análisis del grado de competencia en los mercados de telecomunicaciones (folios 002 al 004).
4. Que el 22 de julio de 2016 mediante acuerdo 009-039-2016 de la sesión ordinaria 039-2016 del 20 de julio del 2016, el Consejo de la SUTEL emitió una serie de lineamientos a la DGM para cursar el procedimiento de revisión, definición y análisis de los mercados relevantes (folios 005 al 008).
5. Que el 12 de agosto de 2016 mediante acuerdo 021-043-2016 de la sesión ordinaria 043-2016 del 10 de agosto de 2016 el Consejo de la SUTEL instruyó a la DGM para que la propuesta de revisión, definición y análisis de mercados relevantes se agrupe de la siguiente manera: a) Servicios Fijos, b) Servicios Móviles, c) Servicios de Banda Ancha Residencial y d) Servicios Internacionales (folios 009 al 010).
6. Que en fecha 31 de agosto de 2016 mediante oficio 6421-SUTEL-DGM-2016 la Dirección General de Mercados (DGM) de la SUTEL remitió la *“Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios fijos, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores”* (folios 290 al 452).
7. Que a su vez este oficio tiene una serie de informes anexos, a saber: Informe final de la contratación 2015LA-00003-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000006-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL, Informe de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones de Costa Rica 2015 y Metodología aplicada para efectos de proyección de variables de demanda (folios 549 al 1168).
8. Que el 04 de octubre de 2016 mediante acuerdo 005-055-2016 de la sesión extraordinaria 055-2016 del 30 de setiembre de 2016 el Consejo de la SUTEL dio por recibidos los informes 6419-SUTEL-DGM-2016, 6420-SUTEL-DGM-2016, 6421-SUTEL-DGM-2016 y 6422-SUTEL-DGM-2016, asimismo

instruyó a la DGM para que llevara a cabo la consulta relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales; de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (folios 1169 al 1173).

9. Que por Gaceta N° 193 del 07 de octubre de 2016 se cursó invitación a participar del proceso de consulta pública dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en torno a la definición preliminar de los mercados relevantes (folio 1174).
10. Que adicionalmente por medio de oficios particulares se cursó invitación a las siguientes instituciones y organizaciones a participar del proceso de consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales:
 - a) Mediante oficio 07831-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latina de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1313 a 1314).
 - b) Mediante oficio 07832-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Hispanoamericana a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1315 a 1316).
 - c) Mediante oficio 07833-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1317 a 1318).
 - d) Mediante oficio 07834-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Autónoma de Centroamérica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1319 a 1320).
 - e) Mediante oficio 07835-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Internacional de las Américas a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1321 a 1322).
 - f) Mediante oficio 07836-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1323 a 1324).
 - g) Mediante oficio 07837-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1325 a 1326).
 - h) Mediante oficio 07838-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Estatal a Distancia a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1327 a 1328).
 - i) Mediante oficio 07839-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Tecnológico de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1329 a 1330).
 - j) Mediante oficio 07840-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Técnica Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1331 a 1332).
 - k) Mediante oficio 07841-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Nacional de Aprendizaje a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1333 a 1334).
 - l) Mediante oficio 07842-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a Consumidores de Costa Rica (CONCORI) a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1335 a 1336).
 - m) Mediante oficio 07843-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Asociación de Consumidores Libres a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1337 a 1338).
 - n) Mediante oficio 07844-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1339 a 1340).
 - o) Mediante oficio 07845-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Educación Pública a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1341 a 1342).
 - p) Mediante oficio 07846-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1343 a 1344).
11. Que por Gaceta N° 203 del 24 de octubre de 2016 se amplió por cinco días hábiles el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1357).
12. Que por Gaceta N° 209 del 01 de noviembre de 2016 se amplió por segunda vez por cinco días hábiles adicionales el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1414).

13. Que se recibieron las siguientes observaciones:

- 1) Que el 07 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10980-2016) el señor Randall Álvarez (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1177).
- 2) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10999-2016) el señor Lizandro Antonio Pineda Chaves (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1178).
- 3) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11002-2016) la señora Nelsy Saborío (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1179).
- 4) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11003-2016) el señor José Cabezas Ramírez, portador de la cédula de identidad 1-0558-0925, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1180).
- 5) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11004-2016) la señora María Laura Rojas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1181).
- 6) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11005-2016) la señora Lisa Campabadal Jiménez, portadora de la cédula de identidad 1-1438-0770, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1182).
- 7) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11008-2016) el señor Frederik Grant Esquivel, portador de la cédula de identidad N° 9-0049-0527 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1183 a 1184).
- 8) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11009) el señor Luis Diego Madrigal Bermúdez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1185 a 1186).
- 9) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11010-2016) el señor Orlando Paniagua Rodríguez, portador de la cédula de identidad 4-0162-0216, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1187).
- 10) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11011-2016) el señor Guillermo Sánchez Aguilar, portador de la cédula de identidad 4-0200-0848, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1188).
- 11) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11015-2016) la señora Guadalupe Martínez Esquivel (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1189).
- 12) Que el 10 y 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11017-2016 y NI-11090-2016) la señora Susan Corrales Salas, portadora de la cédula de identidad 4-0203-0396 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1190 y 1202).
- 13) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11031-2016) el señor Ramón Martínez González, portador de la cédula de residencia 155809495218, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1191).
- 14) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11036-2016) el señor Freddy Barrios Acevedo, portador de la cédula de identidad 5-0236-0988, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1192).
- 15) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11041-2016) el señor Jorge Arturo Loría Zúñiga, portador de la cédula de identidad 6-0223-0495, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1193).
- 16) Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11043-2016) el señor Arturo Sánchez Ulloa,

portador de la cédula de identidad 7-0107-0213, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado mediante correo electrónico (NI-11079-2016) del 11 de octubre del 2016 (folios 1194 a 1195 y 1197 a 1199).

- 17) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11064-2016) el señor Mauricio Calderón Rivera, portador de la cédula de identidad 1-1104-0466, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1196).
- 18) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11081-2016) la señora Veronique Hascal Durand, portadora de la cédula de identidad 8-0066-0938, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1200).
- 19) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11082-2016) el señor Mario Zúñiga Álvarez (no indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1201).
- 20) Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11092-2016) el señor Alfredo Vega (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presenta sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1203).
- 21) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11142-2016) la señora Ana Novoa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1204).
- 22) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11143-2016) el señor Alber Díaz Madrigal (no indicó número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1205).
- 23) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11144-2016) el señor David Reyes Gatjens, portador de la cédula de identidad 1-0825-0397, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1206).
- 24) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11146-2016) el señor Edgar Arguedas Medina, portador de la cédula de identidad 5-0160-0100, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1207).
- 25) Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11149-2016) el señor Leiner Alberto Vargas Alfaro, portador de la cédula de identidad 2-0444-0266, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado por el señor Vargas Alfaro mediante correos electrónicos (NI-11337-2016, NI-11405-2016) del 19 y 20 de octubre del 2016. Asimismo, el 03 de noviembre del 2016 mediante correos electrónicos (NI-12113-2016 y NI-12114-2016) el señor Vargas Alfaro amplió sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1208 a 1210, 1230 a 1233, 1238 a 1241, 1623 a 1627).
- 26) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11171-2016) la señora Gioconda Cabalceta Dambrosio, portadora de la cédula de identidad 1-0496-0240, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1213).
- 27) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11172-2016) la señora Crista Pacheco Cabalceta, portadora de la cédula de identidad 1-1597-0294, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1214).
- 28) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11175-2016) la señora Alexandra Alvarez Tercero, portadora de la cédula de identidad 1-1416-0497, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1215).
- 29) Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11176-2016) el señor Jim Fischer (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1216).
- 30) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11205-2016) el señor Julio Arguello Ruiz (no indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1217).
- 31) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11206-2016) el señor Juan Antonio Rodríguez

- Montero (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1218).
- 32) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11208-2016) el señor Luis Diego Mesén Delgado, portador de la cédula de identidad 1-0584-0696, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1219).
 - 33) Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11217-2016) el señor Oren Marciano (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1220).
 - 34) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11284-2016) la señora Melissa Arguedas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1221).
 - 35) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11286-2016) la señora Teresa Murillo De Diego, portadora de la cédula de identidad 3-0250-0456, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1222).
 - 36) Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11292-2016) el señor José Molina Ulate (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1223 a 1224).
 - 37) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11320-2016) el señor Ari Reyes (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1225).
 - 38) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11329-2016) el señor Luis Guillermo Mesén Vindas (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227). Asimismo, el 16 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12365-2016) el señor Vindas Mesén amplió de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227 y 1875).
 - 39) Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11331-2016) la señora Rosa Coto Tristán, portadora de la cédula de identidad 1-0820-0088, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1228 a 1229).
 - 40) Que el 20 de octubre del 2016 mediante nota sin número (NI-11432-2016) el señor Christopher David Vargas Araya, portador de la cédula de identidad 1-1276-0066, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1242 a 1296).
 - 41) Que el 21 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11522-2016) el señor Roberto Jácomo Soto, portador de la cédula de identidad 6-0368-917, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1348 a 1350).
 - 42) Que el 24 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11571-2016) la señora Ana Grettel Molina González (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1359).
 - 43) Que el 25 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11606-2016) el señor Allan Baal (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1360 a 1361).
 - 44) Que el 26 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11686-2016) la señora Krissia Peraza (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1376).
 - 45) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11714-2016) el señor Fabián Picado (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1389).
 - 46) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11715-2016) la señora Josseline Gabelman (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1390).

- 47) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11716-2016) el señor José Matarrita Sánchez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1391).
- 48) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11718-2016) el señor Cristian Jackson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) manifestó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1392).
- 49) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11767-2016) la señora Lidianeth Mora Cabezas (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1393 a 1396).
- 50) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11775-2016) el señor Ariel Sánchez Calderón (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1397).
- 51) Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11786-2016) el señor Luis Aguilar (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1404).
- 52) Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11830-2016) el señor Carlos Watson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1405).
- 53) Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11834-2016) el señor Pablo Gamboa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1406).
- 54) Que el 31 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11883-2016) el señor Alberto Rodríguez Corrales (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1409).
- 55) Que el 01 de noviembre del 2016 mediante escrito RI-222-2016 (NI-11996-2016) el señor Víctor Manuel García Talavera, portador de la cédula de residencia 1158-1717-6621, en su condición de apoderado general de Claro CR Telecomunicaciones S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folios 1430 a 1621).
- 56) Que el 03 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12082-2016) el señor Mario Enrique Pacheco Loaiza, no indica número de cédula de identidad, en representación de Telefónica de Costa Rica TC, S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folio 1622).
- 57) Que el 04 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12161-2016) la señora Ciska Raventos (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), portadora de la cédula de residencia 900360482, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1628).
- 58) Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12232-2016) la señora Ana Monge Fallas, portadora de la cédula de identidad 1-0523-0393, presentó algunas observaciones con relación a la consulta pública realizada. Asimismo, el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12346-2016) amplió sus observaciones con relación a la consulta pública realizada, lo cual fue reiterado mediante correos electrónicos con número de ingreso NI-12368-2016 y NI-12369-2016 (folios 1629, 1756 a 1758 y 1786 a 1809).
- 59) Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12260-2016) los señores Erick Ulate Quesada y Gilberto Campos Cruz (no indican número de cédula de identidad), en su condición de Presidente y Vicepresidente respectivamente de la Asociación Consumidores de Costa Rica, presentaron sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1645 a 1647).
- 60) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12275-2016) el señor Rafael Rivera Zúñiga, portador de la cédula de identidad 5-0210-0167, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1648).
- 61) Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12277-2016) el señor Ralph Carlson (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1649).

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

CONSIDERANDO

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

- I. Que por Ley N° 8660 del 8 de agosto del 2008, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones; se creó el sector de telecomunicaciones costarricense, y la SUTEL como órgano encargado de "regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones". (Artículos 1, 2 inciso c) y 38 de la Ley N° 8660, 59 y 60 de la Ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos).
- II. Que al tenor de los numerales 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley N° 7593 en concordancia con el 52 inciso b) de la Ley N° 8642 y el 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, Reglamento del 6 de octubre de 2008; corresponde a la SUTEL determinar la existencia de operadores y proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y analizar el grado de competencia efectiva que estos presenten.
- III. Que el numeral 73 inciso i) de la referida Ley N° 7593 establece que para declarar un mercado como

relevante, determinar su nivel de competencia y la existencia de operadores y proveedores con poder sustancial de mercado deberá atenderse a los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994, *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*.

- IV. Que a su vez el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, Decreto Ejecutivo N° 37899 del 8 de julio del 2013, define mercado relevante como *“Conjunto de productos o servicios que el consumidor considera como intercambiables o sustituibles en un momento dado, en razón de sus características, precio, o su uso esperado. Lo anterior, en un área geográfica donde se ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y apreciablemente distintas de las condiciones de competencia de otras áreas vecinas”*.
- V. Que en esa misma línea, el numeral 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, establece que el Consejo de la SUTEL *“determinará el mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley No. 7593”*; y preceptúa que por resolución fundada así los declarará y definirá los operadores o proveedores importantes que existan en cada uno de esos mercados. A ese efecto, dispone que la SUTEL deberá emplear los siguientes elementos:

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

Control de instalaciones esenciales.

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

Economías de escala.

Integración vertical del operador o proveedor.

Red de distribución y venta muy desarrollada.

Ausencia de competencia potencial.

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

Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica.

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

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

“b) Obligaciones de los operadores o proveedores importantes:

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

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

xi. Las demás funciones que establece esta Ley.”

- VII.** Que en virtud de lo anterior se concluye que es competencia del Consejo de la SUTEL:
- Definir y analizar los mercados relevantes del sector telecomunicaciones.
 - Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes.
 - Imponer a los operadores y proveedores importantes las obligaciones contenidas en el artículo 75 inciso b) de la Ley 7593.
- VIII.** Que asimismo se determina que en la valoración de un mercado relevante se deben determinar los niveles de competencia y la presencia de operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones con poder sustancial de mercado que deban ser declarados como importantes.
- IX.** Que el artículo 6 de la Ley N° 8642 define competencia efectiva como la “circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios” (inciso 7); y a los operadores o proveedores importantes como aquellos que ostentan “capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado” (inciso 17). Así la competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones se asocia con una circunstancia en la que no existe un operador o proveedor importante con poder sustancial de mercado o un grupo de estos que ejerzan dominancia conjunta.
- X.** Que mediante la resolución RCS-082-2015 de las 12:50 horas del 13 de mayo de 2015, publicada en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, el Consejo de la SUTEL integró los anteriores elementos en una metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.
- XI.** Que, en consecuencia, la revisión de mercados relevantes no sólo es una obligación del Regulador, sino que también constituye una práctica común, necesaria y continua tendente a adaptar la regulación a las circunstancias que presentan los distintos mercados de telecomunicaciones en respuesta a los cambios tecnológicos y las preferencias de los consumidores. De ahí, SUTEL ostenta la competencia legal para que en el caso de que los mercados no se encuentren en competencia efectiva, imponer las obligaciones a los operadores y proveedores importantes en los términos y forma previstas en el artículo 75 de la Ley N° 7593.

B. REDEFINICIÓN DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN RCS-307-2009.

- I.** Que, con ocasión de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica, y en cumplimiento de la normativa aplicable, la SUTEL dictó la resolución N° RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de setiembre del 2009 “Definición de los mercados relevantes y de los operadores y/o proveedores importantes”, en la que determinó los siguientes mercados relevantes:
- Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales.
 - Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional
 - Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.
 - Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación móvil.
 - Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación móvil y destino nacional.
 - Servicios de comunicaciones de mensajería corta.
 - Servicios de transferencia de datos a través de redes móviles.
 - Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación fija y destino internacional.
 - Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación móvil y destino internacional.
 - Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.

- Servicios de transferencia de datos de acceso permanente (dedicado).
 - Servicios de itinerancia nacional e internacional.
 - Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones.
 - Servicios de acceso e interconexión (originación de comunicaciones).
 - Servicios de acceso e interconexión (terminación de comunicaciones).
 - Servicios de acceso e interconexión (tránsito de comunicaciones).
- II. Que sin embargo resulta necesario determinar si las anteriores definiciones de mercados relevantes continúan siendo válidas.
- III. Que el informe 6421-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio minorista de telefonía fija.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de telefonía fija:

1. Dimensión de producto.

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

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

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

Al respecto, es importante mencionar que en otros países los servicios de acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija y de llamadas nacionales desde una ubicación fija han sido incluidos como mercados relevantes separados. Esto debido a dos razones principales, la primera de ellas refiere al hecho de que en otros países los servicios de selección y preselección de operador¹ ejercen una presión competitiva significativa y adicional en el mercado de llamadas con origen fijo y destino nacional. La segunda razón se refiere al hecho de que en otros países los servicios de desagregación de bucle de abonado han permitido una mayor competencia en los servicios de telefonía fija.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En relación con lo anterior conviene tener presente, como bien lo ha definido la Comisión Europea², que en los casos en que no exista una demanda independiente y suficiente para cada uno de los servicios individuales contenidos en un paquete, estos deben ser considerados como parte del mismo mercado minorista. Lo anterior viene a reforzar el hecho de que no existe razón que justifique mantener los Mercados 1, 2 y 9 de la resolución RCS-307-2009 como mercados independientes.

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

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

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

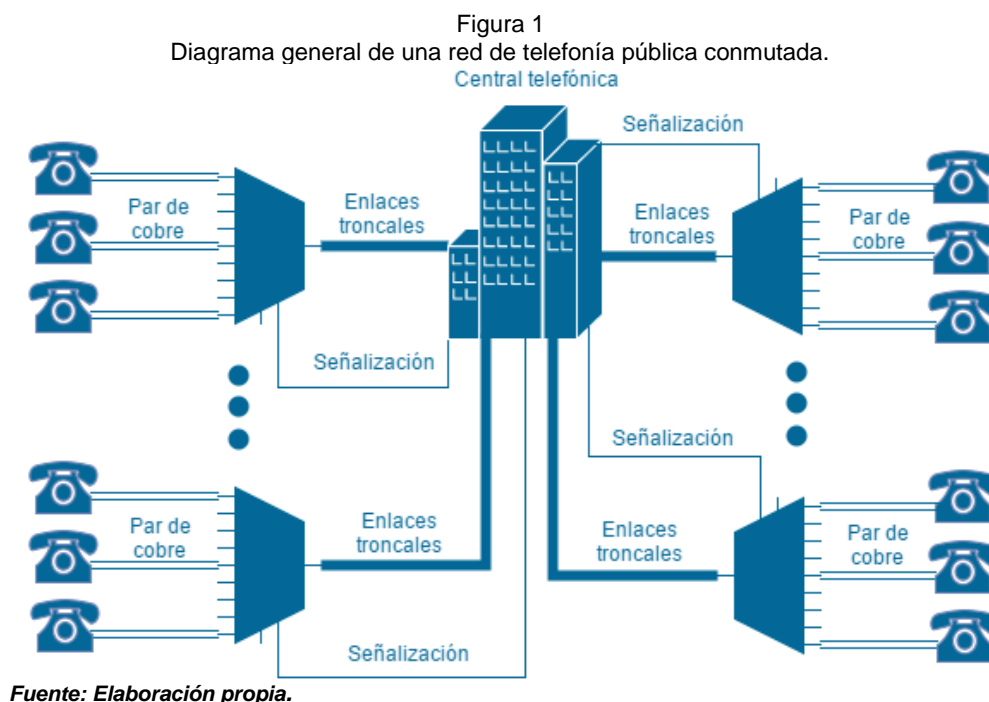
² Comisión Europea. (2007). *Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council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

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

Habiendo definido lo anterior, conviene ampliar la descripción de los servicios contenidos en este mercado relevante. El servicio de acceso corresponde a la prestación de recursos y facilidades adicionales que permiten a los usuarios finales acceder a una red pública de telecomunicaciones, en este caso, con el fin de establecer comunicaciones de voz. Existen diversas redes que prestan este tipo de servicios, dentro de las cuales podemos mencionar: la red de telefonía pública conmutada, las redes HFC (Hybrid Fiber-Coaxial), las redes de fibra óptica (FTTx), las redes inalámbricas y las redes satelitales.

