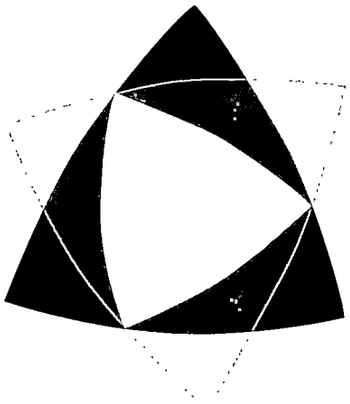
**GESTIÓN #** GCO-DGM MRE-01296-2017



sutel

SUPERINTENDENCIA DE **TELECOMUNICACIONES**

**GESTIÓN #** MRE-01296-2017

**Solicitante:** Superintendencia de Telecomunicaciones

**Trámite:** "Definición del mercado relevante minorista de telecomunicaciones móviles.

**Observaciones:**

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

San José, 13 de julio de 2017

# AUTO DE APERTURA

El Departamento de Gestión Documental de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en atención a la solicitud de la Dirección General de Mercados, procede a la apertura del expediente **GCO-DGM-MRE-01296-2017:**

**Promueve:**

**Superintendencia de Telecomunicaciones**

**Asunto:**

**Definición del mercado relevante minorista de telecomunicaciones móviles.**

sutel
Telecomunicaciones para todos

Licda. Tatiana Bejarano Muñoz
Especialista en Gestión Documental

# Solicitud de Creación de Expediente

## Deryhan Muñoz

mar 11/07/2017 01:59 p.m.

Para:Alba Rodriguez <alba.rodriguez@sutel.go.cr>;

Cc:Tatiana Bejarano <tatiana.bejarano@sutel.go.cr>; Cinthya Arias <cinthya.arias@sutel.go.cr>; Victoria Rodriguez <victoria.rodriguez@sutel.go.cr>;

Estimada doña Alba:

Agradecería crear un expediente para el proceso de consulta pública en relación con el mercado relevante de telecomunicaciones móviles.

El expediente debe ir en la carpeta de "Gestión de Conocimiento", en la parte de DGM referente a "Mercados Relevantes", el título del expediente es:

- "Definición del mercado relevante minorista de telecomunicaciones móviles".

Por el momento dicho expediente estaría conformado por una copia los siguientes documentos:

- Oficio 9095-SUTEL-SCS-2016 (RCS-265-2016)
- Oficio 9110-SUTEL-SCS-2016

Quedo a su disposición para cualquier aclaración que se requiera al respecto.

Saludos cordiales.

sutel
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Deryhan Muñoz Barquero
Dirección General de Mercados
T. 4000-0070
800 - 88 - SUTEL
800 - 88 - 78835
Apartado 151-1200
San José - Costa Rica

----LIBERACION DE RESPONSABILIDAD---- Este mensaje de correo, puede contener información confidencial, propietaria o con derechos reservados y privilegios legales asociados, para el uso de su destinatario. Si usted no es el interesado por favor elimínelo, no lo divulgue, reproduzca o distribuya a terceros. La Superintendencia de Telecomunicaciones no se hace responsable por ningún daño causado por su difusión. Agradecemos informar su uso indebido a soporte@sutel.go.cr.

----DISCLAIMER---- This email message may contain confidential, proprietary or copyrighted and legal privileges associated to the use of the addressee. If you are not the intended recipient please erase it, do not disclose, reproduce or distribute to others. The Superintendencia de Telecomunicaciones is not responsible for any damage caused by its dissemination. Thank you for report the abuse sending an email to soporte@sutel.go.cr.

**9095-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 019-068-2016, de las 15:30 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

**RCS-265-2016**

**"REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES"**

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

---

## RESULTANDO

1. Que por resolución RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de septiembre del 2009, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) emitió la *"DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES"*.

2. Que en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015, denominada: "*Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones*".

3. Que el 18 de mayo de 2015 mediante acuerdo 010-024-2015 de la sesión ordinaria del Consejo de la SUTEL 024-2015 del 13 de mayo de 2015 se instruyó a la Dirección General de Mercados (DGM) para que ejecutara las acciones necesarias para continuar con el proceso de análisis del grado de competencia en los mercados de telecomunicaciones (folios 002 al 004).

4. Que el 22 de julio de 2016 mediante acuerdo 009-039-2016 de la sesión ordinaria 039-2016 del 20 de julio del 2016, el Consejo de la SUTEL emitió una serie de lineamientos a la DGM para cursar el procedimiento de revisión, definición y análisis de los mercados relevantes (folios 005 al 008)

5. Que el 12 de agosto de 2016 mediante acuerdo 021-043-2016 de la sesión ordinaria 043-2016 del 10 de agosto de 2016 el Consejo de la SUTEL instruyó a la DGM para que la propuesta de revisión, definición y análisis de mercados relevantes se agrupe de la siguiente manera: a) Servicios Fijos, b) Servicios Móviles, c) Servicios de Banda Ancha Residencial y d) Servicios Internacionales (folios 009 al 010).

6. Que en fecha 31 de agosto de 2016 mediante oficio 6419-SUTEL-DGM-2016 la DGM remitió la "Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios móviles, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores" (folios 011 al 175).

7. Que a su vez este oficio tiene una serie de informes anexos, a saber: Informe final de la contratación 2015LA-00003-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000006-SUTEL, Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL, Informe de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones de Costa Rica 2015 y Metodología aplicada para efectos de proyección de variables de demanda (folios 549 al 1168)

8. Que el 04 de octubre de 2016 mediante acuerdo 005-055-2016 de la sesión extraordinaria 055-2016 del 30 de setiembre de 2016 el Consejo de la SUTEL dio por recibidos los informes 6419-SUTEL-

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

**9.** Que por Gaceta N° 193 del 07 de octubre de 2016 se cursó invitación a participar del proceso de consulta pública dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en torno a la definición preliminar de los mercados relevantes (folio 1174).

**10.** Que adicionalmente por medio de oficios particulares se cursó invitación a las siguientes instituciones y organizaciones a participar del proceso de consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales:

a. Mediante oficio 07831-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latina de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1313 a 1314).
b. Mediante oficio 07832-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Hispanoamericana a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1315 a 1316).
c. Mediante oficio 07833-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1317 a 1318).
d. Mediante oficio 07834-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Autónoma de Centroamérica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1319 a 1320).
e. Mediante oficio 07835-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Internacional de las Américas a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1321 a 1322).
f. Mediante oficio 07836-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1323 a 1324).
g. Mediante oficio 07837-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1325 a 1326).
h. Mediante oficio 07838-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Estatal a Distancia a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1327 a 1328).
i. Mediante oficio 07839-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Tecnológico de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1329 a 1330).
j. Mediante oficio 07840-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Universidad Técnica Nacional a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1331 a 1332).
k. Mediante oficio 07841-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Instituto Nacional de Aprendizaje a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1333 a 1334).
l. Mediante oficio 07842-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a Consumidores de Costa Rica (CONCORI) a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1335 a 1336).
m. Mediante oficio 07843-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Asociación de Consumidores Libres a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1337 a 1338).
n. Mediante oficio 07844-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó a la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores de Costa Rica a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1339 a 1340).
o. Mediante oficio 07845-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Educación Pública a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1341 a 1342).
p. Mediante oficio 07846-SUTEL-CS-2016 del 20 de octubre del 2016, se invitó al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones a participar en el presente proceso de consulta pública (folios 1343 a 1344).

**11.** Que por Gaceta N° 203 del 24 de octubre de 2016 se amplió por cinco días hábiles el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1357).

**12.** Que por Gaceta N° 209 del 01 de noviembre de 2016 se amplió por segunda vez por cinco días hábiles adicionales el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de

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

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

*1)* Que el 07 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10980-2016) el señor Randall Álvarez (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1177).

*2)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-10999-2016) el señor Lizandro Antonio Pineda Chaves (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1178).

*3)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11002-2016) la señora Nelsy Saborío (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1179).

*4)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11003-2016) el señor José Cabezas Ramírez, portador de la cédula de identidad 1-0558-0925, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1180).

*5)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11004-2016) la señora María Laura Rojas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1181).

*6)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11005-2016) la señora Lisa Campabadal Jiménez, portadora de la cédula de identidad 1-1438-0770, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1182).

*7)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11008-2016) el señor Frederik Grant Esquivel, portador de la cédula de identidad N° 9-0049-0527 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1183 a 1184).

*8)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11009) el señor Luis Diego Madrigal Bermúdez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1185 a 1186).

*9)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11010-2016) el señor Orlando Paniagua Rodríguez, portador de la cédula de identidad 4-0162-0216, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1187).

*10)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11011-2016) el señor Guillermo Sánchez Aguilar, portador de la cédula de identidad 4-0200-0848, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1188).

*11)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11015-2016) la señora Guadalupe Martínez Esquivel (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1189).

*12)* Que el 10 y 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11017-2016 y NI-11090-2016) la señora Susan Corrales Salas, portadora de la cédula de identidad 4-0203-0396 presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1190 y 1202).