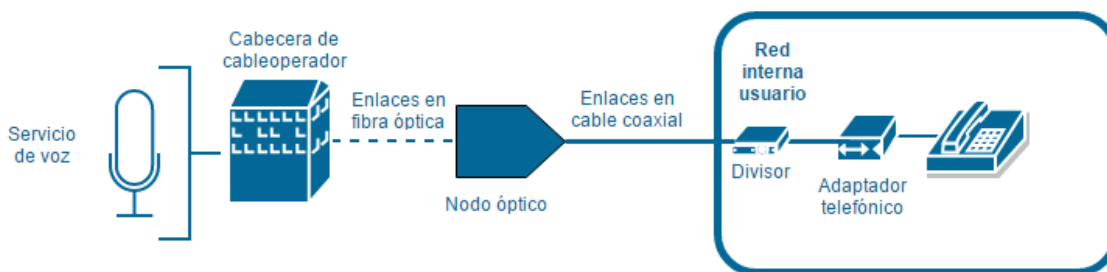
Las redes de telefonía pública conmutada (RTPC) permiten el acceso a los servicios de voz desde una ubicación fija mediante una red predominantemente alámbrica, haciendo uso del par de cobre. Las centrales que controlan y gestionan las llamadas lo hacen mediante la tecnología de conmutación de circuitos.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

Figura 1 se muestra un diagrama de la red RTPC.



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

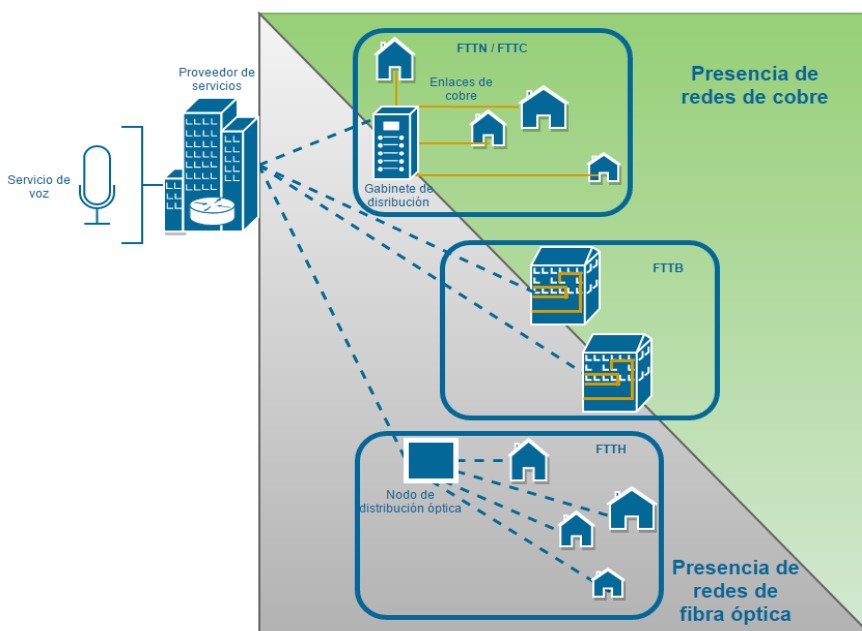
Figura 2
 Diagrama general de una red HFC.



Fuente: Elaboración propia.

Otro tipo de redes que permiten el uso del protocolo IP para la prestación de servicios de voz fija, son las redes FTTx que se incluyen dentro de las redes conocidas como redes de nueva generación. Estas redes buscan llevar la fibra óptica al usuario lo más cerca posible. Esto debido a que la fibra es un medio con altísima capacidad para la transmisión de datos y que no es susceptible a interferencias externas. La máxima aplicación de esta idea son las redes FTTH, mediante las cuales el acceso a los servicios de telecomunicaciones por parte del usuario final se da enteramente a través de este medio físico. En la Figura 3 se muestra un diagrama con algunos de los posibles esquemas de red que se pueden prestar utilizando fibra óptica.

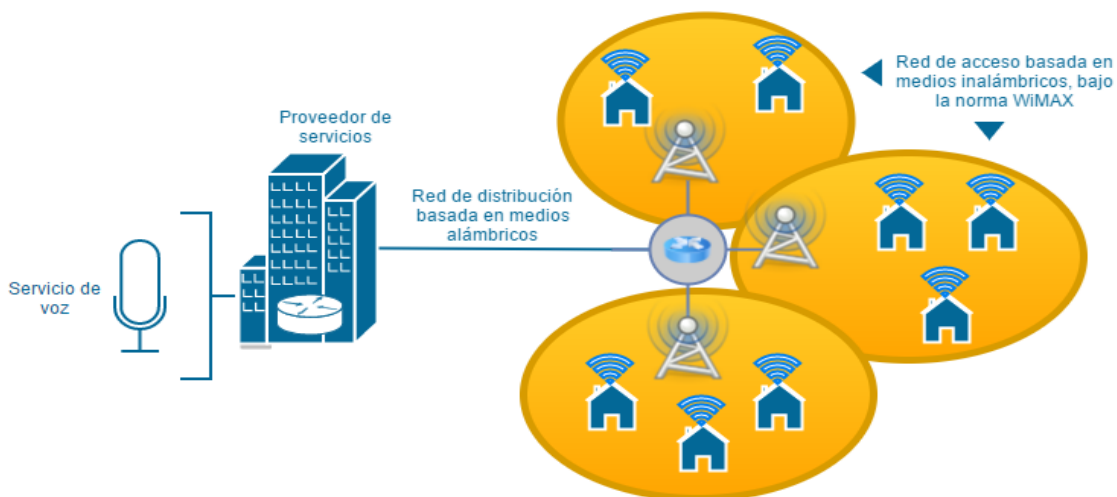
Figura 3
 Diagrama general de una red FTTx.



Fuente: Elaboración propia.

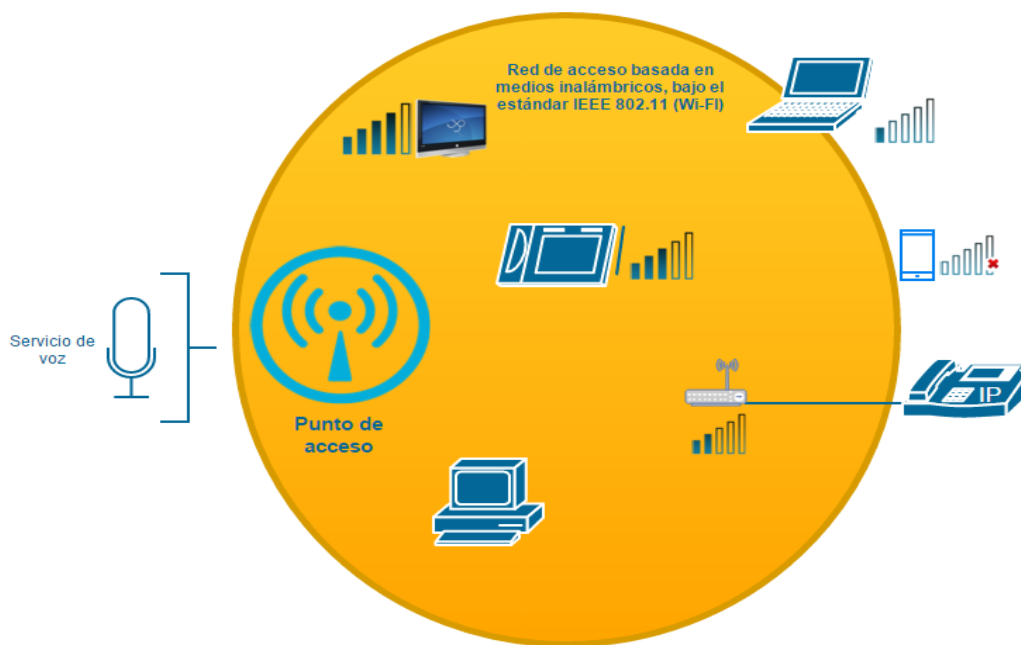
Por último, existen diferentes tecnologías y redes inalámbricas a través de las cuales es posible brindar el acceso a las comunicaciones de voz mediante una ubicación fija. Entre estas, se encuentran WiMAX, WiFi, satelital, 2G, 3G, 4G entre otras. El acceso a través de estas redes y tecnologías es posible mediante el uso del espectro radioeléctrico, ya sea utilizando bandas licenciadas o de uso libre. En la Figura 4, Figura 5 y Figura 6, se muestran las estructuras típicas de las redes WiMAX, WiFi y satelital para brindar servicios fijos.

Figura 4
Diagrama general de las redes WiMAX.



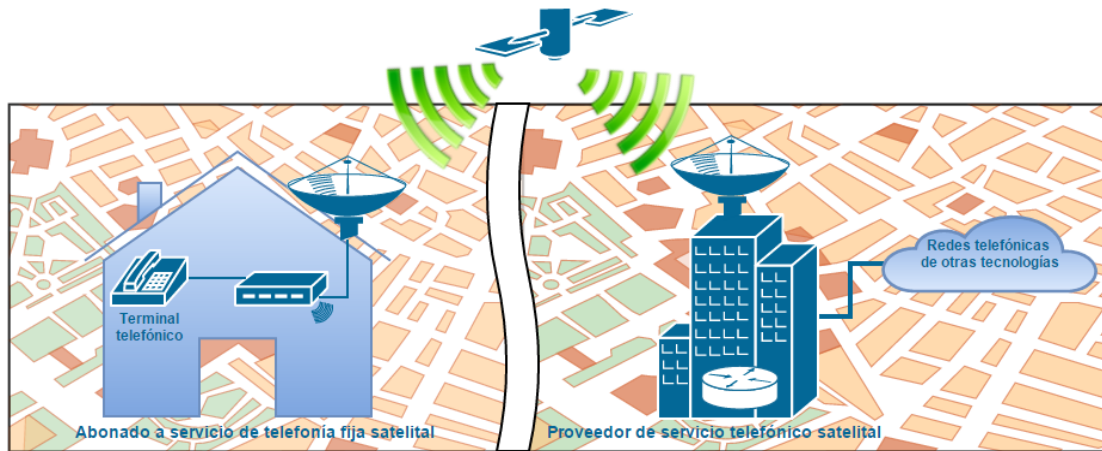
Fuente: Elaboración propia.

Figura 5
Diagrama general de las redes WiFi



Fuente: Elaboración propia.

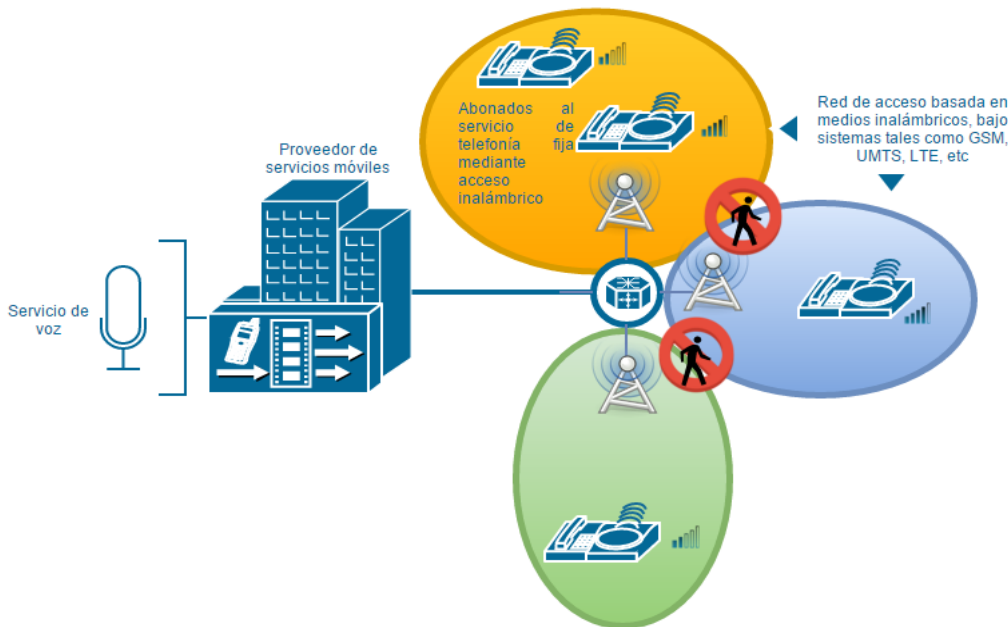
Figura 6
Diagrama general de una red satelital.



Fuente: *Elaboración propia.*

En el caso de las redes móviles (tecnologías 2G, 3G y 4G) con el fin de garantizar que los servicios de comunicaciones de voz tengan un carácter fijo o movilidad limitada, los operadores o proveedores del servicio, configuran y limitan el acceso de los módulos de identificación de abonado o SIM (Subscriber Identity Module), a la radiobase más cercana de la ubicación fija del usuario final. En la Figura 7 se muestra un diagrama general de las diferentes redes móviles que sirven para prestar servicios de voz fija.

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



Fuente: *Elaboración propia.*

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

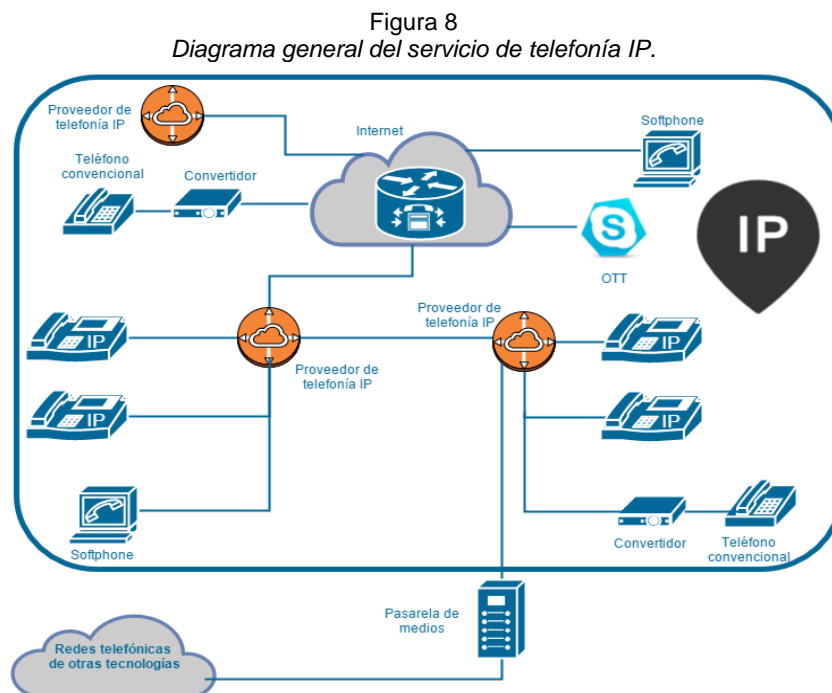
Ahora bien, respecto a estos servicios de comunicaciones de voz desde una ubicación fija, es preciso indicar que estos se prestan principalmente a través de dos tecnologías de conmutación distintas, las cuales se describen de la siguiente manera:

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

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

En la

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



Fuente: *Elaboración propia.*

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

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

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

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

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

Una vez definidos con claridad los servicios incluidos en este mercado relevante, el siguiente paso es determinar efectivamente qué tecnologías y operadores forman parte de dicho mercado relevante. Para lo cual de conformidad con el artículo 14 de la Ley 7472 resulta necesario hacer un análisis de sustitución tanto desde el punto de vista de la demanda como desde el punto de vista de la oferta.

En relación con la sustitución desde el punto de vista de la demanda, y como fue ampliamente desarrollado de previo, el usuario final cuenta con las siguientes opciones tecnológicas: conmutación de circuitos y conmutación de paquetes utilizando VoIP.

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

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

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

Nota: Las cifras están en colones e incluyen el impuesto de ventas.

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

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

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

En relación con ese tema conviene destacar que la encuesta de sustituibilidad³ realizada por la SUTEL refleja que un 61,8% de los encuestados considerara que la telefonía fija no le brinda el mismo servicio que la telefonía móvil. Más aún un 58,9% de los usuarios de la encuesta indicó que a pesar de que se genere un incremento permanente del 10% el precio del servicio de telefonía fija mantendría dicho servicio, por cuanto esto lo que pone en manifiesto es que hay un porcentaje muy significativo de los usuarios que consideran que dichos servicios no son sustitutos.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Dimensión geográfica

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

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

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

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

C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA.

- I. Que, a partir de la redefinición del mercado relevante de este servicio indicada en el apartado anterior, se procedió a determinar el grado de competencia que se presenta en este mercado según los parámetros e indicadores establecidos en la resolución de este Consejo N° RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015.
- II. Que el análisis del grado de competencia del servicio minorista de telefonía fija fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016.
- III. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de telefonía fija:

I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.

1) Participantes del mercado.

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

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

el mercado en los últimos diez años, países del este y sureste de Europa⁴.

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

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

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

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

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

Notas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto al servicio de telefonía fija, a inicios de la década de los sesenta el ICE inició la instalación progresiva en el país de centrales telefónicas automáticas, además inició la implementación de enlaces de microondas para las centrales y los teléfonos públicos⁵.

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

En 1985 el ICE sustituyó el sistema analógico de la central ubicada en San Pedro por uno digital, incorporando servicios como correo de voz, llamada en espera, desviación de llamadas y teléfono despertador. Para el año 1994 se amplió la numeración telefónica de 6 a 7 dígitos; trece años después, pasó a 8 dígitos, asegurando de esta forma una capacidad para la red de telefonía fija de 10 millones de números e igual cantidad para la red celular. Finalmente, a partir del año 2009, el ICE amplió su cartera de servicios, mediante la incorporación de las plataformas para IPTV y para VoIP⁷.

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

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

En la actualidad, la empresa utiliza conexiones de banda ancha de Internet para ofrecer diversas aplicaciones de voz por IP⁸.

MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. (TIGO), cédula jurídica 3-101-577518, es una filial de Millicom International Cellular S.A., esta empresa inició sus operaciones en el mercado costarricense en el año 1982, cuando su nombre era Cable Color. En 1997 Cable Color fue adquirido por Amzak, compañía de capital canadiense-estadounidense y lanza su nueva marca Amnet. Luego, en 2008, Millicom International Cellular S.A. adquiere Amnet⁹. En el año 2012 esta empresa cambia su marca comercial a TIGO, con la que comercializa en la actualidad diversos servicios de telecomunicaciones al sector empresarial, personas y servicios mayoristas.

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

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

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

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

⁶ Idem.

⁷ Idem.

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

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

público en general¹⁰.

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

La compañía inició la prestación del servicio de telefonía fija en el año 2011, cuando por medio de la resolución RCS-170-2011 le fue asignada numeración. Actualmente, ofrece el servicio por medio de la modalidad IP, a través de centrales virtuales y físicas, numeración nacional e internacional y números 800 disponibles¹¹.

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

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

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

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

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

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

R & H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES S.A. (R & H), cédula jurídica 3-101-508815, es una empresa que inició operaciones en el territorio nacional en el año 2009, con la comercialización mayorista de servicios, equipos y soluciones basadas en tecnología IP, posee la marca VOCEX¹².

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

OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A. (OTHOS), cédula jurídica 3-101-576391, es una compañía que empezó operaciones en el mercado costarricense en el año 2009¹³.

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

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

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

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

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

E-DIAY S.A. (E-Diay), cédula jurídica 3-101-569753, tiene sus orígenes en Datatell empresa con una trayectoria de más de una década en el mercado costarricense de tecnologías de la información y comunicación¹⁴.

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

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

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

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

Durante la década de los ochenta, RACSA introdujo al mercado nacional servicios de telecomunicaciones, para la transferencia de información escrita y servicios de comunicación a nivel nacional y centroamericano; en la siguiente década inició la comercialización en Costa Rica del servicio de internet. Actualmente, brinda diversos servicios, tal como acceso a internet o envío de telegramas¹⁵.

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

GCI SERVICE PROVIDER S.A. (GCI), cédula jurídica 3-101-577902, es una empresa costarricense que ofrece servicios de telecomunicaciones al sector empresarial¹⁶.

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

CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (CLARO), cédula jurídica 3-101-460479, es subsidiaria de la empresa mexicana América Móvil, proveedor de servicios de telecomunicaciones en América Latina con operaciones en 18 países del continente americano y del Caribe¹⁷.

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

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

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

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

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

¹⁷ Página de Web de la empresa www.claro.com, consulta el 28 de octubre 2015, a las 14:20 horas. Sección Países. Quiénes somos.

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

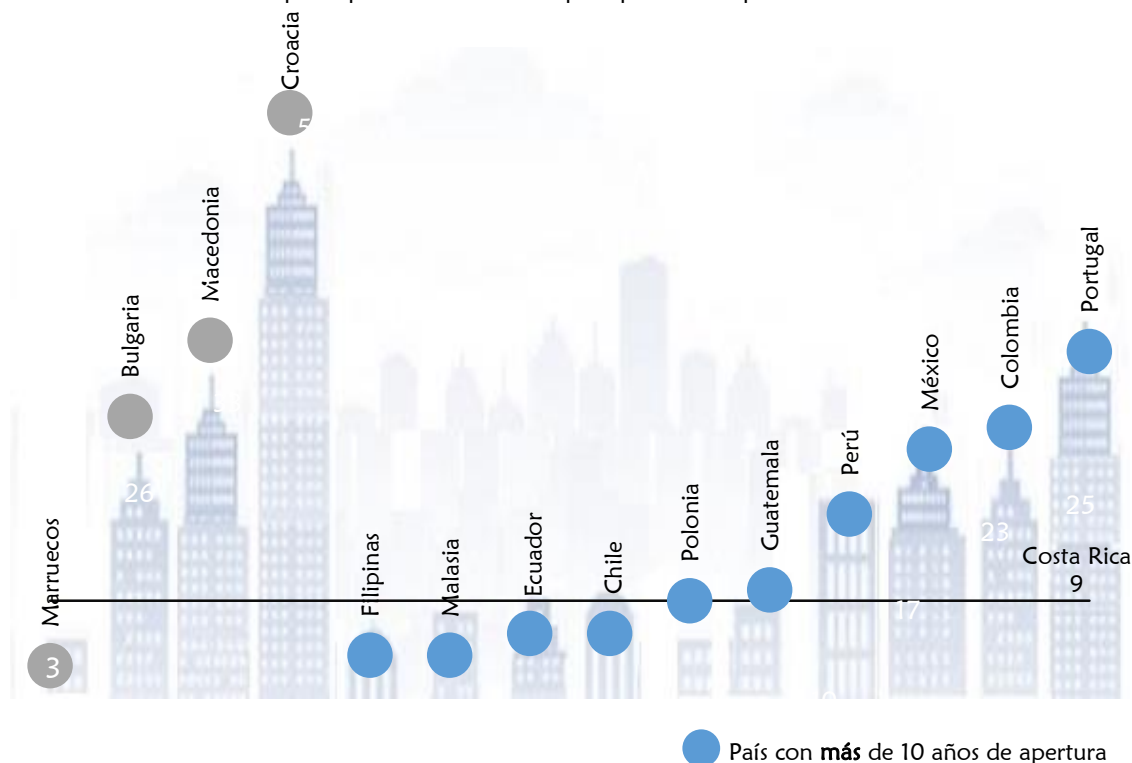
Activos		Inactivos	
1.	ICE	1.	PRD
2.	TIGO	2.	RACSA
3.	Cabletica	3.	GCI
4.	Telecable	4.	CLARO
5.	Movistar	5.	OTHOS
6.	CallMyWay		
7.	Interphone		
8.	American Data		
9.	R & H		

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

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

La cantidad de participantes del mercado costarricense de telefonía fija es considerable, si se compara con otros mercados¹⁸ con muchos más años de haber sido abiertos a la competencia, ver Gráfico 1.

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



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

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

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

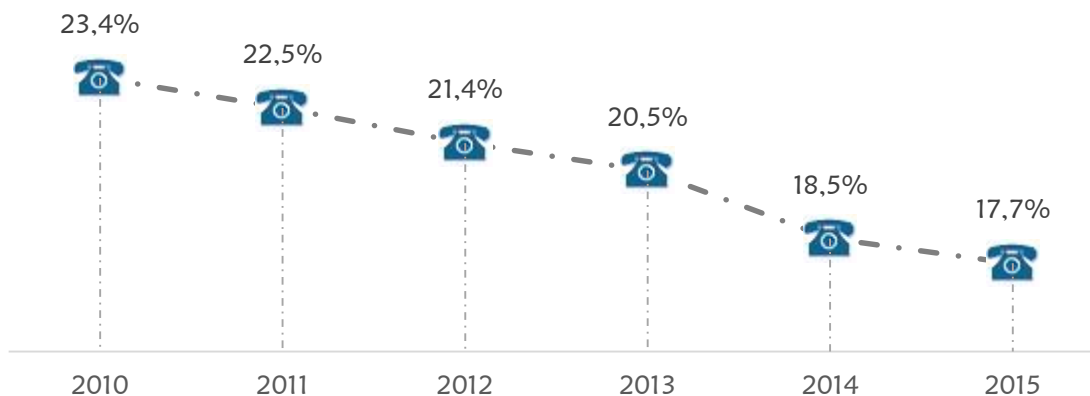
- (i) Producto interno bruto (PIB) *per capita*, indicativo de desarrollo socio-económico
- (ii) Nivel de urbanización del país, indicativo de desarrollo socio-económico y de estructura de costos
- (iii) Densidad poblacional, indicativo de estructura de costos

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

Para determinar lo referente a la madurez y saturación del mercado de voz fija, conviene indicar que cuando ocurre la apertura del mercado el servicio de telefonía fija contaba con un nivel de penetración elevado en comparación con otros países latinoamericanos, tales como, Ecuador, Guatemala, Chile, México, Perú, y superado únicamente por países europeos, como Portugal, Bulgaria o Croacia, naciones caracterizadas por promover fuertes políticas dirigidas a la universalización del servicio de voz fija¹⁹.

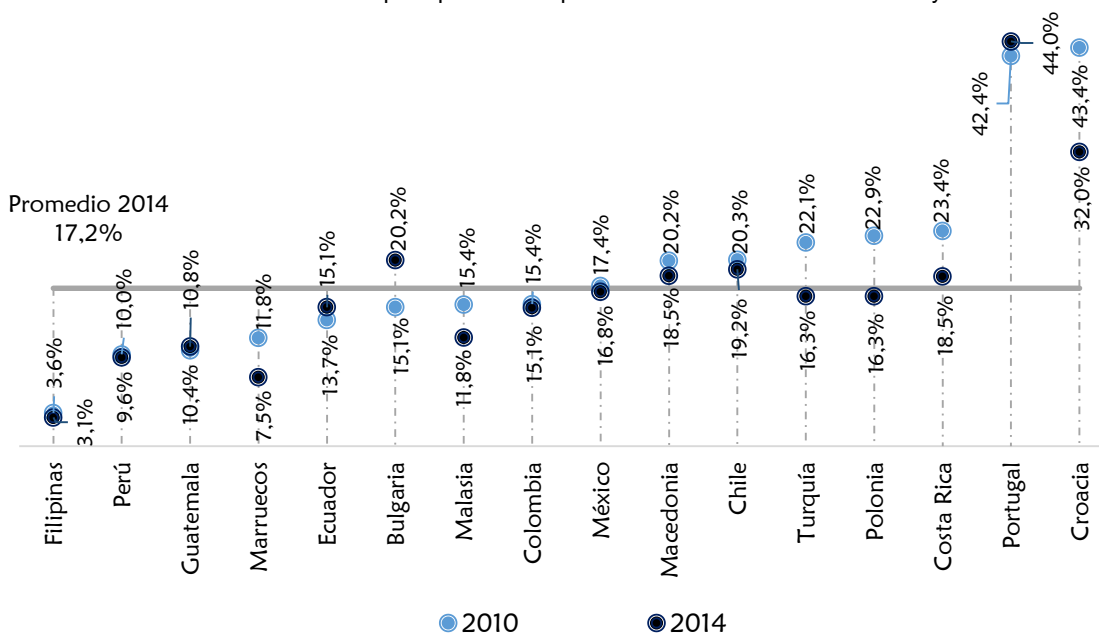
No obstante, lo anterior, este indicador muestra una tendencia decreciente, que se ha mantenido a lo largo del tiempo, lo que evidencia probablemente que el servicio de telefonía fija es una tecnología madura, mayor detalle en el Gráfico 2.

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



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

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



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

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

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

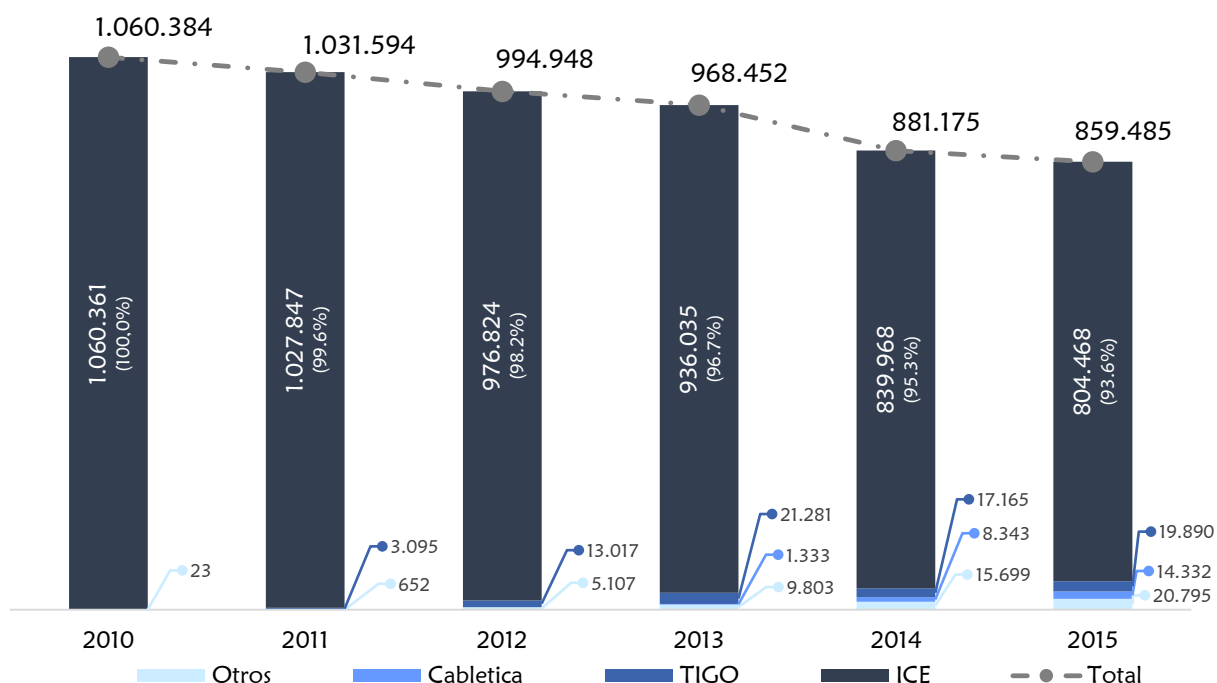
2) Participación de mercado.

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

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

Gráfico 4
 Servicio de telefonía fija:

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



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

La cuota de mercado de los participantes del servicio de telefonía fija es el factor inicial de análisis para determinar la existencia o no de poder de mercado, pero no es el único factor relevante al tratarse de una valoración compleja. Una alta participación es un probable indicador de dominancia. En ese sentido, la Unión Europea considera que si la compañía posee una participación menor del 40% es poco probable que sea dominante²⁰.

En relación con el análisis de las cuotas de mercado, la Comisión Europea²¹ considera que (...) las empresas

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

²¹ Comisión Europea. (2002). Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Diario Oficial, 2002/C 165/03/02

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

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

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

Cuando se compara la cuota de participación del ICE con países que al igual que Costa Rica poseen menos de 10 años de apertura del mercado de telefonía fija, tal como Bulgaria, Croacia, Macedonia, Marruecos y Turquía, el incumbente costarricense supera por mucho el promedio de cuota de mercado que ostentan los operadores históricos de dichos países, la cual era en promedio de 72% para finales del 2014²³.

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

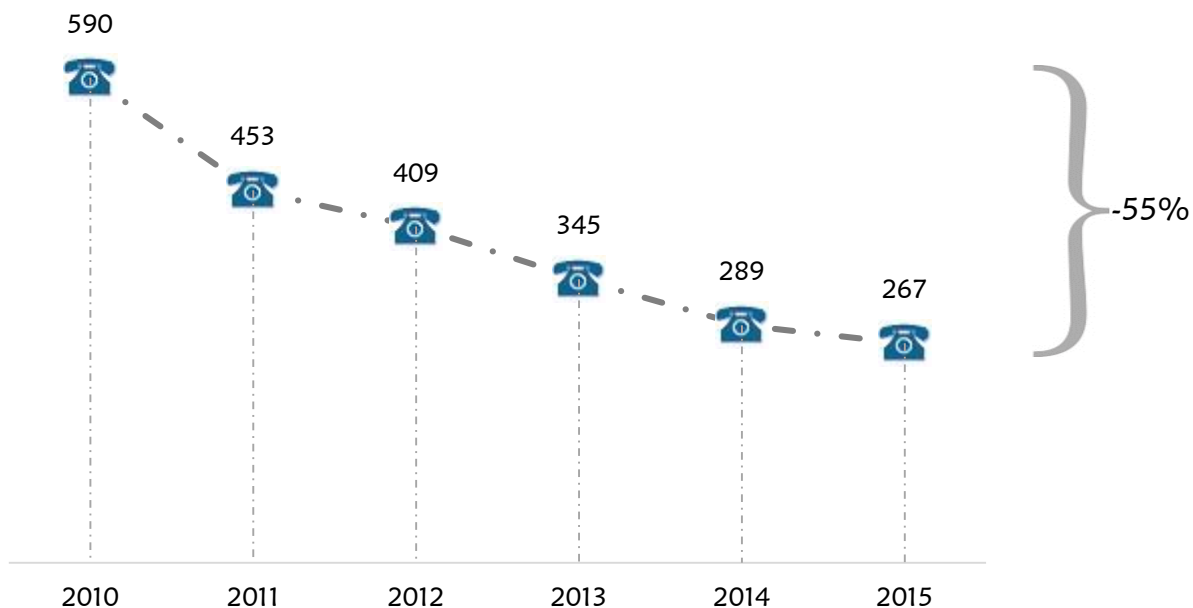
- En primer lugar, en términos absolutos, es evidente que desde el año 2010 se mantiene una tendencia decreciente en la cantidad de suscriptores, justamente en cinco años la contracción fue del 19% de usuarios; lo que representa una disminución de alrededor de 200 mil clientes.
- En segundo lugar, si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

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

²² El acrónimo PSM significa poder significativo en el mercado.

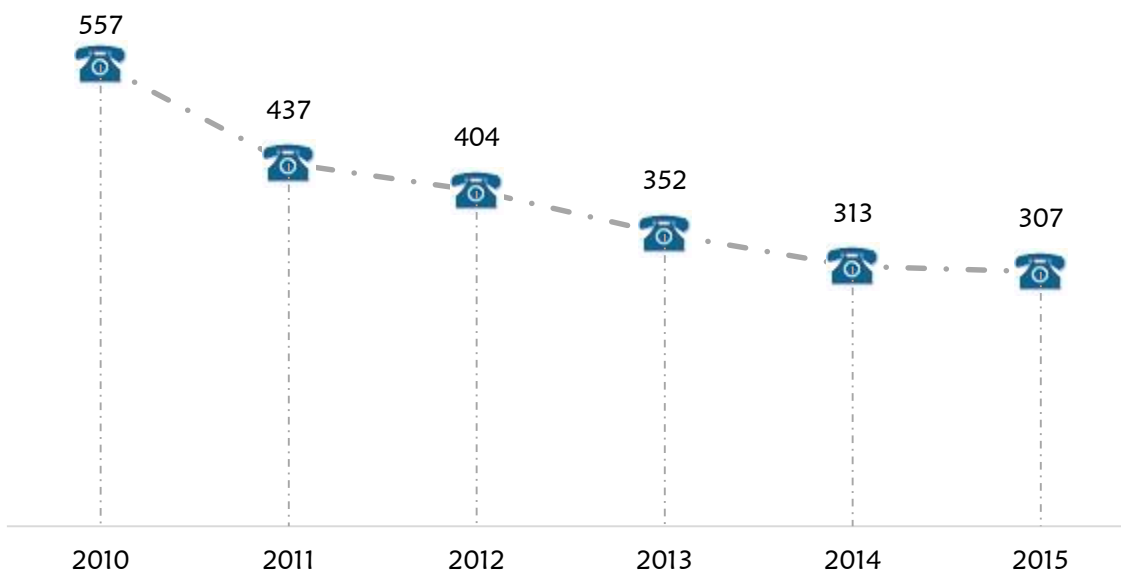
²³ Estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones - Proyecto N° 2015LA-000007-SUTEL. Año 2015.