*13)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11031-2016) el señor Ramón Martínez González, portador de la cédula de residencia 155809495218, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1191).

*14)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11036-2016) el señor Freddy Barrios Acevedo, portador de la cédula de identidad 5-0236-0988, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1192).

*15)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11041-2016) el señor Jorge Arturo Loría Zúñiga,

portador de la cédula de identidad 6-0223-0495, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1193).

*16)* Que el 10 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11043-2016) el señor Arturo Sánchez Ulloa, portador de la cédula de identidad 7-0107-0213, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado mediante correo electrónico (NI-11079-2016) del 11 de octubre del 2016 (folios 1194 a 1195 y 1197 a 1199).

*17)* Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11064-2016) el señor Mauricio Calderón Rivera, portador de la cédula de identidad 1-1104-0466, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1196).

*18)* Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11081-2016) la señora Veronique Hascal Durand, portadora de la cédula de identidad 8-0066-0938, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1200).

*19)* Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11082-2016) el señor Mario Zúñiga Álvarez (no indica número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1201).

*20)* Que el 11 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11092-2016) el señor Alfredo Vega (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presenta sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1203).

*21)* Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11142-2016) la señora Ana Novoa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1204).

*22)* Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11143-2016) el señor Alber Díaz Madrigal (no indicó número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1205).

*23)* Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11144-2016) el señor David Reyes Gatjens, portador de la cédula de identidad 1-0825-0397, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1206).

*24)* Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11146-2016) el señor Edgar Arguedas Medina, portador de la cédula de identidad 5-0160-0100, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1207).

*25)* Que el 12 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11149-2016) el señor Leiner Alberto Vargas Alfaro, portador de la cédula de identidad 2-0444-0266, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada. Lo anterior fue reiterado por el señor Vargas Alfaro mediante correos electrónicos (NI-11337-2016, NI-11405-2016) del 19 y 20 de octubre del 2016. Asimismo, el 03 de noviembre del 2016 mediante correos electrónicos (NI-12113-2016 y NI-12114-2016) el señor Vargas Alfaro amplio sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1208 a 1210, 1230 a 1233, 1238 a 1241, 1623 a 1627).

*26)* Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11171-2016) la señora Gioconda Cabalceta Dambrosio, portadora de la cédula de identidad 1-0496-0240, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1213).

*27)* Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11172-2016) la señora Crista Pacheco Cabalceta, portadora de la cédula de identidad 1-1597-0294, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1214).

*28)* Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11175-2016) la señora Alexandra Álvarez Tercero, portadora de la cédula de identidad 1-1416-0497, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1215).

*29)* Que el 13 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11176-2016) el señor Jim Fischer (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1216).

*30)* Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11205-2016) el señor Julio Arguello Ruíz (no indica

número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1217).

*31)* Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11206-2016) el señor Juan Antonio Rodríguez Montero (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1218).

*32)* Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11208-2016) el señor Luis Diego Mesén Delgado, portador de la cédula de identidad 1-0584-0696, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1219).

*33)* Que el 14 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11217-2016) el señor Oren Marciano (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1220).

*34)* Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11284-2016) la señora Melissa Arguedas (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1221).

*35)* Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11286-2016) la señora Teresa Murillo De Diego, portadora de la cédula de identidad 3-0250-0456, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1222).

*36)* Que el 18 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11292-2016) el señor José Molina Ulate (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1223 a 1224).

*37)* Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11320-2016) el señor Ari Reyes (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1225).

*38)* Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11329-2016) el señor Luis Guillermo Mesén Vindas (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227). Asimismo, el 16 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12365-2016) el señor Vindas Mesén amplió de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1226 a 1227 y 1875).

*39)* Que el 19 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11331-2016) la señora Rosa Coto Tristán, portadora de la cédula de identidad 1-0820-0088, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1228 a 1229).

*40)* Que el 20 de octubre del 2016 mediante nota sin número (NI-11432-2016) el señor Christopher David Vargas Araya, portador de la cédula de identidad 1-1276-0066, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1242 a 1296).

*41)* Que el 21 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11522-2016) el señor Roberto Jácamo Soto, portador de la cédula de identidad 6-0368-917, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1348 a 1350).

*42)* Que el 24 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11571-2016) la señora Ana Grettel Molina González (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1359).

*43)* Que el 25 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11606-2016) el señor Allan Baal (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1360 a 1361).

*44)* Que el 26 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11686-2016) la señora Krissia Peraza (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1376).

*45)* Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11714-2016) el señor Fabián Picado (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1389).

*46)* Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11715-2016) la señora Josseline Gabelman (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1390).

*47)* Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11716-2016) el señor José Matarrita Sánchez (no indicó número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1391).

*48)* Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11718-2016) el señor Cristian Jackson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) manifestó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1392).

*49)* Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11767-2016) la señora Lidianeth Mora Cabezas (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1393 a 1396).

*50)* Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11775-2016) el señor Ariel Sánchez Calderón (no indicó número de cédula de identidad), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1397).

*51)* Que el 27 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11786-2016) el señor Luis Aguilar (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1404).

*52)* Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11830-2016) el señor Carlos Watson (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1405).

*53)* Que el 28 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11834-2016) el señor Pablo Gamboa (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad) presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1406).

*54)* Que el 31 de octubre del 2016 mediante correo electrónico (NI-11883-2016) el señor Alberto Rodríguez Corrales (no indica número de cédula de identidad) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1409).

*55)* Que el 01 de noviembre del 2016 mediante escrito RI-222-2016 (NI-11996-2016) el señor Víctor Manuel García Talavera, portador de la cédula de residencia 1158-1717-6621, en su condición de apoderado general de Claro CR Telecomunicaciones S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folios 1430 a 1621).

*56)* Que el 03 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12082-2016) el señor Mario Enrique Pacheco Loaiza, no indica número de cédula de identidad, en representación de Telefónica de Costa Rica TC, S.A., presentó sus observaciones con relación a la consulta pública (folio 1622).

*57)* Que el 04 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12161-2016) la señora Ciska Raventos (no indica segundo apellido, ni número de cédula de identidad), portadora de la cédula de residencia 900360482, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1628).

*58)* Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12232-2016) la señora Ana Monge Fallas, portadora de la cédula de identidad 1-0523-0393, presentó algunas observaciones con relación a la consulta pública realizada. Asimismo, el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12346-2016) amplió sus observaciones con relación a la consulta pública realizada, lo cual fue reiterado mediante correos electrónicos con número de ingreso NI-12368-2016 y NI-12369-2016 (folios 1629, 1756 a 1758 y 1786 a 1809).

*59)* Que el 07 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12260-2016) los señores Erick Ulate Quesada y Gilberto Campos Cruz (no indican número de cédula de identidad), en su condición de Presidente y Vicepresidente respectivamente de la Asociación Consumidores de Costa Rica, presentaron sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1645 a 1647).

*60)* Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12275-2016) el señor Rafael Rivera Zúñiga, portador de la cédula de identidad 5-0210-0167, presento sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1648).

*61)* Que el 08 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12277-2016) el señor Ralph Carlson (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1649).

*62)* Que el 08 de noviembre del 2016 el señor Pablo Bello Arellano, en su condición de Director Ejecutivo de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET) mediante correo electrónico (NI-12292-2016) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1650 a 1660).

*63)* Que el 08 de noviembre del 2016 mediante oficio DH-DAEC-699-2016 (NI-12335-2016) Monserrat Solano Carboni, en su condición de Defensora de los Habitantes de la República presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1667 a 1683).

*64)* Que el 08 de noviembre del 2016 mediante oficio 6000-2078-2016 (NI-12342-2016) el señor Jaime Palermo Quesada en su condición de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del Instituto Costarricense de Electricidad, presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1684 a 1750).

*65)* Que el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12345-2016) la señora Ana Lucía Ramírez Calderón en su condición de Directora Ejecutiva de la Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1751 a 1755).

*66)* Que el 09 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12347-2016) el señor Edwin Estrada Hernández, en su condición de Viceministro del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1759 a 1781).

*67)* Que el 10 de noviembre del 2016 mediante oficio EVAS-JFFA-163-2016 (NI-12419-2016) algunos representantes elegidos en la Asamblea Legislativa para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018 por el Partido Frente Amplio presentaron de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1820 a 1827).

*68)* Que el 15 de noviembre del 2016 mediante correo electrónico (NI-12579-2016) el señor Terrillynn West (no indica segundo apellido, ni número de documento de identificación), presentó de manera extemporánea sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folio 1874).

**14.** Que el 21 de noviembre de 2016 mediante oficio 8791-SUTEL-DGM-2016, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL su "Informe técnico sobre observaciones presentadas en la consulta pública relativa a los informes para la definición de mercados relevantes, análisis del grado de competencia en dichos mercados, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas a dichos operadores, en relación con los servicios de telecomunicaciones móviles, de banda ancha residencial, fijos e internacionales", el cual contempla el análisis de las distintas observaciones remitidas en el marco del proceso de consulta pública.