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



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

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

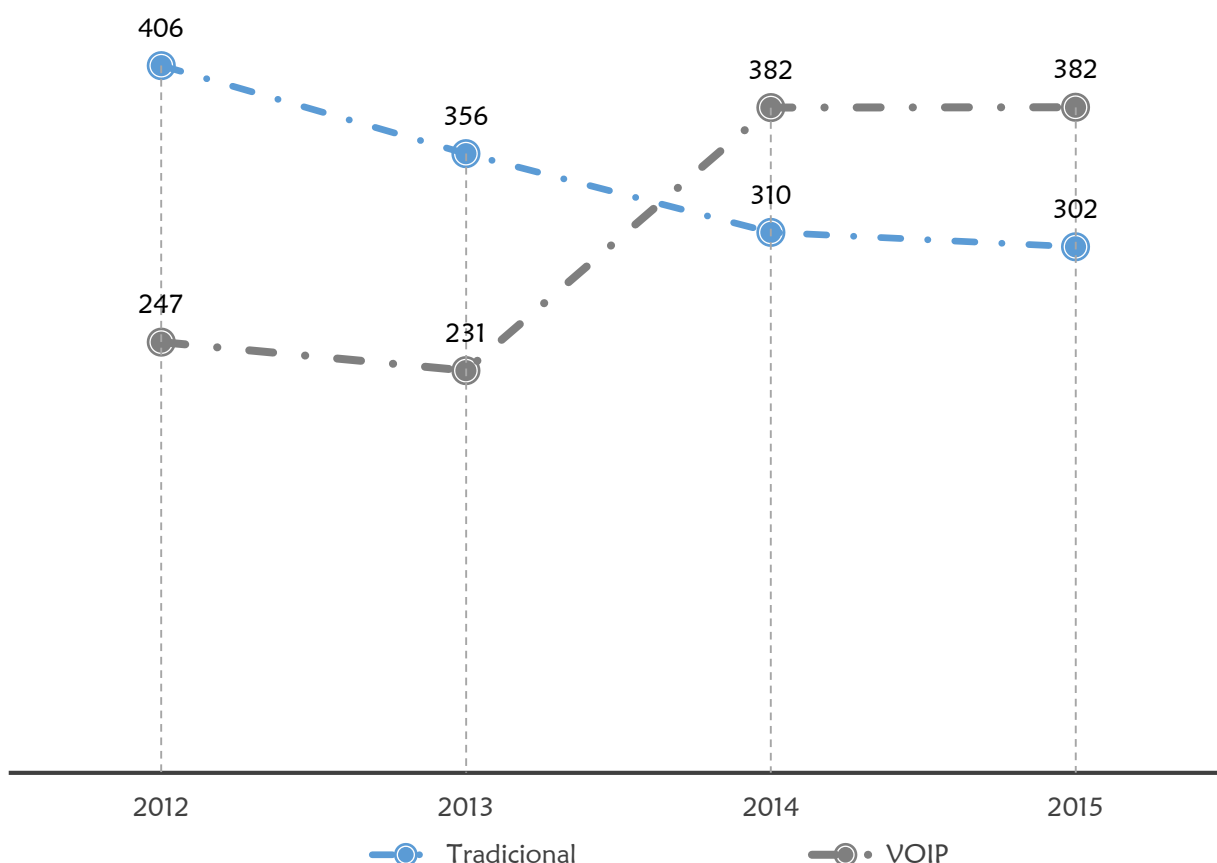


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) Concentración de mercado.

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

Cuadro 5
Servicio de telefonía fija:
Participantes de mercado activos^a. Periodo 2010-2015.

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

Notas:

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

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

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

Justamente, la percepción que poseen algunos operadores sobre el grado de concentración, evidencia cierto grado de confusión del concepto, dado que el 50% de los encuestados²⁴, estiman que el mercado no es concentrado, ya que existen diversas opciones para que el consumidor seleccione. Por el contrario, los

²⁴ Tomando en consideración las respuestas de los operadores a la "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

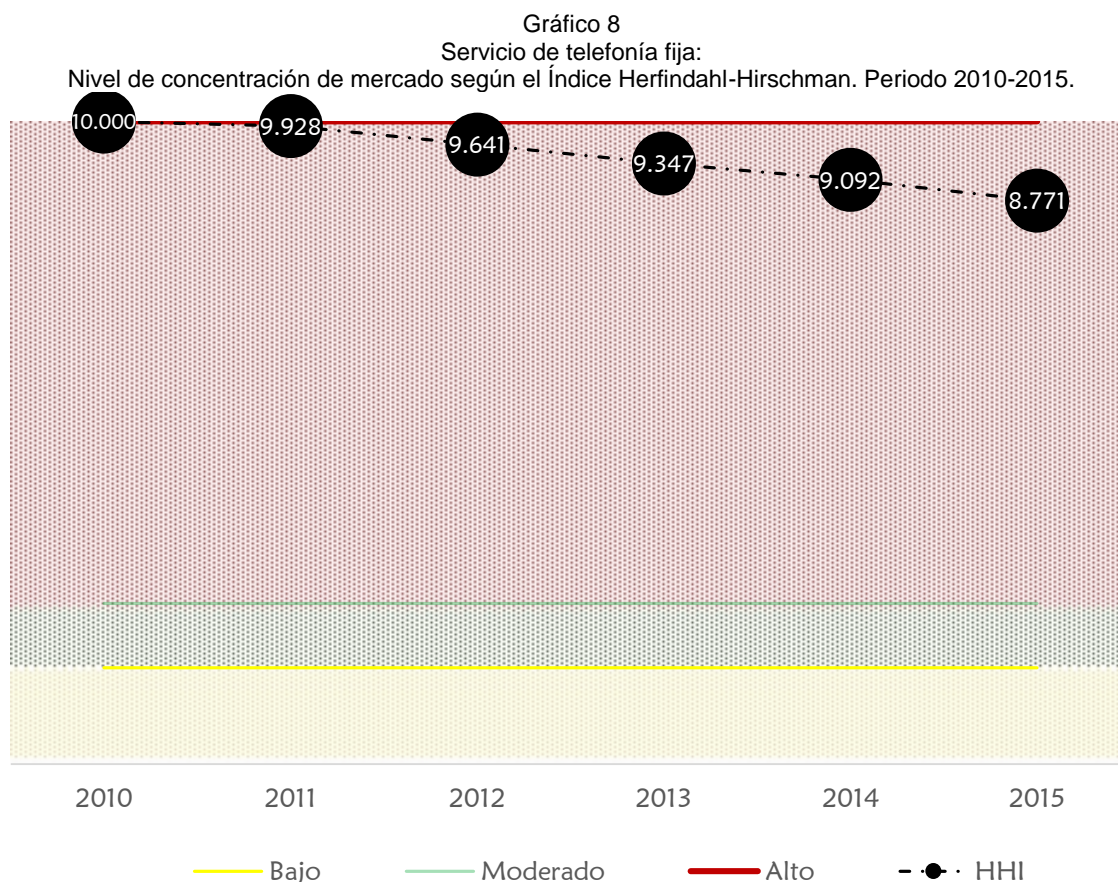
restantes encuestados consideran que sí es un mercado concentrado, puesto que el ICE agrupa la mayoría de clientes de telefonía fija.

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

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

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

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

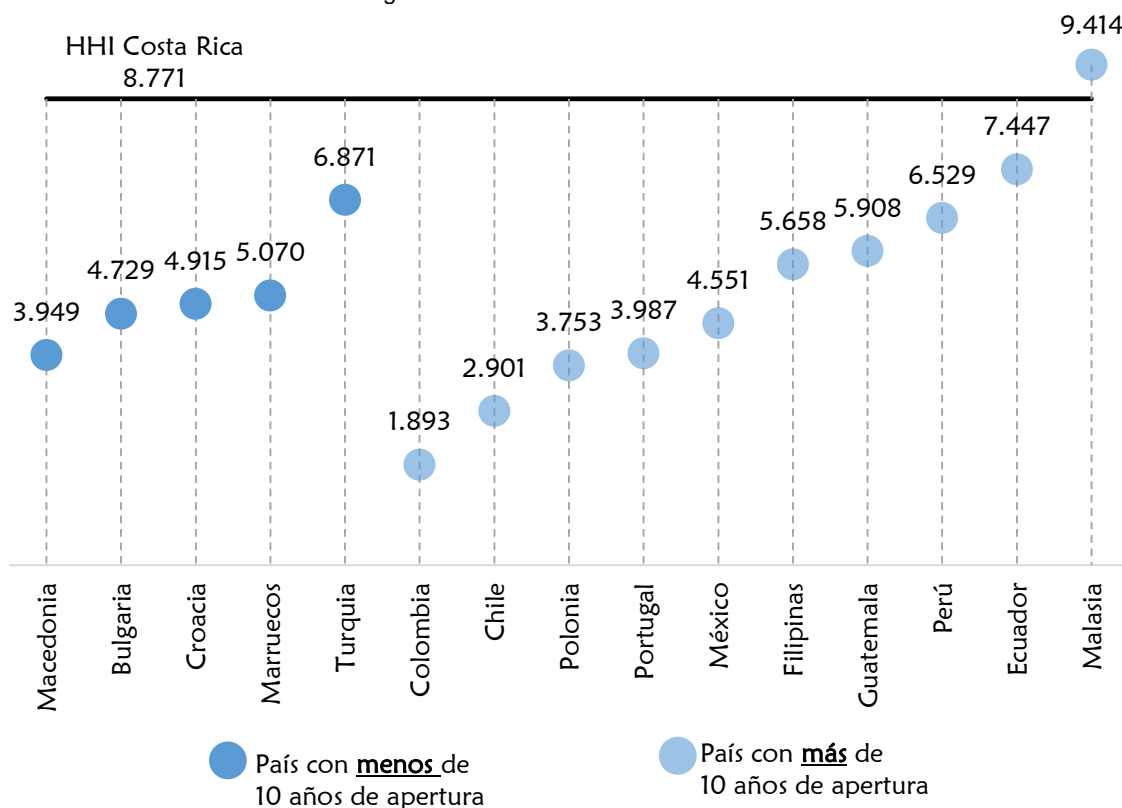


Nota: El Índice está cuantificado por el porcentaje de participación de cada operador en función de la cantidad de usuarios anuales.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

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

competencia²⁵.

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



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

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

4) Comportamiento reciente de los participantes del mercado.

a) Rivalidad del mercado a nivel de precios

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

Sin embargo, lo indicado por los operadores del servicio de telefonía fija²⁶ permite concluir que el mercado del servicio de telefonía fija no posee un entorno altamente competitivo. En ese sentido un 78% de los operadores indicaron que el servicio de telefonía fija se caracteriza por tener una rivalidad media o baja.

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

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

²⁶ Tomando en consideración las respuestas de los operadores a la "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

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

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

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

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

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

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

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

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

^b La tarifa básica mensual incluye 160 minutos de consumo.

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

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

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

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

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

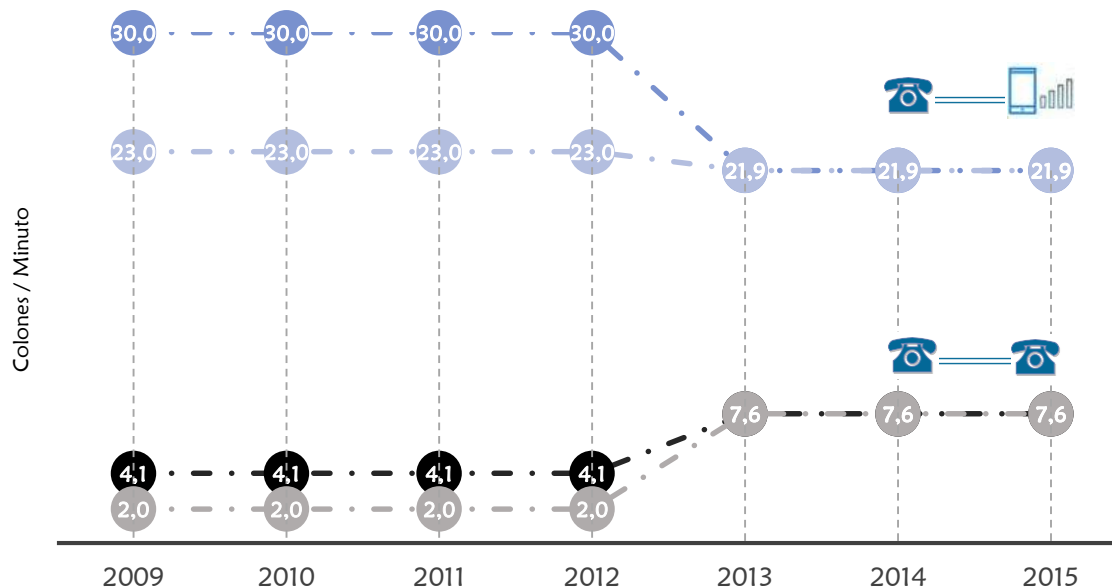
Servicio	Tarifa básica mensual	Tasa por consumo
Telefonía fija	3.339	Origen nacional fijo y destino nacional fijo 7,6 ¢/minuto Origen nacional fijo y destino nacional móvil 21,9 ¢/minuto

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este resultado es consistente con lo indicado por los proveedores del servicio, los cuales manifestaron que la rivalidad de este servicio es entre media y baja. Así es de esperarse que en mercados con una rivalidad media o baja no se genere una dinámica competitiva fuerte, hecho que es reflejado a su vez en el lanzamiento frecuente de promociones y ofertas, las cuales no son una práctica generalizada en el mercado de telefonía fija costarricense, sino que únicamente son realizadas por la mitad de los operadores, siendo lo habitual efectuar una por mes, ofreciendo normalmente descuentos, configuraciones sin costo o brindar el soporte de equipos, como elemento atrayente para clientes, actuales o potenciales²⁷.

De los proveedores que sí realizan promociones para este servicio (total de 5 operadores), un 80% considera que estas son el medio para efectuar una segmentación de mercado y diferenciar el servicio. Asimismo, pero en menor medida, los operadores consideran que las promociones son la respuesta ante la política comercial de competidores, además, son consideradas como un medio para conservar clientes, o incluso una herramienta para convertirse en líderes del mercado de telefonía fija²⁸.

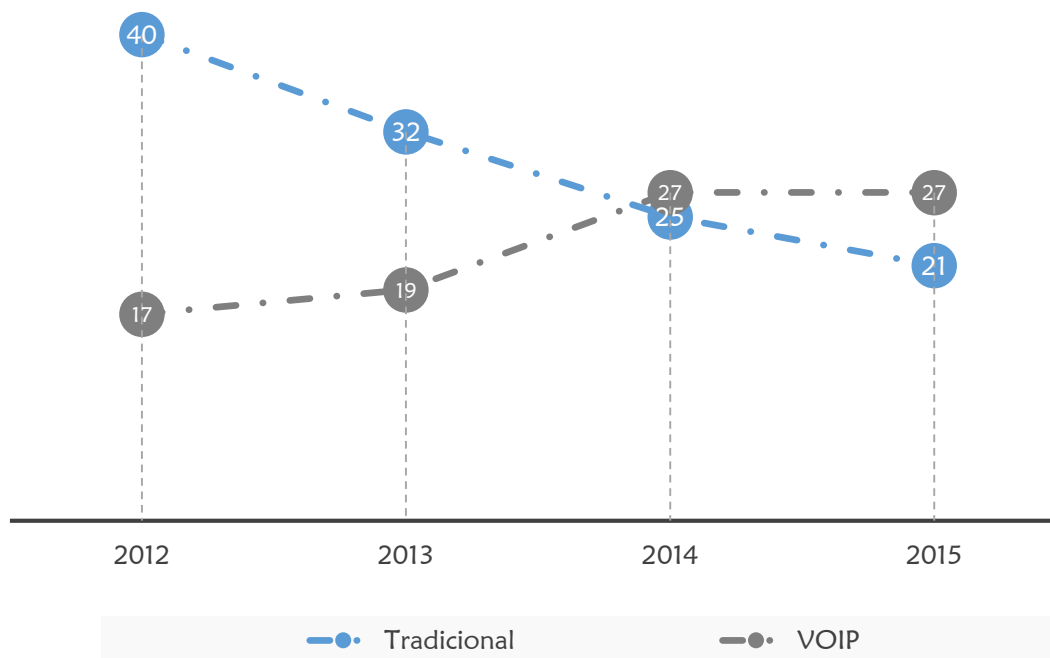
Finalmente es importante indicar que para 2015 el ingreso promedio por minuto pagado por usuario es superior en el caso de la tecnología básica tradicional, que el obtenido por los proveedores del servicio bajo la tecnología IP. Este elemento es importante y entre otros elementos es el reflejo de la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

Gráfico 11

²⁷ Tomando en consideración las respuestas de los operadores a la “Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015.”

²⁸ Idem.

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



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

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

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

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

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

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

En cuanto a la lealtad de los clientes hacia la compañía que les brinda el servicio de telefonía fija, un 63% de los operadores²⁹ considera que es alta, resultado de la calidad del servicio, además por ser un servicio que responde a las necesidades.

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

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

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

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

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

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

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

Si bien no todas las empresas de telefonía fija ofrecen el empaquetamiento, algunas han modificado sus planes, tal como el ICE que ofrece un plan triple play desde ₡30.800, con una velocidad desde 2 Mbps que incluye internet, televisión por suscripción y telefonía³⁰. Por su parte, aunque actualmente no existen registros de que la empresa CLARO posea clientes en el servicio de telefonía fija, la compañía ofrece el empaquetamiento en dos modalidades, un plan doble play para los servicios de telefonía fija y televisión, con precio desde ₡18.990. Además, ofrece el plan triple play, que incluye telefonía fija, televisión e internet desde ₡27.640³¹.

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

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

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

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

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

³⁰ Información obtenida de la página web de la empresa http://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi_PlanTriple#.Vsx-afnhAdU, consultada el 23 de febrero de 2016 a las 10:50 horas.

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

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

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

En el caso de los mercados integrados verticalmente, como el de telefonía fija, el acceso al mercado ascendente o mayorista es requisito indispensable³² para la operación del proveedor en el mercado descendente o minorista.

Precisamente, los aspectos relacionados con la interconexión constituyen el punto medular para desarrollar un mercado competitivo de telecomunicaciones³³, surgiendo la necesidad de imponer reglas de interconexión y la determinación de los cargos correspondientes. En ese sentido posiblemente, los cargos de interconexión representan para los nuevos operadores uno de sus costos más importantes.

En relación con el tema de interconexión, resalta el hecho de que los operadores que respondieron la consulta de SUTEL³⁴, un 56% considera que han tenido alguna dificultad de acceso o interconexión, debido a que no es posible interconectarse con operadores específicos, o que un operador se niega a negociar el acceso a su numeración por rutas distintas a la interconexión, o incluso que un operador no le ha brindado acceso adecuado al código de preselección de operador. Esto es una consideración a analizar cuando se lleve a cabo la revisión de los mercados mayoristas asociados al servicio de telefonía fija, porque podría afectar el nivel de competencia del servicio minorista de telefonía fija.

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ Tomando en consideración las respuestas de los operadores a la *“Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015.”*

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

Así en caso de que un nuevo operador desee ingresar a brindar el servicio de telefonía fija, primero debe comprobar interoperabilidad, esto por un asunto de protección al usuario, y luego solicitar la asignación de nueva numeración, procedimiento definido en el Plan Nacional de Numeración N° 35187-MINAET y en las resoluciones RCS-590-2009, RCS-412-2010, RCS-239-2013, RCS-131-2010. Por lo tanto, el operador debe cumplir una serie de requisitos para el trámite de su solicitud, requisitos básicos, generales y específicos, sobresaliendo del procedimiento la necesidad de las pruebas para la configuración y programación de los números, tanto por parte del operador como de la SUTEL³⁵.

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

6) Poder compensatorio de la demanda.

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

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

En ese sentido, de los operadores que respondieron a la consulta³⁶, únicamente el 10% considera que poseen algún cliente con un alto volumen de compra, que le genera poder para negociar los precios y condiciones en las cuales su representada les ofrece el servicio.

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

7) Costos de cambio de operador.

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

Precisamente, en el servicio de telefonía fija un 60% de los operadores encuestados³⁷ indicaron que no poseen un plazo de vigencia mínimo en sus contratos, así que las condiciones para rescindir lo acordado por las partes se limita a cuestiones básicas, tal como, cancelar saldos pendientes, enviar una carta o devolver el equipo. Por el contrario, un 40% de los operadores posee una vigencia mínima de contrato, ya sea de uno o dos años, y en caso de rescindir el contrato antes de cumplido el tiempo mínimo, algunos aplican el cargo de una penalidad, y otros piden que el usuario notifique la desconexión del servicio.

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

³⁶ Tomando en consideración las respuestas de los operadores a la "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

³⁷ Tomando en consideración las respuestas de los operadores a la "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

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

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

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

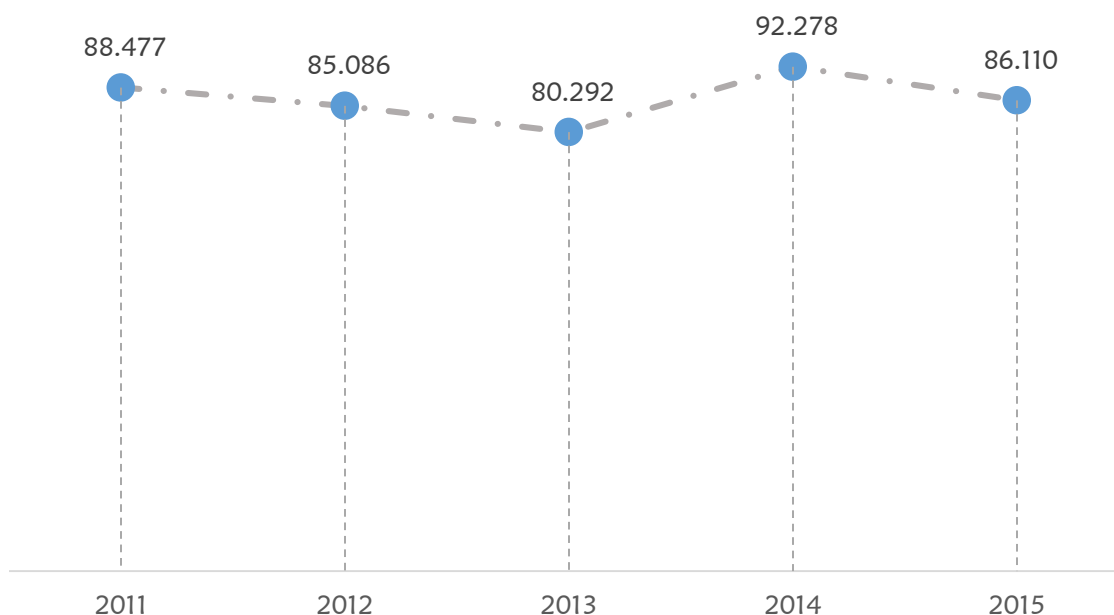
Esto es consistente con lo indicado por los proveedores del servicio telefónico fijo en la encuesta realizada, la cual muestra que un 40% de los encuestados consideran que el principal elemento que se debe llevar a cabo para dinamizar el mercado de telefonía fija se refiere a la implementación de la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

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

8) Rentabilidad.

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

Gráfico 12
 Servicio de telefonía fija:
 Ingresos de la actividad. Periodo 2011-2015.



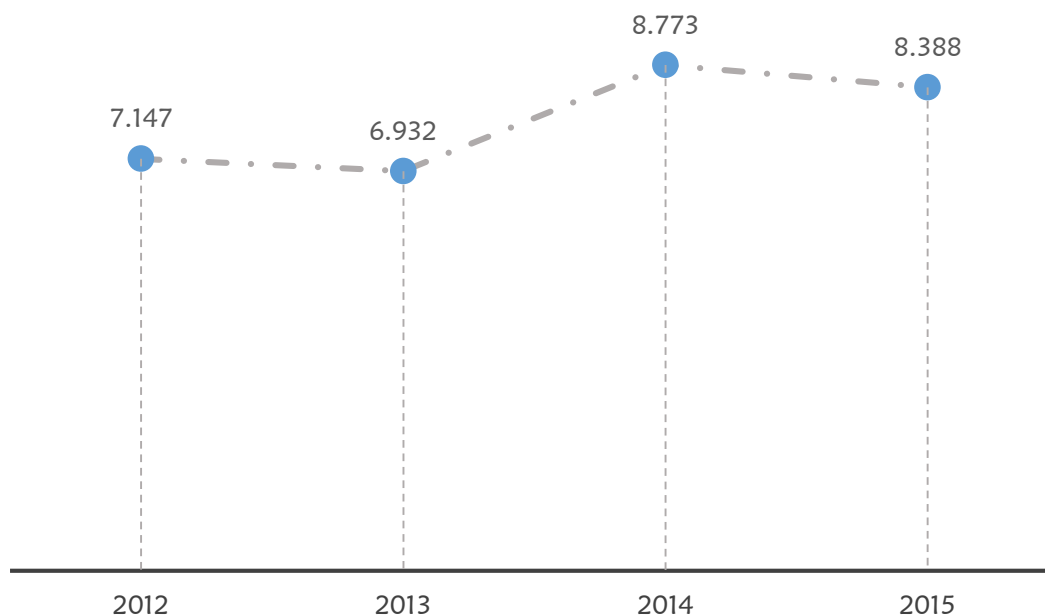
Nota: Los datos están dados en millones de colones.

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

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

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

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



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

II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.

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

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

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

a) Costo de capital de la industria de telecomunicaciones.

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

Posteriormente, para la estimación de los precios y tarifas de algunos servicios de telecomunicaciones, en el estudio “Fijación de la tarifa para el esquema de cobro por transferencia de datos para el servicio de internet móvil”, Expediente SUTEL-GCO-TMI-01069-2014, el costo se estimó a partir de información remitida por los operadores³⁸, con datos a diciembre o septiembre del año 2014, dependiendo del cierre fiscal de las empresas y al igual que en el margen de utilidad no se hacen diferencias entre servicios, sino que se toma la industria como un todo.

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

No obstante, este costo se encuentra alineado con la industria de telecomunicaciones de otros países latinoamericanos. Al respecto se pueden considerar los casos de México (9,74%)³⁹ y Chile (10,37%)⁴⁰, por lo que se considera que este costo es razonable y por lo tanto no es un elemento que pueda afectar la competencia en el mercado.

b) Acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento, bien sean locales o extranjeras.

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

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

Los operadores del mercado de telefonía fija no son la excepción a las restricciones de orden financiero. En ese sentido, un 56% de los operadores que respondieron a la consulta⁴¹, indicaron que no poseen acceso a fuentes de financiamiento, sin embargo, al consultarle a los operadores encuestados en cuanto a las proyecciones de invertir, un 60% sí planea invertir en el corto plazo, ya sea en infraestructura o en su red, siendo la principal opción el financiamiento a nivel nacional, por medio de un préstamo bancario, aunque también una cantidad menor acuden al mercado externo. Lo que permite evidenciar que el acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representa una barrera infranqueable a la entrada de nuevos operadores en este mercado.

2) Economías de escala y alcance.

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

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

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

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

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

⁴⁰ Fuente: *Estimación del Costo de Capital en la Telefonía Móvil Chilena, 2013*. Proyecto desarrollado por Le Fort Economía y Finanzas para la empresa Atelmo.

⁴¹ Tomando en consideración las respuestas de los operadores a la “*Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015.*”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴² El diccionario de la Real Academia define la indivisibilidad como “Cualidad de indivisible”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5) Inversión en publicidad.

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

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

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

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

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

La mayoría de operadores en el mercado de telefonía fija consideran que no han sido afectados por algún trato discriminatorio⁴³. De tal forma se puede concluir que los actos de autoridades o municipales que discriminen entre operadores no constituyen una barrera de entrada importante para los proveedores del servicio de telefonía fija.

III) BENEFICIOS OBTENIDOS POR LOS USUARIOS.

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

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

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

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

⁴³ Tomando en consideración las respuesta de los operadores a la "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015."

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

2) Accesibilidad de los precios.

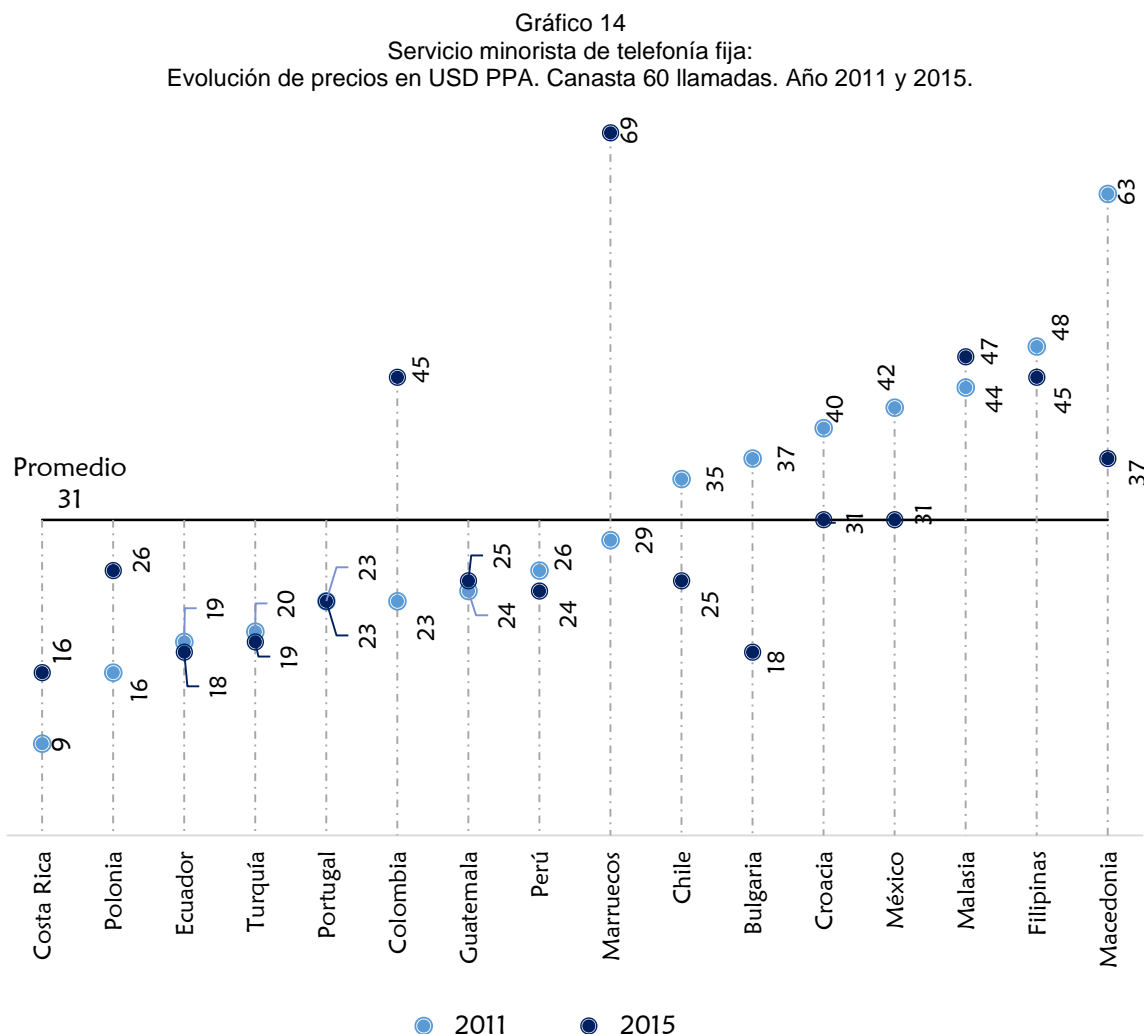
a) Tendencias de precios.

Como fue determinado en una sección anterior, los precios de los servicios de telefonía fija prácticamente se han mantenido al nivel del tope tarifario, lo que evidencia poca competencia en este mercado.

b) Comparación de precios locales con precios ofrecidos en otros países.

Como se mencionó anteriormente, la SUTEL contrató mediante licitación abreviada 2015-LA-000007-SUTEL a la empresa Telecommunications Management Group para que le proporcionara un comparativo internacional de una serie de variables relevantes del sector telecomunicaciones.

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



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

Igualmente, para tener una perspectiva más amplia sobre los precios cobrados, en el siguiente cuadro se incluye una comparación de distintas canastas del servicio de telefonía fija.

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

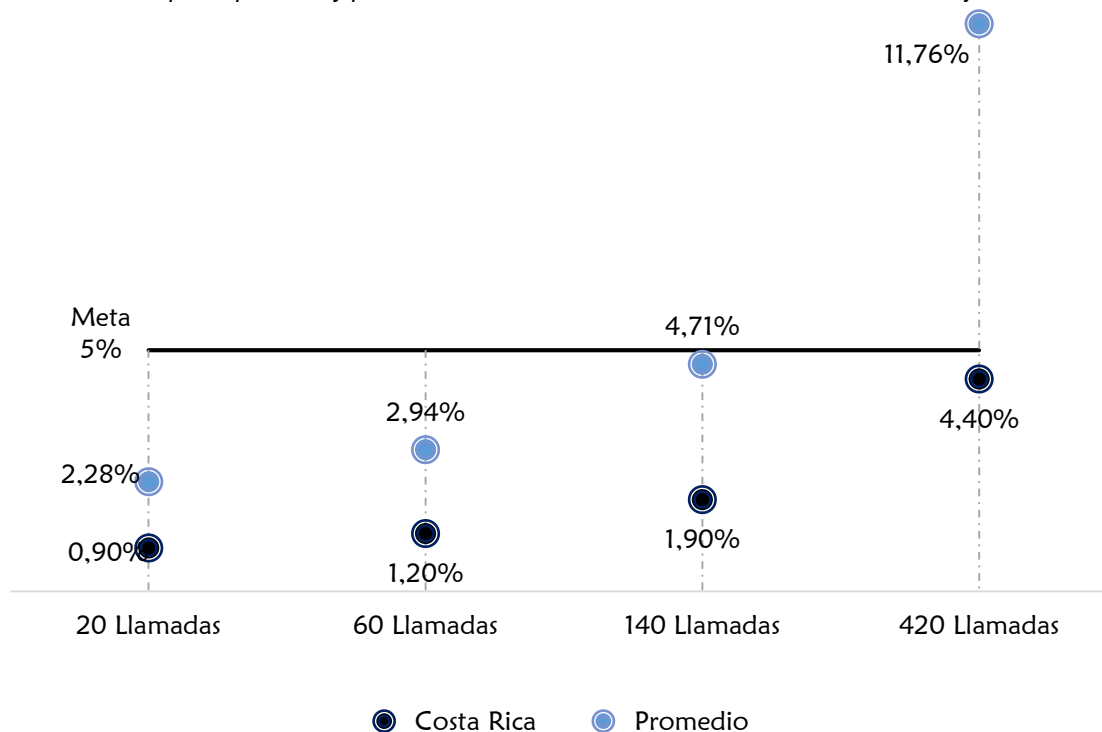
Tipo de consumo	Canasta (llamadas por mes)	Costa Rica Dólares PPA	Promedio en dólares PPA			
			Total países	Etapa inicial Menos de 10 años	Etapa intermedia Entre 10 y 20 años	Etapa avanzada Más de 20 años
Bajo	20 llamadas	12,0	23,8	24,4	14,7	32,3
Medio bajo	60 llamadas	15,5	31,0	31,5	23,9	37,6
Medio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

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

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

Al respecto la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha indicado que para garantizar que los servicios de telecomunicaciones sean asequibles para los ciudadanos de un país se debería garantizar que los mismos no representen más de un 5% del ingreso disponible⁴⁴. El siguiente Gráfico muestra esta relación.

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



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

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

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

3) Oferta disponible de servicios.

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

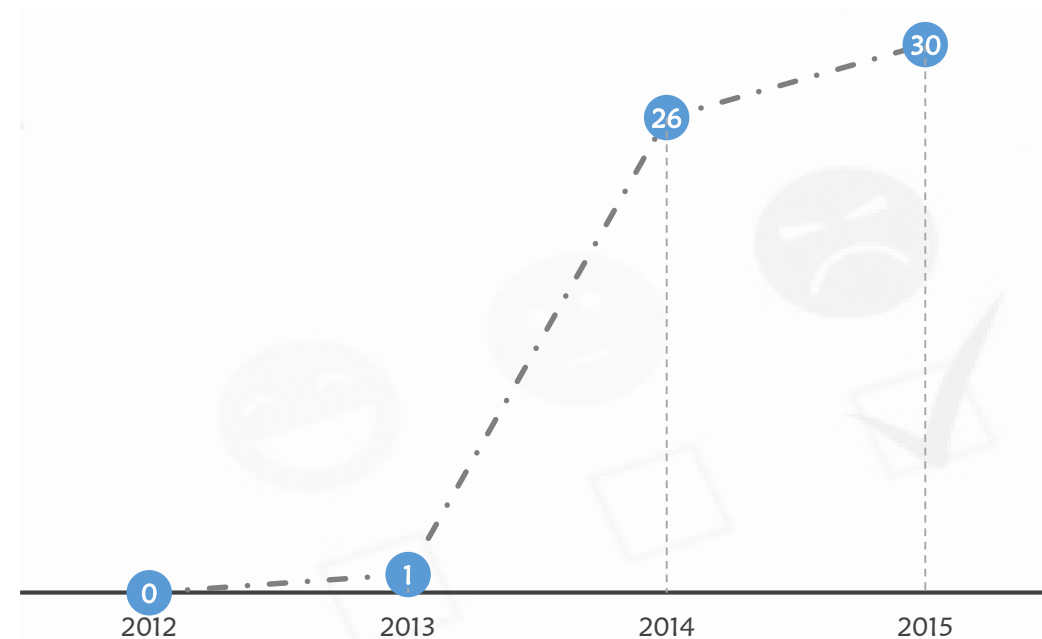
La apertura también significó la ruptura en el modelo convencional de la telefonía fija a nivel tecnológico, pues con la incorporación de la tecnología VoIP se permitió a los consumidores tener acceso a una serie de servicios complementarios. Así el usuario se ha beneficiado en cuanto a la diversidad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

En ese sentido, si bien continúan dándose anuncios del ingreso de nuevos operadores al mercado, (en el 2015 RACSA⁴⁵ anunció su ingreso a este mercado, y recientemente la empresa ITELUM⁴⁶) este servicio no se muestra tan activo en términos de nuevos ingresos como los mercados de otros servicios.

4) Satisfacción de los clientes con los servicios.

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

Gráfico 16
 Servicio minorista de telefonía fija:
 Evolución de la cantidad de quejas presentadas por los usuarios ante la SUTEL.
 Periodo 2012-2015



Fuente: Dirección General de Calidad de la SUTEL.

⁴⁵ Consultado el 11-03-2016 en el siguiente sitio Web: https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=533326822

⁴⁶ Consultado el 11-03-2016 en el siguiente sitio Web:

https://www.larepublica.net/noticia/app_tica_ofrecera_llamadas_locales_e_internacionales/

IV) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

1) Cambios tecnológicos previsible.

La percepción entre los operadores del servicio, refleja la expectativa de cambios en el mercado de telefonía fija. Así un 80% de los operadores⁴⁷ consideran que existirán cambios, resultado ya sea por la entrada de nuevos actores, por nuevas ofertas asociadas a la tecnología IP o por un cambio en las tarifas.

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

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

2) Tendencias del mercado.

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

Actualmente ante la SUTEL hay nuevas firmas tramitando su incorporación como proveedores del servicio de telefonía fija, específicamente en la tecnología IP, esto unido al anuncio del ingreso al mercado de nuevos operadores como RACSA e ITELLUM. De tal forma que los anuncios de ingreso de nuevos operadores reflejan que el mercado en un futuro cercano tendrá mayor cantidad de operadores y más ofertas disponibles, lo que podría llevar a que el mercado sea más competitivo.

b) Anuncio de fusiones y adquisiciones.