**15.** Que se han llevado a cabo las acciones útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

## CONSIDERANDO

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

I. Que por Ley N° 8660 del 8 de agosto del 2008, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones; se creó el sector de telecomunicaciones costarricense, y la SUTEL como órgano encargado de "regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones". (Artículos 1, 2 inciso c) y 38 de la Ley N° 8660, 59 y 60 de la Ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos).

II. Que al tenor de los numerales 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley N° 7593 en concordancia con el 52 inciso b) de la Ley N° 8642 y el 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, Reglamento del 6 de octubre de 2008; corresponde a la SUTEL determinar la existencia de operadores y proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y analizar el grado de competencia efectiva que estos presenten.

III. Que el numeral 73 inciso i) de la referida Ley N° 7593 establece que para declarar un mercado como relevante, determinar su nivel de competencia y la existencia de operadores y proveedores con poder sustancial de mercado deberá atenderse a los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994, *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.*

IV. Que a su vez el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, Decreto Ejecutivo N° 37899 del 8 de julio del 2013, define mercado relevante como "*Conjunto de productos o servicios que el consumidor considera como intercambiables o sustituibles en un momento dado, en razón de sus características, precio, o su uso esperado. Lo anterior, en un área geográfica donde se ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y apreciablemente distintas de las condiciones de competencia de otras áreas vecinas*".

V. Que en esa misma línea, el numeral 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, establece que el Consejo de la SUTEL *"determinará el mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley No. 7593"*; y preceptúa que por resolución fundada así los declarará y definirá los operadores o proveedores importantes que existan en cada uno de esos mercados. A ese efecto, dispone que la SUTEL deberá emplear los siguientes elementos:

*"Una cuota del mercado del operador o proveedor superior al 25%, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.*
*Control de instalaciones esenciales.*
*Superioridad o ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por uno o más de los operadores o proveedores distintos del posible operador o proveedor importante.*
*Economías de escala.*
*Integración vertical del operador o proveedor.*
*Red de distribución y venta muy desarrollada.*
*Ausencia de competencia potencial.*
*Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.*
*Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica.*
*Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado. (...)"*

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

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

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

*la industria de las telecomunicaciones.*

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

xi. *Las demás funciones que establece esta Ley.".*

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

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

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

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

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

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

## B. REDEFINICIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN RCS-307-2009

I. Que, con ocasión de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica, y en cumplimiento de la normativa aplicable, la SUTEL dictó la resolución N° RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de setiembre del 2009 "*Definición de los mercados relevantes y de los operadores y/o proveedores importantes*", en la que determinó los siguientes mercados relevantes:

- Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación fija para clientes residenciales.
- Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija y destino nacional
- Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.
- Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación móvil.
- Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación móvil y destino nacional.
- Servicios de comunicaciones de mensajería corta.
- Servicios de transferencia de datos a través de redes móviles.
- Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación fija y destino internacional.

- Servicio de comunicaciones de voz con origen en ubicación móvil y destino internacional.
- Servicios de transferencia de datos de acceso conmutado.
- Servicios de transferencia de datos de acceso permanente (dedicado).
- Servicios de itinerancia nacional e internacional.
- Desagregación de elementos de acceso a la red pública de telecomunicaciones.
- Servicios de acceso e interconexión (originación de comunicaciones).
- Servicios de acceso e interconexión (terminación de comunicaciones.
- Servicios de acceso e interconexión (tránsito de comunicaciones).

II. Que sin embargo resulta necesario determinar si las anteriores definiciones de mercados relevantes continúan siendo válidas.

III. Que el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 contiene la propuesta de la SUTEL para la redefinición del servicio minorista de telecomunicaciones móviles.

IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles:

### *1. Dimensión de producto*

En la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se encuentran definidos cuatro mercados asociados con los servicios minoristas de telecomunicaciones móviles. Estos mercados corresponden a:

- Mercado 4: "Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación móvil".
- Mercado 5: *"Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación móvil y destino nacional".*
- Mercado 7: *"Servicios de comunicaciones de mensajería corta".*
- Mercado 10: "*Servicio de transferencia de datos a través de redes móviles".*

En relación con los servicios minoristas de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles, conviene mencionar que si bien actualmente están ubicados en mercados relevantes separados, lo cierto del caso es que no sólo los operadores y proveedores de servicios están en la capacidad de ofrecerlos de manera conjunta a través de sus plataformas tecnológicas, sino que los servicios también son demandados de dicha manera por parte de los usuarios.

Así las cosas, el servicio de acceso a la red móvil, el cual se da mediante la adquisición de tarjetas conocidas como módulo de identificación de abonado o SIM (Subscriber Identity Module), permite al usuario acceder a los servicios de voz (recepción y envío de llamadas), servicios de mensajería, servicio de acceso a internet y otros servicios suplementarios. Igualmente, el consumo de estos servicios también es factible a través de la misma terminal (teléfono celular).

Según la Comisión Europea[1] para determinar si dos productos son distintos, sea que conforman dos mercados relevantes diferentes, se debe partir de la demanda de los consumidores, de tal manera que se entiende que "*dos productos son distintos si, no existiendo una vinculación o venta por paquetes, un número sustancial de clientes compraría o habría comprado el producto vinculante sin comprar también al mismo proveedor el producto vinculado, lo que haría posible producir de forma independiente tanto el producto vinculante como el vinculado. Las pruebas de que dos productos son distintos pueden consistir en pruebas directas de que, pudiendo elegir, los clientes compran por separado el producto vinculante y el vinculado a fuentes de suministro distintas, o en pruebas indirectas tales como la presencia en el mercado de empresas especializadas en la fabricación o venta del producto vinculado sin el producto vinculante o de cada uno de los productos vendidos en un paquete por la empresa dominante, o pruebas que indiquen que las empresas con poco poder de mercado, especialmente en mercados competitivos, tienden a no vincular o vender por paquetes estos productos*".

Lo anterior implica que para determinar si los servicios de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles constituyen mercados relevantes independientes se debe determinar si existe un número suficiente de usuarios, sea una demanda suficiente, para cada uno de los

[1] Comisión Europea. (2009). *Comunicación de la Comisión — Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas Dominantes*. Diario Oficial de la Unión Europea C 45/7.

servicios vistos por separado, lo que a su vez podría permitir la existencia de proveedores diferentes para cada servicio.

En razón de lo anterior hay dos puntos centrales a definir, el primero de ellos es si los usuarios adquieren de manera independiente o no los anteriores servicios, y el segundo de ellos es si existen proveedores que ofrezcan de manera independiente dichos servicios. En lo relativo al hecho de si los usuarios adquieren de manera independiente o no los servicios de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles, resulta claro que para los primeros tres servicios la vinculación de la demanda parece más evidente. En lo referente a los servicios de llamadas nacionales y SMS la encuesta de sustituibilidad realizada por la DGM destaca que un 100% de los usuarios encuestados tienen un servicio que incluye telefonía y SMS, lo que evidentemente permite concluir que estos servicios son adquiridos de manera conjunta por los usuarios de telefonía móvil, razón por la cual los mismos deben pertenecer al mismo mercado relevante.

Ahora bien, en lo referente a la vinculación en la demanda entre los servicios de llamadas nacionales, SMS e internet móvil, la encuesta de sustituibilidad realizada por la DGM destaca que un 86,5% de los usuarios encuestados tienen un servicio que incluye telefonía nacional, SMS e internet móvil. Lo cual también constituye fuerte evidencia de que los usuarios también adquieren el servicio de internet móvil como parte de un paquete único de servicios móviles. Debe tenerse presente que, si bien aún hay una parte de los usuarios que no adquiere dentro de su paquete de servicios móviles, el acceso a internet móvil, este porcentaje no sólo es pequeño sino que además un análisis prospectivo debería llevar a concluir que la tendencia del mismo es a reducirse aún más dada la importancia que ha adquirido el servicio de internet por el desarrollo de nuevas aplicaciones y servicios que se ofrecen sobre dicha plataforma. Esto se constata también en la evolución misma de los indicadores de la SUTEL, los cuales muestran que entre diciembre 2010 y junio 2015 el porcentaje de usuarios de telefonía móvil que tenía conjuntamente el servicio de internet móvil pasó de ser un 19% a un 64%.

Para clarificar aún más este punto conviene tener presente que las variaciones en la oferta de uno de estos servicios afectan la decisión de compra de los usuarios para los tres servicios, de tal manera que si llegara a producirse por ejemplo un aumento en el precio del servicio de internet móvil que lleve al usuario a sustituir su servicio por el de otro proveedor, lo cierto es que el usuario al migrar hacia un nuevo proveedor no lo haría sólo para el servicio de internet móvil, sino también para los servicios de llamadas nacionales y SMS. Un caso similar ocurre entre las llamadas y el servicio de internet móvil, de tal manera que un usuario podría elegir tener un servicio de internet de menor calidad si esto le permite, por ejemplo, contar con una mayor cobertura en el servicio de llamadas. De tal manera que la demanda del servicio de llamadas también viene a afectar indirectamente la demanda del servicio de internet móvil. En este sentido la afectación en la demanda de ambos servicios es bidireccional, siendo que uno afecta al otro y viceversa.