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

c) Evolución probable de ofertas comerciales.

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

d) Tendencias esperadas del comportamiento de los consumidores.

En las décadas previas a la apertura del mercado de telecomunicaciones costarricense y a la llegada de la posibilidad de telefonía móvil, la telefonía fija avanzó en los hogares costarricenses. Sin embargo, en los últimos años la tendencia en las suscripciones y en el tráfico de telefonía fija ha ido a la baja.

Los datos de cantidad de clientes, así como de tráfico evidencian que existe una tendencia decreciente en el uso de líneas fijas, lo cual se podría reflejar en un menor incentivo para que los proveedores compitan de manera dinámica en este mercado, sobre todo si el mismo se convierte en un servicio residual que sólo tiene relevancia como parte de un paquete.

Una circunstancia que podría llegar a mejorar la dinámica competitiva de este mercado –en beneficio del usuario final- sería la existencia de la portabilidad numérica fija, la cual podría llevar a un mayor dinamismo de los operadores y al desarrollo de mejores estrategias comerciales para la atracción de clientes.

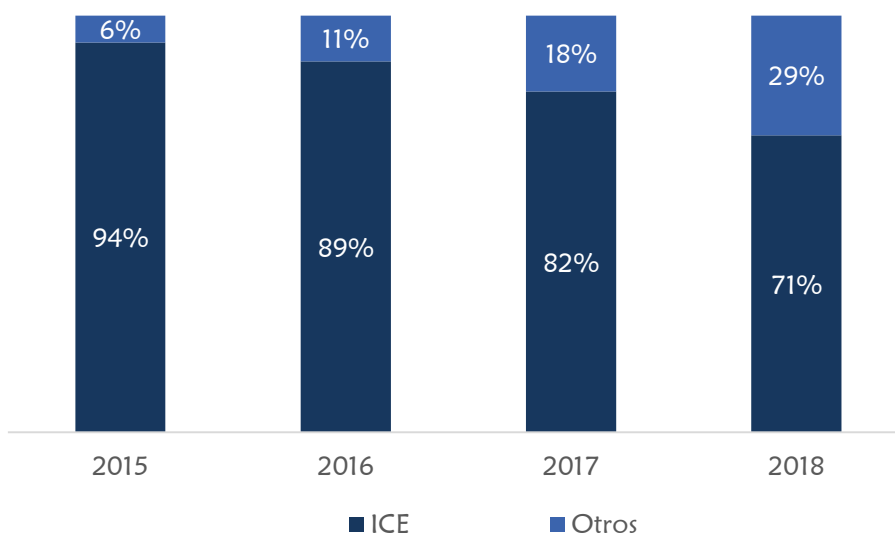
e) Tendencias históricas de los indicadores relevantes

⁴⁷ Tomando en consideración las respuestas de los operadores a la “Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2015.”

En este apartado se busca determinar si de las tendencias de los indicadores se puede evidenciar un cambio significativo en la estructura de mercado que pueda impactar la competencia del mercado en el corto plazo.

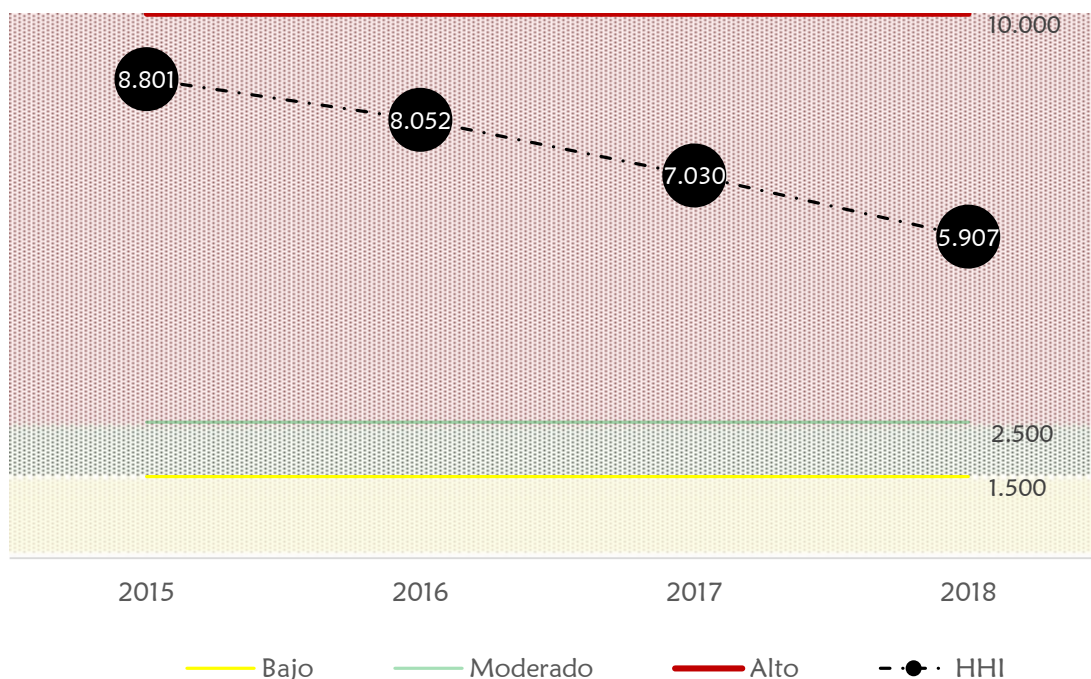
En los siguientes Gráficos se muestra la proyección de la participación de mercado del operador más grande, sea el ICE, y del nivel de concentración de mercado, medido por el HHI.

Gráfico 17
 Servicio minorista de telefonía fija:
 Proyección de la participación del ICE en el mercado de telefonía fija. Años 2016 a 2018.
 Periodo 2012-2015



Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

Gráfico 18
 Servicio minorista de telefonía fija:
 Proyección del nivel de concentración de mercado medido por el índice HHI. Años 2016 a 2018.



Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

Los anteriores Gráficos evidencian que, pese a que se espera que el nivel de concentración de mercado disminuya en los próximos tres años, esta disminución unida a una eventual pérdida de participación de mercado del ICE aún no son suficientes para considerar que en el mercado de telefonía fija se presente un cambio significativo que impacte el nivel de competencia del mercado.

f) Acciones regulatorias.

Si bien la tendencia de los indicadores de telefonía fija muestran que este no es un servicio en auge, existe un mercado cautivo de clientes de telefonía tradicional, que no tiene derecho de cambiar de operador sin perder su número telefónico, por lo cual, precisamente con el objetivo de promover la competencia en el mercado de telefonía fija, la SUTEL por medio de la RCS-253-2014 emitió las “Disposiciones regulatorias para la implementación de la portabilidad numérica fija en Costa Rica” EXPEDIENTE OT-21-2012.

Dicha Resolución estableció que todos los operadores de redes de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telefonía fija y troncalizada que tuvieran recurso numérico asignado, deberían satisfacer el derecho de los usuarios a portabilidad numérica, por lo que sus equipos deben estar facultados para la implementación del esquema “All Call Query” con base de datos centralizada, conforme con la resolución RCS-274-2011.

Sin embargo, el ICE en setiembre del año 2015 interpuso una demanda contenciosa en contra de dicha resolución, así como una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia cuestionando la entrada en vigencia de la portabilidad numérica fija por estimar que existe un monopolio legal del servicio de telefonía fija que repercute de manera directa en el servicio de telefonía IP. Se está a la espera de lo que se resuelva en vía judicial.

V) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA.

Si bien el mercado del servicio minorista de telefonía fija es un mercado altamente concentrado, este mercado no reúne otras características que hagan presumir la existencia de dominancia conjunta, entre ellas:

- Falta de competencia potencial: este mercado muestra un continuo ingreso de nuevos operadores que ofrecen el servicio mediante la tecnología IP. Así el mercado muestra un continuo ingreso de nuevos agentes que representan competencia potencial
- Cuotas de mercados similares y estables: el mercado no muestra una tendencia estable en la cantidad de clientes; las cuotas de mercado de los participantes no son ni similares, ni estables con la existencia de un claro líder del mercado con una participación superior al 90% del mercado.
- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: la gran cantidad de participantes de este mercado y la diferencia en tamaño de los mismos se dificulta la existencia de conductas colusorias.

IV. Que en relación con el servicio minorista de telefonía fija el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones contenidas en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016:

Sobre la estructura del mercado.

1. Del año 2010 al año 2015 la cantidad de participantes aumentó en un 600%, hasta alcanzar un total de 14 operadores en el año 2015, 9 activos y 5 inactivos. La cantidad de operadores del mercado costarricense es similar a la de otros países en una etapa más avanzada de desarrollo del sector telecomunicaciones.
2. Desde el año 2010 la distribución en cuotas de participación en el mercado de telefonía fija, cuantificadas en términos de cantidad de clientes, no ha cambiado siendo que el ICE continúa manteniendo un porcentaje de participación superior al 90%. Tampoco se observa que en este mercado exista algún otro competidor vigoroso que contrarreste la alta participación de mercado del ICE.

3. En cuanto al HHI a nivel nacional, se evidencia que el mercado de telefonía fija es altamente concentrado, cercano a los 10.000 puntos, siendo que desde la apertura los niveles de competencia tuvieron una modificación mínima, ya que este indicador actualmente se ubica en los 9.005. Cifra que a su vez es alta en comparación con otros mercados comparables, los cuales a 10 años de apertura mostraban un HHI de alrededor de los 5.107 puntos, cifra que es significativamente más baja que la observada en Costa Rica.
4. Existe poca diferenciación entre los precios ofrecidos por los proveedores del servicio de telefonía fija, siendo que prácticamente todos los proveedores del servicio se encuentran “pegados” al techo tarifario definido por SUTEL, presentándose sólo pequeñas diferencias en los precios ofrecidos por los proveedores, particularmente en relación con el precio del servicio de acceso.
5. El ICE y CLARO son los únicos operadores del mercado que no ofrecen ningún tipo de descuento a sus usuarios del servicio de telefonía fija en relación con los topes tarifarios establecidos por SUTEL.
6. En términos de la dinámica competitiva del mercado, factores distintos al precio son poco relevantes en las acciones desplegadas por los operadores.
7. Para los operadores y proveedores las dificultades en el acceso a las fuentes de insumos básicamente se presentan en los siguientes servicios: acceso a postes, compra y transporte de capacidad de ancho de banda internacional e inexistencia del servicio de desagregación de bucle.
8. En los mercados mayoristas aún se presentan dificultades que afectan la prestación de los servicios a nivel minorista, debido a problemas de interconexión directa con otros operadores. Sin embargo, estos problemas no han impedido que nuevos operadores hayan ingresado al mercado, logrando prestar sus servicios a nivel minorista. En virtud de lo anterior, SUTEL debe prestar atención a las condiciones de competencia en los mercados mayoristas a efectos de determinar las acciones necesarias que deben ser tomadas en dichos mercados para promover una mayor competencia en este mercado minorista.
9. El poder compensatorio de los consumidores es prácticamente nulo en el servicio minorista de telefonía fija.
10. En relación con los costos de cambio de operador se encuentra que la existencia de contratos de adhesión y de cláusulas de permanencia mínima, no implican una alta barrera de salida para el usuario. Sin embargo, la inexistencia de la portabilidad numérica sí implica una barrera de salida al usuario ya que le genera un costo porque para cambiar de un proveedor a otro, el usuario se ve obligado a tener que cambiar su número telefónico particular. Este costo es significativo para el usuario y podría haber llevado a que la dinámica competitiva de este mercado sea tan baja.

Sobre las barreras de entrada al mercado.

11. El costo de capital del sector de telecomunicaciones se encuentra alineado con el de los otros países del continente que se encuentran en condiciones similares, por lo que se puede concluir que este costo es razonable y por lo tanto no debería afectar la competencia en el mercado. Sin embargo, no se puede dejar de lado que en el país los costos de ofrecer el servicio minorista de telefonía fija son mayores que en otros mercados, en cuanto en el país no existe desagregación de bucle para ofrecer telefonía básica tradicional, lo que obliga a los proveedores a tener que desplegar sus propias redes, incurriendo en costos mayores, para poder ofrecer este servicio.
12. El acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representa una barrera a la entrada de nuevos operadores. Lo cual se ve reflejado en el hecho de que un 60% de los operadores de telefonía fija encuestados proyectan invertir en este servicio en el corto plazo.
13. Las economías de escala y alcance de la red del operador establecido, sea el ICE, parecen ser grandes en el mercado de telefonía fija, lo que se constituye en una barrera de entrada significativa para nuevos proveedores de este servicio. Si bien al momento de la apertura esta situación era más notoria lo cierto del caso es que dicha situación parece no haber sufrido un cambio importante, ya que

la red del ICE sigue siendo sustancialmente superior a la de cualquiera de sus competidores.

14. Los altos costos hundidos, la escasa o ausente rentabilidad de los usos alternativos de infraestructura y los altos plazos de recuperación de la inversión representan barreras a la entrada al mercado para nuevos operadores. En el mercado costarricense de telefonía fija los costos de despliegue de red pueden ser impedimentos significativos para la entrada de otros operadores, sobre todo si se considera que la posibilidad de captación de clientes en el mercado es baja dada la evolución que ha tenido este mercado en el pasado.
15. Un operador que desee brindar el servicio minorista de telefonía fija no enfrenta barreras significativas de entrada al mercado en materia de requerimientos de autorizaciones. Si bien existe un trámite que debe realizarse ante la SUTEL, este no se constituye como un limitante significativo para el ingreso de nuevos operadores al mercado.
16. No existen para los operadores nacionales dificultades o barreras para acceder a los recursos internacionales, por lo que esto no representa una barrera a la entrada.
17. No existe una evidente discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio.

Sobre los beneficios obtenidos por los usuarios.

18. Los usuarios tienen a su disposición la información necesaria para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra de la manera más informada posible.
19. Los precios de los servicios de telefonía fija prácticamente se han mantenido al nivel del tope tarifario, lo que evidencia poca competencia en este mercado. Siendo que tanto el operador histórico como los nuevos operadores poseen una oferta de servicios muy similar que no ofrece prácticamente ninguna diferenciación de precios para el usuario final. Sin perjuicio de lo anterior, sí hay que indicar que los precios de los servicios de telefonía fija en Costa Rica están por debajo de los promedios de una serie de países comparables, de tal forma que la asequibilidad de este servicio para una serie de canastas de consumo bajo, medio y alto se ubica dentro del parámetro definido para tal fin por la UIT.
20. Si bien continúan dándose anuncios del ingreso de nuevos operadores al mercado, este servicio no se muestra tan activo en términos de nuevos ingresos como los mercados de otros servicios.
21. La cantidad de quejas presentadas por los usuarios en relación con el servicio de telefonía fija es relativamente baja, de igual forma dichas quejas representan menos del 5% del total de quejas presentadas ante SUTEL para todos los servicios de telecomunicaciones. El 40% de las quejas presentadas por el usuario en relación con este servicio se refiere a temas de facturación, lo cual destaca en relación con otros servicios en los cuales la mayor cantidad de quejas se refieren a temas de calidad, lo anterior podría presumir que los usuarios en general no parecen estar satisfechos con el servicio que reciben.

Sobre el análisis prospectivo del mercado.

22. No se vislumbran cambios tecnológicos significativos en este servicio, el cual más bien se trata de una tecnología madura.
23. No hay solicitud de concentraciones o fusiones en este que puedan afectar a futuro las condiciones del mercado.
24. En los últimos años la tendencia en las suscripciones y en el tráfico de telefonía fija ha ido a la baja, lo cual se podría reflejar en un menor incentivo para que los proveedores compitan de manera dinámica en este mercado, sobre todo si el mismo se convierte en un servicio residual que sólo tiene relevancia como parte de un paquete.
25. Una circunstancia que podría mejorar la dinámica competitiva de este mercado sería la existencia de

la portabilidad numérica, la cual podría llevar a un mayor dinamismo de los operadores, con el desarrollo de mejores estrategias comerciales para la atracción de clientes.

26. El ICE en setiembre del año 2015 interpuso una demanda contenciosa en contra de la resolución del Consejo de la SUTEL que ordenaba iniciar el proceso de portabilidad fija y además acudió a la Sala Constitucional a interponer una acción de inconstitucionalidad cuestionando la entrada en vigencia de la portabilidad numérica fija por estimar que existe un monopolio legal del servicio de telefonía fija que repercute de manera directa en el servicio de telefonía IP.

Sobre la dominancia conjunta

27. El mercado del servicio minorista de telefonía fija no reúne las características que hagan presumir la existencia de dominancia conjunta, entre ellas: el mercado no muestra una tendencia estable en la cantidad de clientes; las cuotas de mercado de los participantes no son estables ni similares, existe un claro líder del mercado con una participación superior al 90%; el mercado muestra un continuo ingreso de nuevos agentes que representan competencia potencial; dada la gran cantidad de participantes de este mercado y la diferencia en tamaño de los mismos, se dificulta la existencia de conductas colusorias.

D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO MINORISTA DE TELEFONÍA FIJA

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio minorista de telefonía fija permite concluir que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, es el operador importante del mercado de telefonía fija por las siguientes razones:
- El ICE posee una cuota de mercado de 93.6% para el año 2015, cuantificada a nivel de usuarios.
 - El ICE posee el control de instalaciones esenciales por ser el dueño de la red de conmutación de circuitos, sobre la cual posee el monopolio legal en relación con el servicio de telefonía básica tradicional.
 - El ICE posee ventajas tecnológicas que no son fácilmente adquiribles por los otros proveedores, ya que al existir un monopolio sobre la telefonía básica tradicional los operadores que deseen prestar este servicio deben hacerlo mediante tecnologías distintas, que son incapaces de replicar ciertas características y funcionalidades de la telefonía básica tradicional, entre las que se encuentran principalmente el abastecimiento independiente de energía, lo que hace que esta red sea más robusta que otras redes para objetivos específicos tales como alarmas y sistemas de monitoreo.
 - El ICE posee altas economías de escala ya que cuenta con una red desplegada en todo el país, cuyos costos se encuentran actualmente hundidos.
 - El ICE es un operador integrado verticalmente, lo que le facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas.
 - El mercado minorista de telefonía fija presenta una ausencia de competencia potencial, ya que la dinámica competitiva en este servicio no sólo es baja, sino que tampoco tiende a mejorar en el corto plazo.
 - En el mercado minorista de telefonía fija existen altos obstáculos a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular la inexistencia de la portabilidad numérica fija se ha constituido en un impedimento importante para el desarrollo de otros operadores del mercado.
 - El ICE posee exclusividad en algunas zonas geográficas del país, sobre todo en los cantones más alejados de la gran área metropolitana.
 - En el mercado minorista de telefonía fija los costos de desarrollar canales alternativos son altos, en virtud de la inexistencia del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado para la prestación del servicio de telefonía fija básica tradicional, lo que obliga a otros operadores a desplegar sus propias redes para ofrecer este servicio.
- II. Que el servicio minorista de telefonía fija es un mercado que posee un operador con poder significativo de mercado, sea el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, lo que implica, conforme a

la normativa vigente, que este mercado no se encuentra en competencia efectiva.

III. Que por lo tanto es pertinente y necesario imponerle al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado de telefonía fija:

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

Se impone esta obligación con base en los principios de transparencia y no discriminación establecidos en la normativa y como una obligación que tiene como objetivo una ágil detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas por la normativa costarricense. Con el cumplimiento de esta obligación es posible por parte del regulador asegurar la detección rápida de cualquier comportamiento contrario a las obligaciones establecidas en este mercado.