Cabe señalar que, si bien existe un servicio de acceso a Internet móvil, a través de terminales conocidas como Data Card, el cual se adquiere por separado de la voz, la encuesta de sustituibilidad realizada por la SUTEL evidencia que sólo un 0,5% de los usuarios encuestados adquiere su servicio de internet móvil de manera independiente de otros servicios. Este dato a su vez es consistente con las estadísticas de la SUTEL las cuales indican que sólo un 1% del total de conexiones de Internet móvil utilizan terminales Data Card. Lo cual viene a reforzar el hecho de que también existe una demanda insuficiente por este servicio de manera independiente al servicio de llamadas móviles y SMS.

Lo anterior implica que las decisiones de compra de estos tres servicios al estar vinculadas implican que, desde el punto de vista de la demanda, los mismos constituyen complementos que se adquieren de manera conjunta y que por tanto pertenecen al mismo mercado relevante.

En lo referente a la existencia de proveedores que ofrezcan de manera independiente dichos servicios, resulta claro que los proveedores de servicios móviles que pueden ofrecer uno y otro servicio son los mismos, sean los OMR (operadores móviles de red) y los OMV (operadores móviles virtuales). De tal manera que no existen operadores y proveedores que se dediquen de manera exclusiva a ofrecer estos servicios de forma individual, sino que todos los proveedores del mercado tienen una oferta conjunta que incluye, en la mayoría de los casos, los servicios de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles.

Precisamente al no existir proveedores alternativos para la provisión de los servicios asociados a los servicios móviles las condiciones de competencia en los servicios de acceso, llamadas con origen fijo y destino nacional, SMS e internet móvil no son diferentes, siendo que todos los servicios son prestados por exactamente la misma cantidad de operadores y proveedores. Así las cosas, no existen fuerzas competitivas que afecten de manera diferente estos 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 razón de lo desarrollado de previo, se concluye que en la medida que los usuarios contratan los servicios de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles de manera conjunta y que a su vez los proveedores ofrecen dichos servicios también de manera conjunta, se entiende que el mercado relevante a ser analizado, lo constituye el Mercado minorista de telecomunicaciones móviles, el cual incluye los antiguos Mercados 4, 5, 7 y 10 definidos en la resolución RCS-307-2009.

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

> *"Mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles: incluye el servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones, el servicio de llamadas con origen en una ubicación móvil y destino nacional, el servicio de mensajería corta con origen en una ubicación móvil y con destino nacional y el servicio de transferencia de datos a través de redes móviles"*

Definido el mercado en cuestión conviene ampliar la descripción de los servicios contenidos en este mercado relevante, así como hacer mención a las tecnologías que permiten brindar estos servicios.

En Costa Rica se encuentran implementadas las generaciones de redes de telefonía móvil 2G, 3G y 4G. Dichas generaciones han evolucionado para permitir además del servicio acceso, voz y mensajería a través de las redes móviles, el servicio de acceso a datos, cada vez con mayores prestaciones respecto principalmente a las velocidades de transmisión. Dentro de cada una de estas generaciones podemos encontrar diferentes evoluciones, tales como:

- 2G: Corresponde al sistema celular GSM (*Global System for Mobile Communications*) estandarizado por la ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*). Es un sistema para comunicaciones de voz por conmutación de circuitos. Esta generación evolucionó para permitir el acceso a datos a través de sistemas como GPRS (*General Packet Radio Service*), conocida como generación 2,5G, la cual permite transferir datos con velocidades teóricas de hasta los 171Kbps. Asimismo, los sistemas Edge (*Enhanced Data rates for Global Evolution*) conocida como 2,75G permiten aumentar las velocidades teóricas de transferencia de datos hasta llegar a los 473,6 Kbps.

- 3G: Corresponde a un estándar desarrollado por el 3GPP (*3rd Generation Partnership Project*) y que cumple con las exigencias del IMT2000 (*International Mobile Telecommunications-2000*). Este estándar es conocido como UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*) y a diferencia de GSM, además de incorporar los servicios de acceso, voz y mensajería a través de la red móvil, incorpora el acceso a datos en su diseño original. UMTS ha evolucionado para mejorar principalmente en la capacidad de transferencia de datos. Entre estas evoluciones se deben mencionar el *release* 99 que aporta un nuevo tipo de red de acceso de radio, conocido como UTRAN que permite velocidades teóricas de 384Kbps y 2Mbps para los enlaces de carga y descarga respectivamente.

  Asimismo surgieron el *release* 4, que introduce cambios a la red de núcleo, el release 5, más conocido como HSDPA (*High Speed Downlink Packet Access*) que incrementa la velocidad de descarga de datos hasta aproximadamente los 14Mbps, el *release* 6 conocido como HSUPA (*High Speed Uplink Packet Access*) el cual permite velocidades de carga de hasta los 5,76Mbps y finalmente el *release* 7 que introduce HSPA+ (*Evolved High Speed Packet Access*) para mejorar las velocidades de carga y descarga hasta los 11,5Mbps y 42Mbps respectivamente.

- 4G: Corresponde al estándar LTE (*Long Term Evolution*) también estandarizado por el 3GPP. Es una red de conmutación de paquetes, con un diseño simplificado basado en el protocolo IP. Esta tecnología brinda servicios de voz a través de VoLTE (*Voice over LTE*) y mejora sensiblemente el acceso a datos en sus últimas releases, siendo que para el release 10[2], se logran velocidades de carga y descarga teóricas de 1,5Gbps y 3Gbps respectivamente. Es importante recordar que esta generación aún se encuentra en desarrollo.

[2] Información consultada en el siguiente sitio Web: http://www.3gpp.org/technologies/keywords-acronyms/97-lte-advanced el 11-02-2016.

Conviene indicar que actualmente también existen servicios de voz y datos móviles a través de redes satelitales, que por sus condiciones y precios tienen una participación residual en el mercado nacional.

Por otro lado, se debe tomar en consideración que el acceso a los servicios móviles por parte de los usuarios finales, puede ser ofrecido tanto por el dueño de la red (llamado Operador móvil de Red, OMR) como por operadores móviles virtuales (OMV). El OMV[3] no cuenta con una concesión de espectro como la tiene el OMR[4] y depende del acceso que este le dé a su interfaz de aire para proveer servicios de telecomunicaciones móviles.

Ahora bien, en lo que respecta a los servicios de llamadas con origen móvil se ofrecen mediante dos tecnologías:

- 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 en la telefonía móvil 2G y 3G.
- Conmutación de paquetes: Esta tecnología no establece un canal dedicado de comunicación, sino que únicamente se da la transmisión de paquetes cuando existe información por enviar. El protocolo predominante en este caso es el protocolo IP. En las redes móviles más recientes, se implementa voz sobre LTE (VoLTE) utilizando el protocolo IP. Asimismo, se pueden ofrecer servicios de voz sobre el servicio de Internet móvil que contrate el usuario (*Over The Top, OTT*).

En relación con los servicios de mensajería estos se refieren a aquellos que permiten a los usuarios intercambiar mensajes de texto y multimedia. En general, los operadores y proveedores ofrecen dos tipos de servicios: el servicio de mensajería de texto (*SMS* por sus siglas en inglés) y el servicio de mensajería multimedia (*MMS* por sus siglas en inglés).

El protocolo para el manejo de los servicios SMS fue estándarizado por la 3GPP en el documento TS-23.040. Este servicio es gestionado por el SMSC (*Short Message Service Centre*) que permite el almacenamiento y reenvío de los mensajes en condiciones de mejor esfuerzo. El tamaño máximo de los mensajes es normalmente de 160 caracteres.

Los servicios MMS son una extensión de los servicios SMS que permiten el intercambio de mensajes de texto con un mayor tamaño, así como adjuntar archivos multimedia de diferentes extensiones. Este servicio es gestionado por un MMSC (*Multimedia Message Service Centre*). El intercambio de MMS se da a través del canal de datos de la red móvil (GPRS, Edge, 3G).

Así queda claro que, al suscribir un contrato con un proveedor de telefonía móvil, el usuario obtiene acceso a la red y puede realizar llamadas tanto dentro de la misma red (llamadas on-net), como fuera de ella (llamadas off-net), a usuarios tanto fijos como móviles, acceder diferentes servicios e intercambiar mensajes (SMS, MMS) con los usuarios de todas las redes móviles. Estos destinos nacionales son aquellos que se

---

[3] Existen diferentes tipos de OMV's de acuerdo a su nivel de independencia o integración con el OMR. La SUTEL los ha clasificado en cuatro diferentes niveles:

- OMV nivel 1: Revendedor de servicios móviles: Este tipo de OMV establece con el OMR anfitrión un acuerdo comercial por el cual hace una compra mayorista de minutos con un cierto margen de descuento. En este sentido, el revendedor no posee infraestructura de red, tarjetas SIM propias, ni recursos de numeración, ni plataformas de facturación o de servicios de valor agregado, por lo que su propuesta de servicios es muy limitada al depender por completo del OMR.
- OMV nivel 2: Proveedor de servicios móviles: Este tipo de operador móvil virtual cuenta, además de con una marca propia, con un centro de atención al cliente y un sistema de facturación que le permita gestionar el cobro de los servicios provistos al usuario final.
- OMV nivel 3: Proveedor de servicios avanzados: El OMV nivel 3, posee una plataforma de facturación propia y programa sus propias tarjetas SIM. Adicionalmente puede operar redes inteligentes (plataforma IN) y ofrecer servicios de valor agregado, como pueden ser servicios de SMS y MMS propios, servicios de contenido y telefonía prepago entre otros, con los que buscan diferenciarse del OMR huésped.
- OMV nivel 4: Operador móvil virtual completo: El OMV nivel 4 cuenta con infraestructura de conmutación propia (MSC) y Registro de validación de usuario propio (HLR). Es el nivel más avanzado de OMV y se diferencia del OMR en que no cuenta con una concesión de frecuencia propia.

[4] Los OMR requieren tener una concesión de espectro radioeléctrico para ofrecer sus servicios en el mercado. La cantidad de espectro asignada es muy importante para que puedan competir en igualdad de condiciones y ofrecer adecuadas prestaciones a los usuarios finales. En Costa Rica, CLARO y MOVISTAR tiene asignados 70 MHz y 60 MHz respectivamente, mientras que el ICE tiene concesionados 550 MHz.

encuentran estipulados en el Plan Nacional de Numeración (PNN), Decreto Ejecutivo 35187[5]. Los proveedores de servicios de telefonía móvil, tienen la obligación de interconectarse para asegurar la interoperabilidad de toda la numeración que establece el PNN. Por medio de esta interconexión, los usuarios de cualquier proveedor de servicios de telefonía móvil pueden acceder a los mismos servicios que se prestan a través de los números del PNN. De forma similar a lo descrito en los servicios de telefonía fija, 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 móvil libremente sabiendo que podrá acceder a todo el PNN.

En la Figura 1 se muestra un diagrama que ejemplifica los servicios de acceso, voz, mensajería y acceso a Internet a través de redes móviles.

Figura 1
*Diagrama general de las redes móviles.*

*Fuente: Elaboración propia.*

Una vez definidos con claridad los servicios incluidos en este mercado relevante y habiendo determinado que las distintas tecnologías no son ofrecidas de manera independiente por los operadores y proveedores, sino que más bien son integradas para ofrecer una solución tecnológica única, se encuentra que para el usuario no es un punto de referencia la tecnología o estándar móvil que le ofrece un operador para prestarle el servicio de telecomunicaciones móviles. Así lo siguiente que se requiere determinar es cuáles son los operadores y proveedores que 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 de la oferta.

En relación con la sustitución desde el punto de vista de la demanda, en primer lugar, conviene analizar los precios cobrados actualmente por los operadores y proveedores de servicios móviles. En ese sentido destaca

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

- Llamadas o mensajes cortos (SMS, MMS) de un número telefónico móvil hacia otro número fijo o móvil de usuario final.
- Llamadas de un número telefónico móvil 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 (911).
- Llamadas de un número telefónico móvil 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.
- Intercambio de mensajería (SMS, MMS) hacía servicios de información que se brindan a través de los números cortos para el servicio de mensajería. Estos números cortos para el servicio de mensajería, se utilizan para brindar servicios de información, por lo que además del costo de envío y recepción, el usuario debe cancelar un monto adicional asociado al contenido.

el hecho de que al mes de febrero 2016 en el mercado móvil se manejaban una gran cantidad de planes, llegando incluso a manejar 263 planes de precios distintos. Así para tener una referencia de los precios que se están cobrando en este momento, se toman como base los planes que incluyen llamadas y SMS a cualquier red, además de una conexión a internet.

Cuadro 1

*Precios para planes post-pago por operador de servicios móviles. Febrero, 2016.*

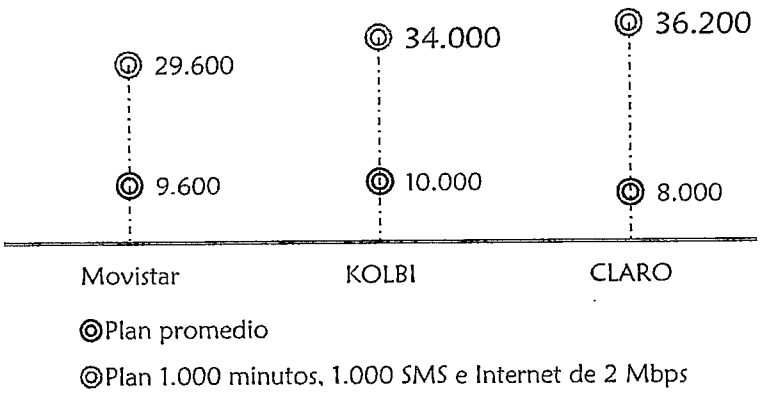
| Operador-Marca | Plan | Precio mensual | Minutos incluidos a todas las redes | Minutos On-Net incluidos | SMS incluidos a todas las redes | SMS On-Net incluidos | Velocidad de conexión a internet |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Telefónica - Movistar | 4G @ 1 | 9.600 | 100 | 200 | 100 | Ilimitado | 4G LTE Básico |
| Telefónica - Movistar | 4G @ 2 | 13.600 | 150 | Ilimitado | 150 | Ilimitado | 4G LTE |
| Telefónica - Movistar | 4G @ 3 | 19.200 | 250 | Ilimitado | 250 | Ilimitado | 4G LTE |
| Telefónica - Movistar | 4G @ 4 | 24.000 | 500 | Ilimitado | 500 | Ilimitado | 4G LTE ULTRA |
| Telefónica - Movistar | 4G @ 5 | 29.600 | 1000 | Ilimitado | 1000 | Ilimitado | 4G LTE ULTRA |
| ICE- KOLBI | Profesional 1 | 10.000 | 140 | 0 | 350 | 0 | 1 Mbps |
| ICE- KOLBI | Profesional 2 | 16.000 | 250 | 0 | 600 | 0 | 1,5 Mbps |
| ICE- KOLBI | Profesional 3 | 24.000 | 600 | 0 | 750 | 0 | 2 Mbps |
| ICE- KOLBI | Profesional 4 | 34.000 | 1000 | 0 | 1000 | 0 | 2 Mbps |
| ICE- KOLBI | Profesional 5 | 45.000 | 1300 | 0 | 1300 | 0 | 3 Mbps |
| CLARO | A tu medida | 8.000 | 120 | 0 | 100 | 0 | 1 Mbps |
| CLARO | A tu medida | 9.850 | 180 | 0 | 300 | 0 | 1 Mbps |
| CLARO | A tu medida | 22.450 | 360 | 0 | 500 | 0 | 2 Mbps |
| CLARO | A tu medida | 27.100 | 600 | 0 | 500 | 0 | 2 Mbps |
| CLARO | A tu medida | 36.200 | 1000 | 0 | 1000 | 0 | 2 Mbps |

*Notas:*
*Los precios están dados en colones e incluyen el impuesto de ventas.*
*En general los operadores de redes móviles cobran los minutos a excedentes al tope tarifario establecido sea de 34 colones I.V.I. y los SMS excedentes a 3 colones I.V.I*
*Fuente: Páginas Web de los operadores de redes móviles, consultada el 04 de febrero del 2016.*

Para efectos de facilitar la comparación de los precios ofrecidos por los operadores de redes móviles, se seleccionaron dos planes de referencia, un primer plan promedio, que se refiere a aquel plan en el cual los operadores se ajustan más a los patrones de consumo promedio del usuario costarricense (sean 101 minutos, 106 SMS y una conexión de 1 Mbps); un segundo plan de 1.000 minutos a cualquier red, 1.000 SMS a cualquier red y una velocidad de 2 Mbps, este plan se selecciona en virtud de que es el único que es comparable entre los tres operadores de redes móviles.

Gráfico 1

*Precios cobrados por operadores de redes móviles para el plan de consumo promedio y para un plan de 1.000 minutos a cualquier red, 1.000 SMS a cualquier red y 2 Mbps de Internet.*




*Notas:*
*El plan de consumo promedio se refiere a aquel plan en el cual los operadores de redes móviles ofrecen la oferta que más se ajusta a los patrones de consumo promedio del usuario, sean 101 minutos, 106 SMS y una conexión de 1 Mbps.*
*No incluye la terminal.*
*Los precios están en colones e incluyen el impuesto de ventas.*
*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las páginas Web de los operadores de redes móviles, consultado el 04 de febrero del 2016.*

La información contenida en el Cuadro 1 y Gráfico 1 evidencia que los operadores de redes móviles, están ofreciendo planes similares, también con precios que se ubican en un rango semejante, sin que ello signifique que se encuentran ofreciendo el mismo precio o bien exactamente el mismo tipo de plan.