Por lo cual, se impone la obligación de remitir a la SUTEL el detalle de los precios de toda la oferta comercial asociada con el servicio de telefonía fija. Esta información se debe comunicar a SUTEL a más tardar con 24 horas hábiles de anticipación a su publicación y entrada en vigencia. La información que debe remitirse es la siguiente:

- a. Cualquier modificación que realice en sus planes de precios, paquetes de servicios, tarifas especiales y condiciones de prestación de los servicios de telefonía fija ofrecidos.
- b. Cualquier incorporación al portafolio de nuevos servicios asociados con la telefonía fija.
- c. Cualquier otro tipo de promociones y/o ofertas, combinadas con otros servicios o no, que incluyan al servicio de telefonía fija.

Para dar cumplimiento a esta obligación el ICE deberá suministrar a la Sutel la siguiente información bajo el formato establecido:

- Fecha
- Operador
- Nombre del Plan
- Residencial o corporativo
- Vigencia del Contrato
- Cargo de Suscripción y/o instalación
- Costo Mensual del Plan con impuesto ventas
- Cantidad de minutos nacionales on-net fijos incluidos
- Cantidad de minutos nacionales off-net fijos incluidos
- Cantidad de minutos nacionales off-net móviles incluidos
- Precio de los minutos excedentes a redes fijas on net
- Precio de los minutos excedentes a off net
- Precio de los minutos excedentes a redes móviles
- Otros detalles

Adicionalmente se establece que el ICE deberá hacer una primera entrega de información que incluya los datos respectivos de todos los planes y promociones vigentes a la fecha 15 días hábiles después de la publicación de la resolución final que defina los mercados relevantes de telecomunicaciones.

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

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

La presente obligación responde a la necesidad de información suficiente sobre los ingresos y costos totales de los distintos servicios de telecomunicaciones, ya que a partir de ellos la Sutel podrá supervisar y verificar

el cumplimiento de la legislación aplicable, ya que permite conocer de forma desagregada los costos de los servicios de los operadores de telecomunicaciones que se encuentren sujetos a regulación, así como verificar el cumplimiento de otras de las obligaciones impuestas, tal y como es el caso de la orientación a costos.

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

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

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

Esta obligación de carácter general, y no exclusiva de los operadores importantes, al momento de ser impuesta a los operadores importantes busca reafirmar la obligación que tienen todos los operadores del mercado de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia de telecomunicaciones o en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472.

d. Someterse al régimen tarifario correspondiente.

Es necesario la imposición de esta obligación, dado que no existe competencia efectiva en el mercado de referencia. Aunado a ello, desde el ingreso de los nuevos participantes a la fecha, no ha existido una mejora significativa en la competencia de precios, por cuanto los precios se han mantenido sin mayor variación ni diferencias, es más la mayoría de los participantes se han apegado al tope tarifario.

Asimismo, actualmente se mantiene la imposibilidad para que los usuarios puedan cambiar de proveedor de servicio de telefonía fija manteniendo su número telefónico, lo que aumenta la posibilidad de incrementos de precios anticompetitivos, de tal forma un eventual aumento de precios podría gozar de un bajo riesgo de pérdida de clientes.

Es por ello que la Sutel continuará regulando las tarifas de este servicio, toda vez que se considera que, dadas las condiciones competitivas actuales del servicio minorista de telefonía fija, la regulación tarifaria es un instrumento no sólo necesario sino también efectivo para fomentar la eficiencia, la competencia y el beneficio de los usuarios finales de este mercado.

E. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE DE TELEFONÍA FIJA, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES

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

- *Observación presentada por Ari Reyes.*

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

- *Observación presentada por Ana Grettel Molina González*

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

- *Observación presentada por Krissia Peraza.*

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

- *Observación presentada por Lidianeth Mora Cabezas.*

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

- *Observación presentada por Luis Aguilar.*

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

- Observación presentada por Ana Monge Fallas.

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

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

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

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

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

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

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

Así si bien la competencia de SUTEL para fijar precios es de naturaleza ordinaria, de regla siempre que el mercado de telecomunicaciones no se encuentre en competencia, no se puede dejar de lado que el Legislador

quiso dejar establecido que la SUTEL mantuviera el control sobre los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones hasta tanto el mercado como un todo no estuviera listo para autorregularse, pero que una vez que se determinara que el mercado estaba en competencia, era necesario proceder a desregularlo

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

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

○ *Observación presentada por José Cabezas Ramírez*

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

○ *Observación presentada por Leiner Vargas Alfaro*

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

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

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

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

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

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

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

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

Los artículos 73 inciso i) de la Ley 7593, en relación con el 12 del Reglamento de acceso e interconexión de

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

- Sobre el sustento de estudios tarifarios previos.

Al respecto, el señor Vargas Alfaro indicó:

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

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

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

Al respecto, indicó el señor Vargas Alfaro que:

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

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

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

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

- *Observación presentada por Allan Baal*

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

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

Señala el señor Allan Baal al respecto que:

Lo segundo: La cobertura.

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

(...)

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

Y esto no mejora.

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

Tercero: El desperdicio de los recursos.

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

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

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

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

(...)

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

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

Asimismo, tal observación no guarda relación con el proceso en consulta pública, sea con la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes. Así las cosas, no es de recibo la observación presentada por el señor Allan Baal en cuanto a este punto.

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

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

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

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

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

- *Observación presentada por Lizandro Antonio Pineda Chaves.*

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

- *Observación presentada por Guadalupe Martínez Esquivel.*

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

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

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

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

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

- *Observación presentada por Ralph Carlson.*

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

Al respecto, la Constitución Política establece que el idioma español es la lengua oficial de la Nación, lo que implica el deber de su uso en las actuaciones oficiales de los poderes públicos⁴⁸.

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

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

VII. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones particulares sobre el mercado del servicio minorista de telefonía fija:

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

○ *Sobre los argumentos en relación con el procedimiento*

En relación con los argumentos relacionados con la selección de la muestra del benchmarking internacional, se considera que al contrario de lo indicado por el ICE en el escrito NI-1243-2016, la identificación de la muestra de países del benchmarking internacional sí incluyó criterios técnicos, como se confirma en el Anexo 2 de los informes puestos en consulta (visible a folios 664 a 909).

La definición de la selección de países contempló la selección de diversas variables *proxies*, de factores de oferta y demanda, para el despliegue de redes y prestación de servicios de telecomunicaciones: producto interno bruto (PIB) per cápita, nivel de urbanización del país y la densidad poblacional (folio 668). Precisamente, la metodología para la selección de los países fue meticulosa y se encuentra ampliamente desarrollada en los folios del 671 al 677 del expediente MRE-01553-2016.

Básicamente, el benchmarking internacional, incorporado en los informes de mercados relevantes, permite comparar distintas variables relacionadas al sector telecomunicaciones de 24 países⁴⁹, en diferentes etapas de liberalización, con Costa Rica. Al respecto se le debe recordar al ICE, que el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones está enfocado en cuatro ejes: estructura de mercado, barreras de entrada, conducta y beneficios de los consumidores y el análisis prospectivo del mercado, así si bien el benchmarking permite conocer dónde se encuentra nuestro país en comparación con otros, en ningún momento es determinante en el resultado del análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones. De tal manera, se rechazan los argumentos expuestos por el ICE en cuanto este tema.

Ahora bien, en relación con los argumentos relacionados con el tema de la rentabilidad y el costo promedio ponderado del capital (WACC por sus siglas en inglés), es pertinente establecer que en la RCS-082-2015 se establecen los parámetros e indicadores que se considerarán para el análisis del grado de competencia efectiva de los mercados, siendo que específicamente en el punto 1.8, del Por Tanto se establece que la Rentabilidad se medirá de la siguiente manera:

- Indicador: Nivel relativo de rentabilidad, por ejemplo, ingresos antes de intereses, impuestos sobre capital empleado (donde esté disponible por servicio).
- Descripción: Se refiere al nivel de lucro por encima o debajo de un nivel razonable
- Indicios de Competencia: Rentabilidad excesiva puede ser una señal de poder de mercado.

En los informes sujetos a Consulta Pública, se procedió a utilizar como indicador de rentabilidad los ingresos del mercado, con la información disponible a la fecha del estudio y cumpliendo con lo establecido en dicha resolución. Siendo así el nivel de ingresos, un indicador válido para concluir sobre este parámetro, por lo que se rechaza la petición del ICE de sustituirlo por otro indicador.

⁴⁸ Ver en tal sentido, las resoluciones de la Sala Constitucional 17744-06 de las 14:34 horas del 11 de diciembre de 2006 y 2014-013120 de las 16:45 horas del 08 de agosto del 2014.

⁴⁹ 9 países Latinoamericanos, 8 europeos, 5 asiáticos, 1 del Medio Oriente y 1 de Oceanía.

Respecto a la consideración del WACC en el análisis de la rentabilidad, en el apartado de los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción, se realiza un análisis del costo de capital de la industria de las telecomunicaciones con la información disponible y cumpliendo con los parámetros de la RCS-082-2015. La finalidad de valorar el WACC responde al análisis de las barreras de entrada del mercado y de los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción y distribución. Por lo tanto, la petición del ICE de reconsiderar la valoración del WACC debe ser rechazada.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente indicar que en distintas ocasiones la SUTEL ha buscado realizar un análisis más profundo de estas condiciones, pero esto no ha sido posible debido a que algunos operadores no han proporcionado los Estados Financieros correspondientes al sector de telecomunicaciones, incluido el mismo ICE.

○ *Sobre los argumentos en relación con el mercado minorista de telefonía fija*

En relación con el argumento relacionado con el efecto de sustituibilidad entre telefonía fija y móvil es pertinente indicar que dicha circunstancia sí fue considerada en el análisis, concluyéndose que en este momento aún no es posible considerar que exista una relación de sustitución entre ambos servicios, dejando abierta la posibilidad a futuro de que dicha circunstancia pueda ser valorar en la próxima revisión de este mercado.

Es importante destacar que los Gráficos 4, 5 y 6 presentados en el escrito del ICE no acreditan la sustituibilidad entre los servicios de telefonía fija y móvil, sino únicamente muestran el desarrollo de los servicios de telefonía en el mercado costarricense. La cantidad de hogares con teléfono celular y fijo evidencian la penetración del servicio; así como las suscripciones y el tráfico muestran la transformación del servicio.

Para determinar aspectos tal como la sustituibilidad o complementariedad actual en el mercado costarricense de telefonía fija y móvil, tal y como corresponde, la DGM efectuó el análisis tanto desde el punto de vista de la demanda y de oferta, respaldada en la encuesta de sustituibilidad, Licitación abreviada No 2015LA-000006-SUTEL *“Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones”*, así como la encuesta a los operadores, mediante oficio 7364-SUTEL-DGM-2015.

Así la evidencia disponible señala que los efectos de complementariedad dominan sobre los de sustitución entre telefonía fija y móvil, fundamentándose tanto por el grado de complementariedad desde el lado de la demanda como por el lado de la oferta⁵⁰.

Por otra parte, en relación con las observaciones efectuadas en cuanto al tema de sustituibilidad de los servicios fijos y móviles, en las páginas 321, 322, 345, 375 y 438, es necesario indicar que el ICE interpreta partes del informe de manera antojadiza para fundamentar su argumento, por lo tanto, esto corresponde a un error de interpretación, de tal forma que las manifestaciones devienen en improcedentes y completamente infundadas.

En virtud de lo anterior, se considera que existen elementos sólidos y contundentes para sostener que actualmente el servicio telefónico fijo es complementario al móvil y rechazar los argumentos relacionados con este tema esbozados por el ICE.

En relación con el argumento de la infraestructura asociada a la red fija, es pertinente indicar que el análisis de la SUTEL claramente aborda el tema de la infraestructura en la industria de telecomunicaciones, incluso se pone de manifiesto que es una industria intensiva en capital, no sólo en el momento del despliegue de la red sino también para la continuidad y expansión constante del servicio. Sin embargo, debe tenerse claro que

⁵⁰ Específicamente un 61,8% de los usuarios encuestados considerara que la telefonía fija no le brinda el mismo servicio que la telefonía móvil, además un 58,9% de los usuarios de la encuesta indicó que a pesar de que se genere un incremento permanente del 10% el precio del servicio de telefonía fija mantendría dicho servicio. Del mismo modo, otro elemento que sostiene la complementariedad entre el servicio fijo y móvil de telefonía es que existen un 67,3% de los hogares individuales que cuentan tanto con una línea telefónica fija como con una línea telefónica móvil, evidenciándose la complementariedad que aún prevalece entre ambos. Al mismo tiempo, la respuesta de los proveedores a la encuesta viene a respaldar que en la actualidad la telefonía móvil no es sustituto del servicio de telefonía fija.

dicha circunstancia no tiene una relación directa con los problemas enfrentados por el ICE en el manejo comercial de su red fija y la situación financiera de esta. De tal forma que estos argumentos no pueden ser valorados como un argumento técnico, que deba ser incorporado dentro del análisis, así no es de recibo lo argumentado por el ICE.

Ahora bien, sobre el argumento del régimen especial de regulación de la red fija en materia tarifaria, es importante indicar que lo manifestado por el ICE en su escrito de observaciones es una interpretación particular de los alcances de la apertura en el servicio de telefonía fija, interpretación que dista de la posición de la SUTEL. Al respecto, se le recuerda al ICE que dicho tema será oportunamente resuelto en la vía judicial. Sin perjuicio de lo anterior, es importante establecer que el tipo de regulación tarifaria que debe aplicar a este servicio no es un elemento que esté siendo analizado dentro de la propuesta sometida a consulta, por lo cual los argumentos del ICE en este sentido no tienen relación con el objeto de la consulta.

Finalmente, en relación con los argumentos relacionados con el servicio de telefonía pública, es pertinente precisar que el ICE no aporta razones técnicas que sustenten su posición de que la telefonía pública debe considerarse en el mismo mercado que la telefonía fija.

Se debe recordar que la telefonía pública permite el acceso, recepción y envío de llamadas nacionales en un origen fijo público, se presta exclusivamente mediante la conexión de aparatos telefónicos de uso público ubicados en lugares específicos, por medio de un determinado mecanismo de cobro o tasación.

Precisamente el servicio de telefonía pública tiene por objetivo satisfacer una necesidad colectiva de comunicación. En ese sentido, por un precio determinado, todos los habitantes tienen derecho a disfrutar el servicio, en consecuencia, ninguno es propietario ni del aparato telefónico ni de la numeración, así que no puede hacer uso exclusivo del servicio, además para utilizar el servicio el usuario debe desplazarse.

De tal manera se evidencia que las características del servicio de telefonía pública distan de las del servicio de telefonía fija, así más allá del hecho de que ambos servicios se presten sobre la red fija, las características y funcionalidades de los mismos hacen que no se puedan considerar como sustitutos por parte del usuario, razón por la cual no pueden ser analizados dentro del mismo mercado relevante, así los argumentos del ICE devienen en improcedentes.

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

- *Sobre los argumentos de aspectos generales e instrumentos empleados por la SUTEL*

En primer lugar, en relación con el argumento de que el instrumento de la encuesta realizada por SUTEL y sus resultados no constan en los anexos de la propuesta, es necesario aclarar que toda la documentación de respaldo en relación con este tema consta en el Anexo 1 el cual corresponde al “Informe Final de Contratación 2015LA-000006-SUTEL” de la propuesta puesta en consulta (folios 559 al 661). Ahora bien, en cuanto a sustento tanto de los resultados como de las conclusiones derivadas de la “Encuesta sobre el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones”, en dicho Anexo se detallan aspectos metodológicos, actividades sustantivas, principales resultados a nivel de servicio y conclusiones generales de esta operación estadística.

En segundo lugar, sobre el argumento donde se señala que se desconoce el criterio de selección de los cantones definidos en la muestra. La encuesta de acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones es un estudio elaborado para la Superintendencia de Telecomunicaciones, con el objetivo de ofrecer información relevante y actualizada sobre diversos temas vinculados al sector de telecomunicaciones a nivel nacional. Por esta razón el diseño muestral de la encuesta tiene como principal objetivo estadístico el garantizar resultados a nivel nacional, motivo por el cual todos sus resultados y conclusiones tienen como premisa la validez a nivel nacional, no cantonal.

En el Anexo 1, mencionado anteriormente, se señalan los aspectos metodológicos del estudio, en este se detalla la distribución de la muestra a nivel geográfico, específicamente agrupaciones de cantones, definidas para efectos del estudio como estratos, dado que, de acuerdo al criterio de conformación, estas poseen una medida de variabilidad alta entre ellas y una baja medida de variabilidad dentro de ellas.

No obstante, al no ser estas agrupaciones una característica relevante para la inferencia de resultados y delimitarse a ser una variable utilizada como parte de la metodología para garantizar una eficiente distribución de la muestra a nivel nacional el Anexo 1 se limita señalarlas y exponer la correspondiente cantidad de muestra para a cada una de estas.

Sin embargo, es importante rescatar que este agrupamiento cantonal obedece a una metodología estadística robusta, creada y utilizada por el Viceministerio de Telecomunicaciones para la realización de estudios similares con la finalidad de formular política pública. Ejemplo de esto se encuentra el Ranking de Infraestructura en Telecomunicaciones (MICITT, 2012) el cual puede ser descargado desde el sitio web del Viceministerio www.telecom.go.cr

En este sentido, el método para la conformación de estas agrupaciones cantonales no se encuentra incluido en el Anexo supra mencionado, debido a que no forma parte del alcance del estudio. No obstante, es relevante señalar que este agrupamiento cantonal, se sustenta en varios criterios. El primero son los valores para cada uno de los gobiernos locales, según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) creado y actualizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en el año 2013; el segundo es la cercanía geográfica.

Por lo anterior y fin de garantizar una efectiva dispersión de la muestra a nivel nacional, es el motivo por el cual esta Superintendencia se permite utilizar dicho agrupamiento cantonal como característica geográfica en la distribución de la muestra utilizada y así facultar la inferencia los resultados para el total país.

En tercer lugar, sobre el argumento de que la muestra está diseñada para ciertos cantones pre-definidos, lo que impide validar el supuesto de aleatoriedad y de inferencia a nivel nacional, es necesario indicar que la estadística ofrece una amplia gama de métodos y técnicas para el diseño de muestras complejas para la realización de encuestas por muestreo. Es por esa razón que previo a la definición del diseño muestral para la “Encuesta de acceso, uso y precepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones”, la SUTEL estableció dos postulados, el primero es la posibilidad de realizar generalidades de la población costarricense a partir de la muestra y el segundo, es garantizar la rigurosidad metodológica que permita ofrecer resultados confiables estadísticamente.

Así las cosas, el diseño muestral de esta encuesta es un modelo mixto en el cual se combinan diferentes métodos y técnicas estadísticas, a fin de cumplir las siguientes características:

- Representatividad a nivel nacional
- Aleatoriedad en la selección de las unidades de estudio
- Seguridad de obtener una muestra de un tamaño determinado.
- Reducir a un mínimo el tiempo para el trabajo de campo.
- Obtener una muestra que satisfaga los controles de la estructura o composición, respecto a: sexo, edad, entre otros.