Por su parte, en lo referente al parámetro de calidad, todos deben ajustarse a las condiciones definidas en el Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios, lo que implica que ofrezcan una calidad similar. En ese sentido, se destacan los resultados obtenidos en la Encuesta de Percepción y Calidad del Servicio realizada en el año 2015 en donde se refleja que el Índice de Satisfacción del Cliente de Telefonía Móvil es muy similar entre operadores, siendo de un 8,19 para los usuarios del ICE; de 8,41 para CLARO; de 8,89 para MOVISTAR; de 8,79 para TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. (TUYO); y de 8,70 para RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A. (FULLMÓVIL).

Lo anterior permite concluir que los distintos operadores y proveedores de servicios móviles, sean OMR u OMV, permiten al usuario obtener servicios de telecomunicaciones móviles con características, niveles de calidad y precios similares; por lo cual se considera que todos los operadores y proveedores pertenecen al mismo mercado relevante.

Otro elemento a considerar desde la perspectiva de la sustituibilidad de la demanda es el hecho de si existe una posible sustitución hacia los servicios fijos. En relación con ese tema conviene destacar que la encuesta de sustituibilidad[6] realizada por la SUTEL refleja que un 77,7% de los usuarios de telefonía móvil (llamadas nacionales) y un 73,6% de los usuarios de internet móvil indicaron que ante un aumento permanente del 10% en el precio de su servicio no estarían dispuestos a sustituir el servicio móvil por uno de naturaleza fija. Lo cual evidencia que los servicios de telefonía fija e internet fijo, adquiridos de manera conjunta o separada, no constituyen un sustituto para los servicios móviles.

Finalmente, un elemento a considerar es la posible sustitución que puede representar el caso de los servicios OTT (Over the Top), dado que estos servicios permiten realizar llamadas e intercambiar mensajes. No obstante, estos no se pueden considerar como un sustituto del servicio de telecomunicaciones móviles, en el cuanto estos no proveen un medio de acceso al servicio telefónico, sino que necesitan de un medio de acceso tradicional, línea telefónica y conexión a Internet, para poder funcionar. Adicionalmente se tiene que estos servicios OTT no le garantizan al usuario un número de teléfono propio que le permita recibir llamadas y mensajes, esta es otra razón por lo que las condiciones de prestación del servicio se consideran no son lo suficientemente similares para que actualmente pueda constituirse como un sustituto de los servicios de telecomunicaciones móviles.

Por su parte, en lo referente a la sustitución desde el punto de vista de la oferta conviene considerar si existen operadores o proveedores de otras tecnologías o bien extranjeros que estarían dispuestos a ingresar a ofrecer estos servicios. En relación con este tema se debe tener presente que actualmente existe una barrera de entrada absoluta al mercado para un nuevo OMR, la cual la constituye la disponibilidad de espectro, ya que un OMR requeriría una concesión de espectro para poder desplegar su red. En un sentido similar se puede valorar que, en el caso de los OMV, si bien estos pueden ingresar al mercado siempre que cuenten con una autorización y un acuerdo con un OMR, lo cierto del caso es que los mismos no han generado en el mercado un grado adicional de dinamismo. Así las cosas, un eventual ingreso de un nuevo OMV tampoco vendría a variar de manera significativa la dinámica competitiva de este mercado, razón por la cual no se considera necesario incluir dentro de este mercado relevante operadores o proveedores que actualmente no se encuentran operando.

Por otro lado, si bien existen tecnologías como WiFi (IEEE 802.11) y WiMAX móvil (IEEE.802.16e y 802.16m) que podrían ser un sustituto del acceso provisto a través de las redes de telefonía móvil, dicha circunstancia ocurre en países en los cuales existen amplias áreas geográficas cubiertas con acceso a estas tecnologías. Al no ser esta la realidad costarricense, se considera pertinente no incluir estas tecnologías dentro del mercado relevante en cuestión, concluyendo así que actualmente no existen sustitutos en el país para el servicio de acceso a Internet a través de redes móviles.

2. *Dimensión geográfica*

En relación con la dimensión geográfica de dicho mercado, se tiene que las concesiones con que cuentan los actuales operadores móviles de red (OMR) son de alcance nacional, lo que les permite desplegar sus redes con cobertura nacional. En igual sentido, los OMV que operan sobre un determinado OMR están en igual posibilidad de prestar sus servicios con una cobertura nacional, ya que su operador huésped está en la posibilidad de desplegar dicha cobertura en su red. Por lo anterior, se concluye que el mercado geográfico relevante para el servicio de telecomunicaciones móviles, tiene una dimensión geográfica nacional.

## C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES

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 telecomunicaciones móviles fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016.

III. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles:

### I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.

#### 1) Participantes del mercado.

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

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

- **RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A.** (***RACSA***) fue creada por medio de las Leyes N° 47 del 25 de julio de 1921 y N° 3293 del 18 de junio de 1964. Actualmente su capital accionario pertenece en un 100% al ICE. En el mes de febrero de 2014 esta empresa adquiere los activos y la cartera de clientes de la empresa VIRTUALIS S.A., quien desde setiembre de 2011 había venido prestando el servicio de telecomunicaciones móviles mediante la modalidad de OMV a través de la suscripción de un acuerdo comercial con el ICE. De tal manera que es a partir de dicho momento que RACSA empieza a ofrecer los servicios de telecomunicaciones móviles en el país, mediante la marca ***Fullmóvil.*** Actualmente también ofrece distintos servicios de conectividad empresarial (acceso a internet, enlaces, etc.) y acceso a internet residencial.
- **TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.** (***Telefónica***) es una empresa subsidiaria de TELEFÓNICA,

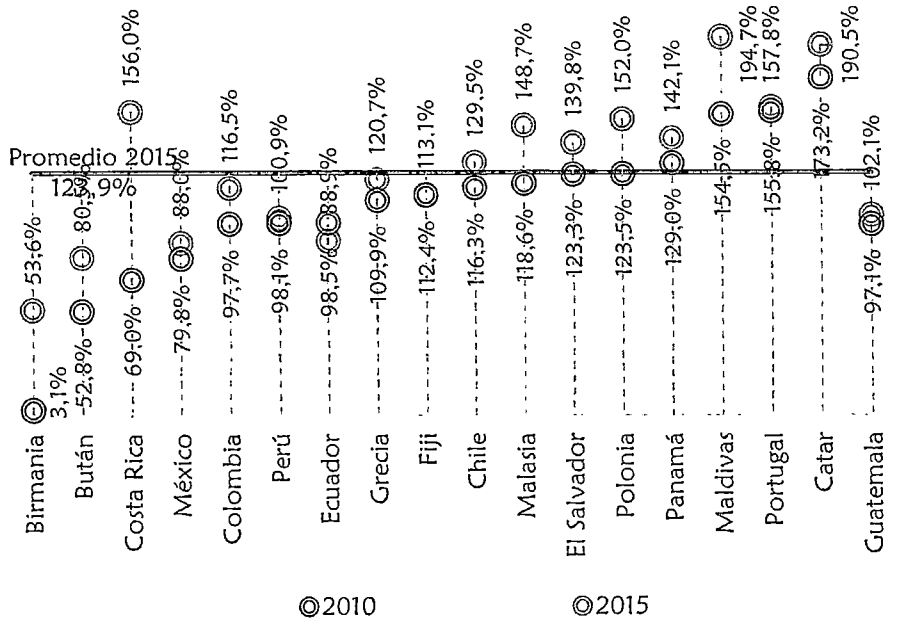
empresa española de telecomunicaciones que cuenta con presencia en 21 países y cuenta con importante presencia tanto en Europa como en Latinoamérica. Actualmente cuenta con más de 327 millones de accesos a servicios, ubicándose como sexta operadora mundial más grande por cantidad de accesos. Además de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

- **TELEVISORA DE COSTA RICA S.A.** (***Televisora***) es una empresa costarricense que nace en el año 1958 con el objetivo de ofrecer el servicio de radiodifusión televisiva de acceso libre. En 1991 empieza a ofrecer bajo la marca Cabletica el servicio de televisión por suscripción, posteriormente en el año 2000 incorporan a su cartera de servicios el servicio de acceso a internet y en el mes de junio de 2011, mediante la suscripción de un acuerdo comercial con el ICE para la prestación de servicios de operador móvil virtual (OMV), empiezan a ofrecer el servicio de telecomunicaciones móviles en el país. Actualmente esta empresa ofrece sus servicios de telecomunicaciones móviles bajo las marcas ***Tuyo Móvil y Cabletica Móvil***. Adicionalmente esta empresa también ofrece los servicios de telefonía fija, acceso a internet, enlaces empresariales y televisión por suscripción.

Para determinar lo referente a la madurez y saturación del mercado de telecomunicaciones móviles, conviene indicar que cuando se da la apertura del mercado este servicio contaba con un nivel de penetración muy bajo en comparación con otros países latinoamericanos, tales como, Ecuador, Guatemala, Chile, México, Perú, y de la muestra de países considerados en el comparativo internacional sólo países del sudeste asiático contaban con niveles de penetración inferiores a los de Costa Rica en el año 2010.

Para el año 2015 esta tendencia se había revertido y Costa Rica mostraba niveles de penetración del servicio de telecomunicaciones móviles no sólo superiores al promedio de la muestra de países considerados, sino también superiores a los mismos países latinoamericanos en relación con los cuales se encontraba en 2010 en una relativa desventaja. Lo anterior se evidencia en el siguiente Gráfico.

Gráfico 2
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Penetración del servicio para países comparables a Costa Rica. Años 2010 y 2015.*




*Nota: Los datos de Bután, Fiji, Malasia, Polonia y Maldivas son a 2014.*
*Fuente: Informe final de la Contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

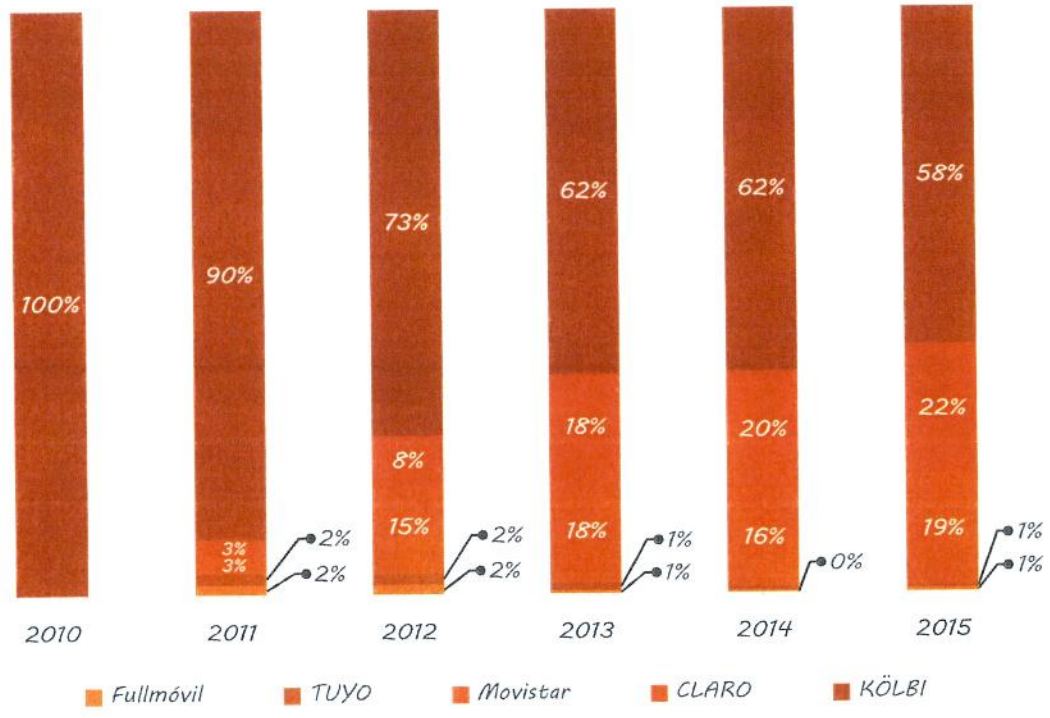
## 2) Participación de mercado.

En el caso particular de las telecomunicaciones móviles la cuota de mercado se analizará a partir de los datos de cantidad de usuarios, que es la variable más común para cuantificar la participación en este mercado particular[7]. Los cuales se resumen en el siguiente gráfico.

Gráfico 3

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Cuota de participación de mercado cuantificada por cantidad de usuarios, por operador según su marca comercial. Distribución porcentual. Periodo 2010-2015.*




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

La información contenida en el gráfico anterior evidencia que se ha dado una recomposición de las cuotas de mercado en los últimos cinco años, siendo que el ICE pasó de tener una cuota de mercado del 100% en el año 2010 a tener una cuota de mercado de 58% en 2015. Esto quiere decir que dicho Instituto disminuyó en un 42% de su participación de mercado en el período considerado. Vale apuntar que en la encuesta realizada por la SUTEL a los operadores de telecomunicaciones móviles estos indicaron que conocen que el ICE es el operador con mayor cuota de mercado[8],

Por su parte los otros dos operadores móviles de red del país, a saber, CLARO y MOVISTAR, han venido aumentando gradualmente su participación de mercado, ubicándose ambos en cifras cercanas al 20% de participación de mercado en 2015. Con lo cual conjuntamente dichos operadores poseían un 41% de la participación del mercado a 2015.

Finalmente, los dos operadores móviles virtuales (OMV) del mercado, sean RACSA y Televisora, con las marcas Fullmóvil y Tuyo Móvil, respectivamente, poseen datos de participación individuales cercanos al 1%, sumando entre ambos una participación conjunta del 2% del mercado.

---

[7] Conviene aclarar que el empleo de otras variables para la cuantificación de la cuota de mercado como tráfico o ingresos no conduce a una conclusión diferente a la alcanzada empleando como referencia la variable de usuarios.

[8] Sin embargo, en su criterio dicho operador no tiene la posibilidad de aumentar precios o afectar los términos de prestación del servicio de manera unilateral.

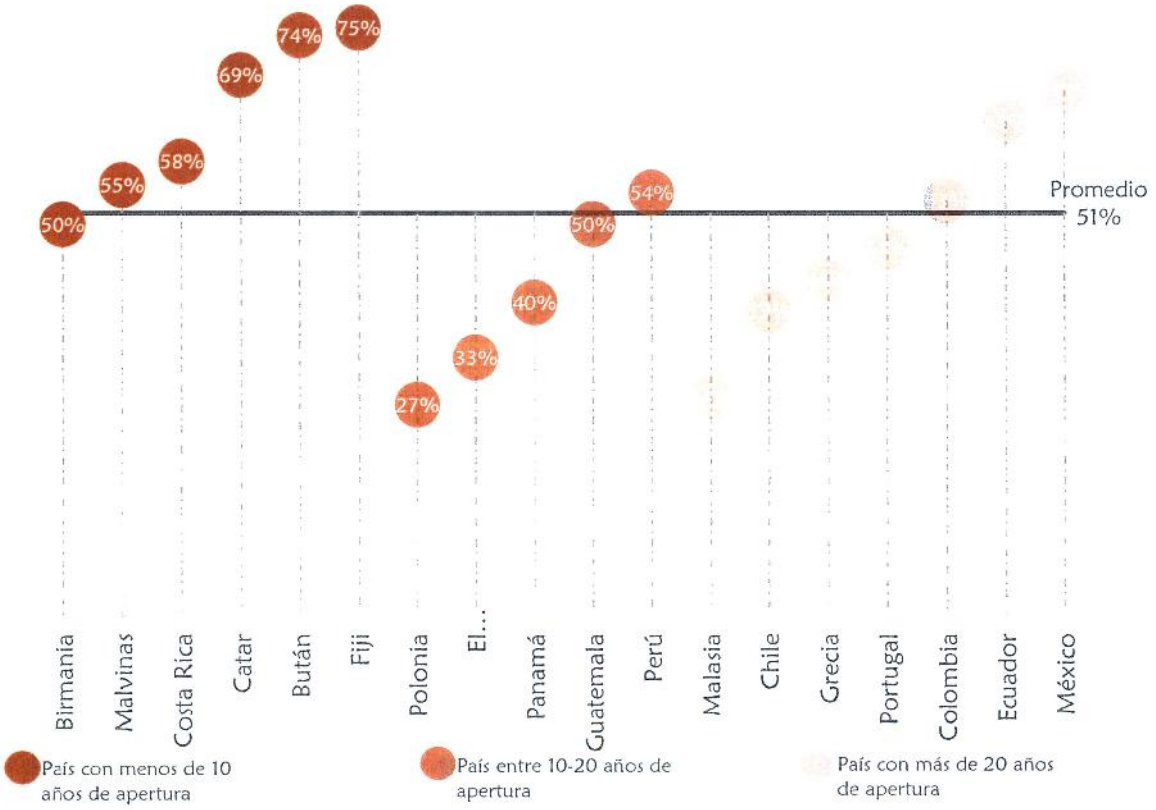
La evolución de las cuotas de mercado de los operadores móviles ha tendido a estabilizarse en los últimos tres años, de tal manera que entre 2013 y 2015 sólo variaron en 4%.

Aunado a lo anterior, conviene contrastar la evolución de la cuota de mercado del operador incumbente, sea el ICE, con su marca KÖLBI, con la participación de los operadores históricos de otros países. Los países considerados en el comparativo son de dos tipos, una parte posee un nivel de desarrollo similar al de Costa Rica mientras que otros tienen un nivel de desarrollo mayor al de nuestro país, el nivel de desarrollo del mercado de telecomunicaciones se valora en términos de la cantidad de años transcurridos desde la apertura del mercado[9]. El objetivo de esta comparación es determinar si la evolución de la cuota de mercado del operador incumbente se ajusta a la tendencia observada en otros países. En el gráfico siguiente se incorpora una comparación de Costa Rica con otros 17 países en distintas etapas desde la apertura.