En relación a estas características, el diseño utilizado para la encuesta fue probabilístico, estratificado y bi-etápico según cuotas, dado que en la primera etapa de muestreo se seleccionan segmentos censales como unidades primarias de muestreo (UPM) y posteriormente para la segunda etapa del diseño se seleccionan viviendas como unidades secundarias de muestro (USM). Además, el método de selección para las UPM es de acuerdo a la probabilidad proporcional al tamaño (PPT) en cada una de estas y la selección de viviendas se realiza mediante el uso de método “hoja de ruta” para garantizar la selección aleatoria de las viviendas.

Por otra parte, el diseño contempla una estatificación de la muestra, mediante la conformación de 36 agrupaciones cantonales en todo el territorio nacional a fin de garantizar una dispersión eficiente de la muestra a nivel geográfico.

En cuanto a la distribución geográfica de la muestra, así como de las variables de control (sexo, grupos de edad y zona), la misma fue proporcional de acuerdo a la distribución de la población según el Censo de Población realizado en el 2011. Además, para garantizar una distribución acorde a la actual estructura demográfica costarricense y que los resultados que se deriven la encuesta repliquen confiablemente las características demográficas y su distribución geográfica, en casos particulares de ser requerido se aplicó una sobre muestra para así eliminar la subestimación de resultados.

A continuación, se expone la distribución de las 3500 entrevistas propuestas para la encuesta, de las cuales se realizaron efectivamente 3507 entrevistas presenciales a todo el país.

Cuadro 10
Distribución de Muestra por Agrupación Cantonal, Sexo y Grupo de Edad.

Provincia	Canton	Muestra	HOMBRE	MUJER	18-26	27-35	36-45	46-75	Tipo
Alajuela	Alajuela	110	55	55	28	38	27	17	URBANO
Alajuela	San Carlos	85	42	43	22	29	21	13	RURAL
Alajuela	San Ramón	110	55	55	28	38	27	17	URBANO
Alajuela	Alfaro Ruiz, Poás	100	50	50	26	34	25	16	URBANO
Alajuela	Upala, Guatuso, Chiles	90	45	45	23	31	22	14	RURAL
Alajuela	Naranjo, Grecia, V. Vega	105	52	53	27	36	26	17	URBANO
Totales		600	420.888	427.258	163.236	217.203	156.025	100.209	
Cartago	Cartago, Alvarado	100	49	51	25	34	25	16	URBANO
Cartago	La Unión, Guarco	100	49	51	25	34	25	16	URBANO
Cartago	Turrialba	110	54	56	28	37	28	17	RURAL
Cartago	Oreamuno, Paraíso, Jiménez	105	52	53	26	36	26	17	URBANO
Totales		415	240.873	250.030	93.558	127.287	94.308	59.041	
Guanacaste	Liberia	85	42	43	23	28	20	14	RURAL
Guanacaste	Santa Cruz, Tilarán, Carrillo	100	50	50	27	33	24	16	RURAL
Guanacaste	Nicoya, Nandayure	80	40	40	22	26	19	13	RURAL
Guanacaste	Abangares, La Cruz	80	40	40	22	26	19	13	RURAL
Guanacaste	Cañas, Bagaces	90	45	45	24	30	22	14	RURAL
Totales		435	161.988	164.965	67.477	81.365	59.307	39.883	
Heredia	Heredia	110	54	56	26	39	28	18	URBANO
Heredia	San Rafael, Barva, Sta. Barabá	105	51	54	24	37	26	17	URBANO
Heredia	Santo Domingo, San Isidro, San Pablo	105	51	54	24	37	26	17	URBANO
Totales		320	211.246	222.431	77.725	117.745	84.250	55.158	
Limón	Limón	85	43	42	24	29	20	12	RURAL
Limón	Siquirres, Talamanca, Matina	90	45	45	25	31	21	13	RURAL
Limón	Guácimo, Sarapiquí, Pococí	90	45	45	25	31	21	13	RURAL
Totales		265	193.640	193.222	77.693	95.179	65.812	39.028	
Puntarenas	Puntarenas	85	43	42	22	29	21	13	RURAL
Puntarenas	Buenos Aires, Osa	80	40	40	21	27	19	12	RURAL
Puntarenas	Corredores, Golfito, Coto Brus	90	45	45	24	30	22	14	RURAL
Puntarenas	Atenas, Esparza, San Mateo, Orotina, Garabito	100	50	50	26	34	24	16	RURAL
Puntarenas	Aguirre, Parrita	90	45	45	24	30	22	14	RURAL
Totales		445	205.959	204.970	79.201	101.029	72.939	46.710	
San José	San José	115	55	60	27	39	28	20	URBANO
San José	Desamparados	110	53	57	26	37	27	19	URBANO
San José	Pérez Zeledón	85	41	44	20	29	21	15	RURAL
San José	Goicoechea, Coronado	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Alajuelita, Aserrí	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Curridabat, Tibás	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Turrubares, Mora, Puriscal	105	50	55	25	36	26	19	URBANO
San José	León Cortes, Tarrazú, Dota, Acosta	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
San José	Moravia, Flores y Palmares	105	50	55	25	36	26	19	URBANO
San José	Escazú, Belén, Santa Ana, Montes Oca	100	48	52	24	34	25	18	URBANO
Totales		1.020	671.469	732.773	255.745	366.384	267.383	190.419	
TOTAL POBLACIÓN		3.500	2.106.063	2.195.649	814.635	1.106.192	800.024	530.448	

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEC.

Finalmente, y en virtud de los aportes anteriormente mencionados, así como el trabajo metodológico aplicado para la realización de la “Encuesta sobre acceso, uso y precepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones”, e diseño muestral aplicado a pesar de ser un muestreo por cuotas, no inválida el supuesto de aleatoriedad dado que todo el proceso estadístico ejecutado no permite prever los resultados más que en razón de la intervención del azar. Principalmente, porque a pesar de los resultados obtenidos bajo ninguna circunstancia puede determinarse en alguno de estos antes que este se produzca.

En cuarto lugar, sobre el argumento de que la distribución de la muestra asigna cantones a provincias a las que no pertenecen, es necesario indicar que el diseño muestral de la encuesta no contempla ningún tipo de análisis o desagregación a nivel de unidades político administrativas provinciales dentro sus objetivos. Por lo cual establecer algún tipo de priorización para la distribución de muestra y ofrecer resultados a este nivel de desagregación, está fuera del alcance de esta encuesta, dado que la encuesta elaborada para la SUTEL es una encuesta nacional y no una encuesta provincial.

Por lo anterior, no es vinculante garantizar que las agrupaciones cantonales difieran con la división política administrativa de nuestro país a nivel de provincia. Principalmente porque las agrupaciones cantonales obedecen a la asociación de variables socio-demográficas, geográficas, entre otras y la división a nivel de provincial omite la consideración de otras variables que no sean las político administrativas, dejando de lado un dinámica explícita en el desarrollo regional de múltiples ámbitos costarricense.

Finalmente, sobre el argumento de que las conclusiones derivadas deben estar en función de la población de interés, hogares que cuentan con el servicio de Internet fija, es pertinente aclarar que el análisis aportado en la propuesta realizada por la SUTEL tiene de manera explícita la consideración de la población de interés, la cual está claramente definida como las personas residentes habituales de hogares que poseen acceso a internet fijo en la vivienda. Sin embargo, es importante tomar en consideración que la elección de esta característica como variable para determinar del tamaño de muestra ofrece una virtud que contribuye a soportar el análisis sobre otros servicios de telecomunicaciones, lo que en nada desvirtúa la encuesta llevada a cabo, principalmente, porque a diferencia de otros estudios, el tamaño de muestra está determinado para garantizar la posibilidad de realizar generalidades de la muestra a partir de la característica menos recurrente en la población y así obtener la mayor cantidad de información sobre esta, propiciando de manera explícita la recolección de información de otras características presentes en la población de interés mucho más recurrentes.

- **Observación presentada por los Diputados Fracción Frente Amplio**

- *Sobre el argumento de que se debe declarar al ICE operador importante en todos los mercados y con ello mantener todos los mercados regulados.*

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

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

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

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

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

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

En virtud de lo anterior, es el deber legal de la SUTEL declarar como operadores importantes sólo aquellos operadores que efectivamente ostenten dicha condición.

- *Sobre el argumento de que no es posible resolver el presente procedimiento en cuanto hay denuncias*

por prácticas monopolísticas pendientes de ser resueltas.

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

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

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

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

- VIII.** Que en razón de los elementos destacados de previo este Consejo de la SUTEL considera que en el proceso de consulta pública no se aportaron elementos de hecho y derecho que lleven a considerar que la propuesta contenida en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio de minorista de telefonía fija deba ser modificada en ninguno de sus extremos, por lo cual corresponde acoger la misma.

POR TANTO

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

EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE:

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

Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, Alfredo Vega, Ana Novoa, Edgar Arguedas Medina, Leiner Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Álvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácomo Soto, Fabián Picado, Cristian Jackson, Josseline Gabelman, Ariel Sánchez Calderón, Carlos Watson, Ciska Raventos, Rafael Rivera Zúñiga, Ana Monge Fallas, por referirse a una supuesta propuesta tarifaria de la SUTEL de cobro por descarga, la cual no guarda relación con la propuesta sometida a consulta pública.

- 8.- **NO ATENDER** la observación del señor Ralph Carlson por haberse presentado en idioma distinto al español.
- 9.- **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibile la observación del señor Terrilynn West.
- 10.- **RECHAZAR** la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación el mercado del servicio minorista de telefonía fija por no llevar razón en sus argumentaciones.
- 11.- **RECHAZAR** la observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones que se refiere a aspectos conexos al análisis del servicio minorista de telefonía fija por no llevar razón en sus argumentaciones.
- 12.- **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisibile la observación de los Diputados de la Fracción del Frente Amplio para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018.
- 13.- **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 6421-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado minorista de telefonía fija.
- 14.- **DEFINIR** el mercado del servicio minorista de telefonía fija como el mercado que incluye el servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones y el servicio de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado y con destino nacional.
- 15.- **DECLARAR** como operador importante en el mercado del servicio minorista de telefonía fija al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD.
- 16.- **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio minorista de telefonía fija no se encuentra en competencia efectiva.
- 17.- **MANTENER** el servicio minorista de telefonía fija en la lista de mercados relevantes sujetos de regulación ex-ante, en los términos de lo definido en los artículos 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley N° 7593.
- 18.- **IMPONER** al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado minorista de telefonía fija:

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

Se impone esta obligación con base en los principios de transparencia y no discriminación establecidos en la normativa y como una obligación que tiene como objetivo una ágil detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas por la normativa costarricense. Con el cumplimiento de esta obligación es posible por parte del regulador asegurar la detección rápida de cualquier comportamiento contrario a las obligaciones establecidas en este mercado.

Por lo cual, se impone la obligación de remitir a la SUTEL el detalle de los precios de toda la oferta

comercial asociada con el servicio de telefonía fija. Esta información se debe comunicar a SUTEL a más tardar con 24 horas hábiles de anticipación a su publicación y entrada en vigencia. La información que debe remitirse es la siguiente:

- a. Cualquier modificación que realice en sus planes de precios, paquetes de servicios, tarifas especiales y condiciones de prestación de los servicios de telefonía fija ofrecidos.
- b. Cualquier incorporación al portafolio de nuevos servicios asociados con la telefonía fija.
- c. Cualquier otro tipo de promociones y/o ofertas, combinadas con otros servicios o no, que incluyan al servicio de telefonía fija.

Para dar cumplimiento a esta obligación el ICE deberá suministrar a la Sutel la siguiente información bajo el formato establecido:

- Fecha
- Operador
- Nombre del Plan
- Residencial o corporativo
- Vigencia del Contrato
- Cargo de Suscripción y/o instalación
- Costo Mensual del Plan con impuesto ventas
- Cantidad de minutos nacionales on-net fijos incluidos
- Cantidad de minutos nacionales off-net fijos incluidos
- Cantidad de minutos nacionales off-net móviles incluidos
- Precio de los minutos excedentes a redes fijas on net
- Precio de los minutos excedentes a off net
- Precio de los minutos excedentes a redes móviles
- Otros detalles

Adicionalmente se establece que el ICE deberá hacer una primera entrega de información que incluya los datos respectivos de todos los planes y promociones vigentes a la fecha 15 días hábiles después de la publicación de la resolución final que defina los mercados relevantes de telecomunicaciones.

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

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

La presente obligación responde a la necesidad de información suficiente sobre los ingresos y costos totales de los distintos servicios de telecomunicaciones, ya que a partir de ellos la Sutel podrá supervisar y verificar el cumplimiento de la legislación aplicable, ya que permite conocer de forma desagregada los costos de los servicios de los operadores de telecomunicaciones que se encuentren sujetos a regulación, así como verificar el cumplimiento de otras de las obligaciones impuestas, tal y como es el caso de la orientación a costos.

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

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

c. Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de

competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.

Esta obligación de carácter general, y no exclusiva de los operadores importantes, al momento de ser impuesta a los operadores importantes busca reafirmar la obligación que tienen todos los operadores del mercado de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia de telecomunicaciones o en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472.

d. Someterse al régimen tarifario correspondiente.

Es necesario la imposición de esta obligación, dado que no existe competencia efectiva en el mercado de referencia. Aunado a ello, desde el ingreso de los nuevos participantes a la fecha, no ha existido una mejora significativa en la competencia de precios, por cuanto los precios se han mantenido sin mayor variación ni diferencias, es más la mayoría de los participantes se han apegado al tope tarifario.

Asimismo, actualmente se mantiene la imposibilidad para que los usuarios puedan cambiar de proveedor de servicio de telefonía fija manteniendo su número telefónico, lo que aumenta la posibilidad de incrementos de precios anticompetitivos, de tal forma un eventual aumento de precios podría gozar de un bajo riesgo de pérdida de clientes.

Es por ello que la SUTEL continuará regulando las tarifas de este servicio, toda vez que se considera que, dadas las condiciones competitivas actuales del servicio minorista de telefonía fija, la regulación tarifaria es un instrumento no sólo necesario sino también efectivo para fomentar la eficiencia, la competencia y el beneficio de los usuarios finales de este mercado.

19.- DEROGAR parcialmente la RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre de 2009, exclusivamente en lo ahí dispuesto en relación con los siguientes mercados: Mercado 1: “Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales”; Mercado 2: “Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional”; y Mercado 9: “Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado”.

20.- ESTABLECER que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.

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

**NOTIFÍQUESE
PUBLÍQUESE EN LA GACETA.**

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

CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Luis Alberto Cascante Alvarado
Secretario del Consejo

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

RCS-261-2016

“REVISIÓN DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES”

EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-01553-2016

Se notifica la presente resolución a:

Randall Álvarez al correo electrónico nrca_best7@hotmail.com

Lizandro Antonio Pineda Chaves al correo electrónico nlizandropc10@gmail.com.

Nelsy Saborío al correo electrónico nelsy.saborio@gmail.com

José Cabezas Ramírez al correo electrónico jcabezas@septiembre26.com

María Laura Rojas al correo electrónico lau09rb@gmail.com

Lisa Campabadal Jiménez al correo electrónico liscampa@yahoo.com

Frederik Grant Esquivel al correo electrónico cr_ecoguide@yahoo.com

Luis Diego Madrigal Bermúdez al correo electrónico info@icetur.com

Orlando Paniagua Rodríguez al correo electrónico orlandopaniagarodriguez@gmail.com

Guillermo Sánchez Aguilar al correo electrónico gsaqu20@gmail.com

Guadalupe Martínez Esquivel al correo electrónico gmartinezesquivel@ina.ac.cr

Susan Corrales Salas al correo electrónico susy23cs@hotmail.com

Ramón Martínez González al correo electrónico martineramon@gmail.com

Freddy Barrios Acevedo al correo electrónico knockgarlic@gmail.com

Jorge Arturo Loría Zúñiga al correo electrónico jloria69@hotmail.com

Arturo Sánchez Ulloa al correo electrónico artsanchez1973@yahoo.com

Mauricio Calderón Rivera al correo electrónico mcalderonrivera@gmail.com

Veronique Hascal Durand al correo electrónico verohascal@hotmail.com

Mario Zúñiga Álvarez al correo electrónico mario.zuniga.alvarez@gmail.com

Alfredo Vega al correo electrónico joseavegaa1@gmail.com

Ana Novoa al correo electrónico ananovoa87@hotmail.com .

Alber Díaz Madrigal al correo electrónico alv.diaz81@hotmail.com

David Reyes Gatjens al correo electrónico davidreyescr@gmail.com.

Edgar Arguedas Medina al correo electrónico edgararguedas08@gmail.com.

Leiner Alberto Vargas Alfaro al correo electrónico lavagrecia@gmail.com.

Gioconda Cabalceta Dambrosio al correo electrónico konda_cr@yahoo.es .

Crista Pacheco Cabalceta al correo electrónico crispacheco@hotmail.com.

Alexandra Álvarez Tercero al correo electrónico egipt2000@gmail.com

Jim Fischer al correo electrónico jim.fischer@sympatico.ca.

Julio Arguello Ruíz al correo electrónico julioarguello31@gmail.com

Juan Antonio Rodríguez Montero al correo electrónico antonio08554@gmail.com

Luis Diego Mesén Delgado al correo electrónico diegomesend@gmail.com

Oren Marciano al correo electrónico oren.marciano@gmail.com

Melissa Arguedas al correo electrónico meliargme@rocketmail.com.

Teresa Murillo De Diego al correo electrónico teremurillo10@gmail.com

José Molina Ulate al correo electrónico jmolina72@hotmail.com

Luis Guillermo Mesén Vindas al correo electrónico luisantorcha@yahoo.es

Rosa Coto Tristán al correo electrónico rgcoto@yahoo.com

Christopher David Vargas Araya al correo electrónico christopher.vargas@outlook.com

Roberto Jácamo Soto al correo electrónico robertosoto1988@gmail.com

Allan Baal al correo electrónico allanbaal@post.com

Fabián Picado al correo electrónico fpg32199@gmail.com.

Josseline Gabelman al correo electrónico jossg1@hotmail.com.

José Matarrita Sánchez al correo electrónico josmats@gmail.com

Cristian Jackson, al correo electrónico cristianx50@gmail.com

Ariel Sánchez Calderón al correo electrónico aresc91@hotmail.com.

Carlos Watson al correo electrónico carlos@ie9s.com.

Pablo Gamboa al correo electrónico p.gamboa777@yahoo.es

Alberto Rodríguez Corrales al correo electrónico rocococobo@gmail.com

CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., al correo electrónico notificaciones.judiciales@claro.cr.

TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. al correo electrónico mario.pacheco@telefonica.com

Ciska Raventós al correo electrónico ciska.raventos@gmail.com

Ana Monge Fallas al correo electrónico anamonge@gmail.com

ASOCIACIÓN CONSUMIDORES DE COSTA RICA al correo electrónico eulate@consumidoresdecostarica.org

Rafael Rivera Zúñiga al correo electrónico rafaelriverazu@gmail.com

Ralph Carlson al correo electrónico ralph_carlson@earthlink.net

ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES al correo electrónico fernandolg@tel.lat

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA al correo electrónico rmeza@thr.go.cr

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, al correo electrónico jpalermo@ice.go.cr y notificaciones_drr@ice.go.cr

ASOCIACIÓN CÁMARA DE INFOCOMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍA al correo electrónico aramirez@infocom.cr

VICEMINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES al correo electrónico cynthia.morales@micit.go.cr

Representantes elegidos en la Asamblea Legislativa para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018 por el PARTIDO FRENTE AMPLIO al correo electrónico edgardo.araya@asamblea.go.cr

Terrillynn West al correo electrónico terillynnwest@yahoo.com

NOTIFICA: _____ FIRMA: _____