Gráfico 4

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

Comparación de la participación de mercado del operador incumbente por país, según la cantidad de años desde la apertura. Distribución porcentual. Año 2015.




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

En relación con el gráfico anterior se puede destacar lo siguiente:

- La participación de mercado del operador histórico de Costa Rica se ubica por debajo de la correspondiente a una cantidad importante de los países con un rango de años similar desde la apertura de mercado.
- La participación de mercado del operador histórico de Costa Rica en el año 2015 es muy similar a la de los países considerados en la muestra.

[9] Para un mayor detalle sobre la selección de los países comparables, consultar informe final de la Contratación 2015LA-000007-SUTEL.

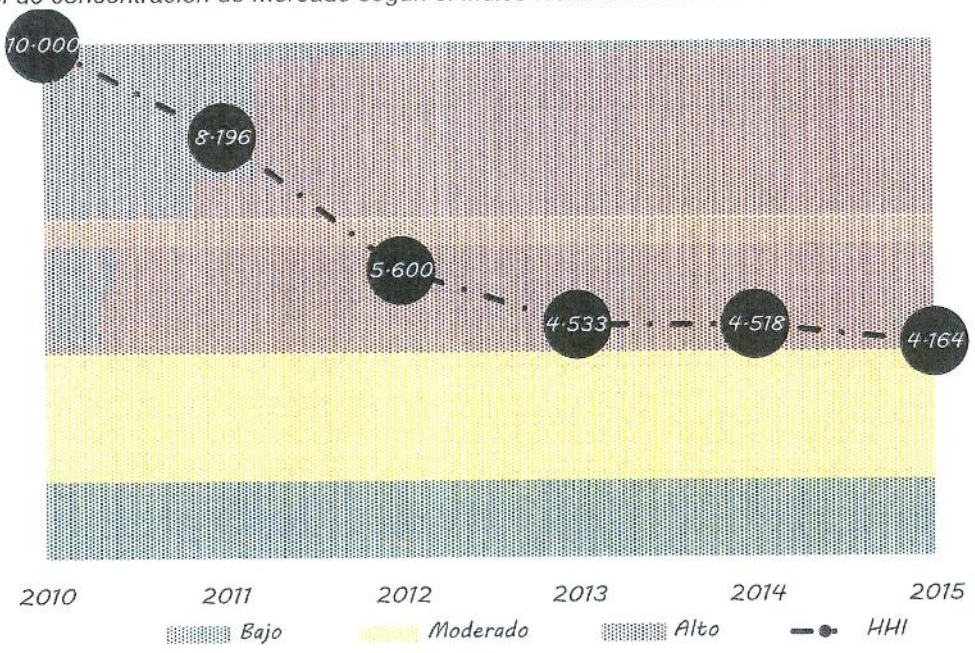
Así las cosas, pese a que aún no se presenta una situación de simetría en las cuotas de mercado de los distintos operadores móviles de red, no se puede dejar de lado que se ha dado una reducción importante de la cuota del operador incumbente, la cual ha alcanzado niveles similares a los mostrados por mercados con una mayor cantidad de años de apertura.

### 3) Concentración de mercado

En el caso particular del servicio de telecomunicaciones móviles la concentración de mercado se analizará a partir de los datos de cantidad de usuarios. Los cuales se resumen en el siguiente gráfico.

Gráfico 5

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Nivel de concentración de mercado según el Índice Herfindahl-Hirschman. Periodo 2010-2015.*

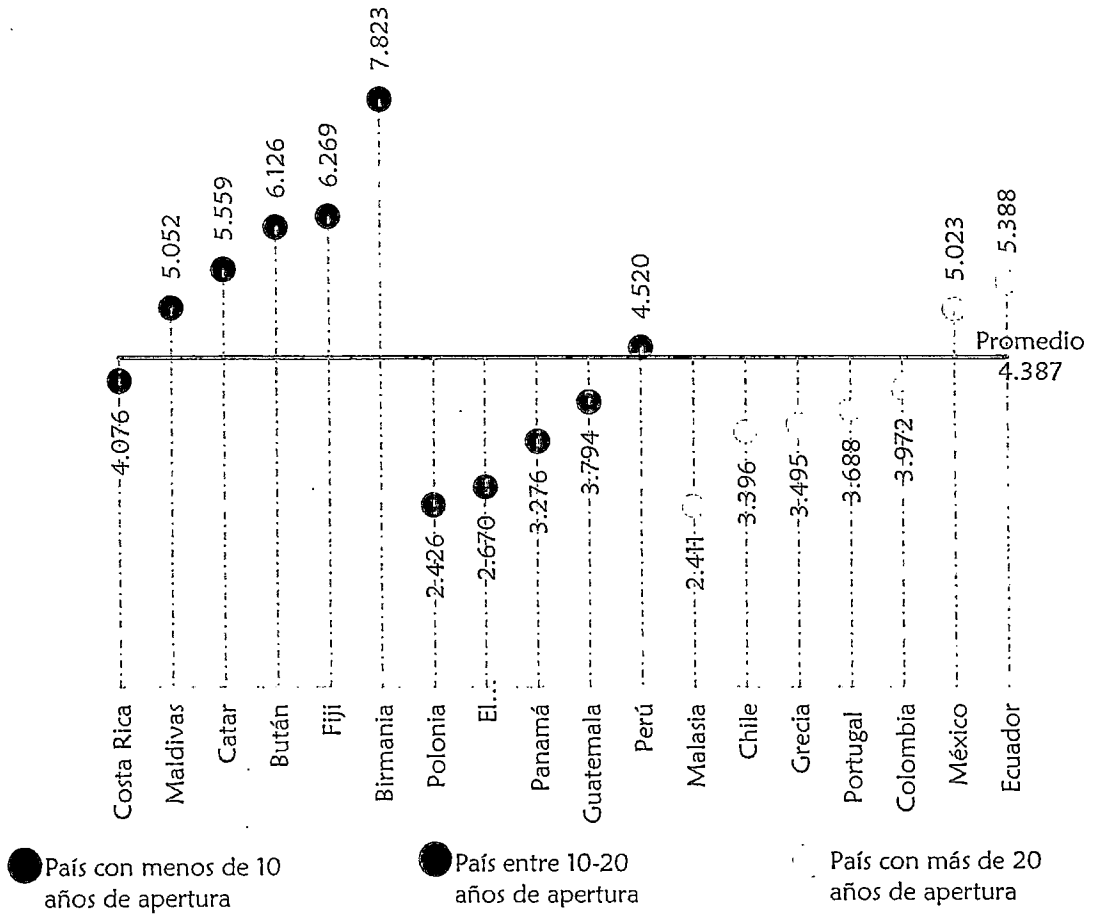



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de Sutel.*

La información anterior evidencia que en el mercado de telecomunicaciones móviles se ha presentado una desconcentración importante desde el año 2010, sin embargo, a partir del año 2013 el indicador de concentración HHI ha fluctuado alrededor de los 4.000 puntos.

Es importante acotar que al comparar el HHI nacional con el de otros países, se encuentra que actualmente Costa Rica presenta un nivel de concentración inferior al promedio de una muestra de países comparables, habiendo alcanzado tasas de concentración cercanas a los de países que cuentan con una mayor cantidad de años apertura del sector.

Gráfico 6
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Comparación del nivel de concentración de mercado por país, según el Índice Herfindahl-Hirschman y la cantidad de años desde la apertura. Año 2015.*




*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

Por lo tanto, a pesar de que el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles aún se ubica como un mercado concentrado, lo cierto es que el nivel de concentración muestra una tendencia hacia la baja y además el país ha llegado a alcanzar niveles de concentración cercanos o incluso inferiores a los de otros mercados comparables, mercados que en muchos casos tienen muchos más años de apertura que el mercado costarricense, lo cual constituye una señal positiva de un incremento en el nivel de competencia del mercado.

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

***a) Rivalidad del mercado a nivel de precio***

En la encuesta realizada por la SUTEL, el 100% de los operadores de telecomunicaciones móviles indicó que la rivalidad del mercado minorista de telecomunicaciones móviles es alta, siendo que esta rivalidad se asocia principalmente a factores de precio e innovación, lo cual obliga a los operadores a competir a través de ofertas comerciales agresivas. Para valorar lo anterior, se procedió a comparar la evolución de los precios del servicio de telecomunicaciones móviles.

En relación con dicha comparación es necesario apuntar que dicha labor no es sencilla de ser llevada a cabo por una serie de razones, por ejemplo en lo referente al servicio post-pago dicha situación se explica por el hecho de que los operadores móviles cambian constantemente los planes que ofrecen, modificando la

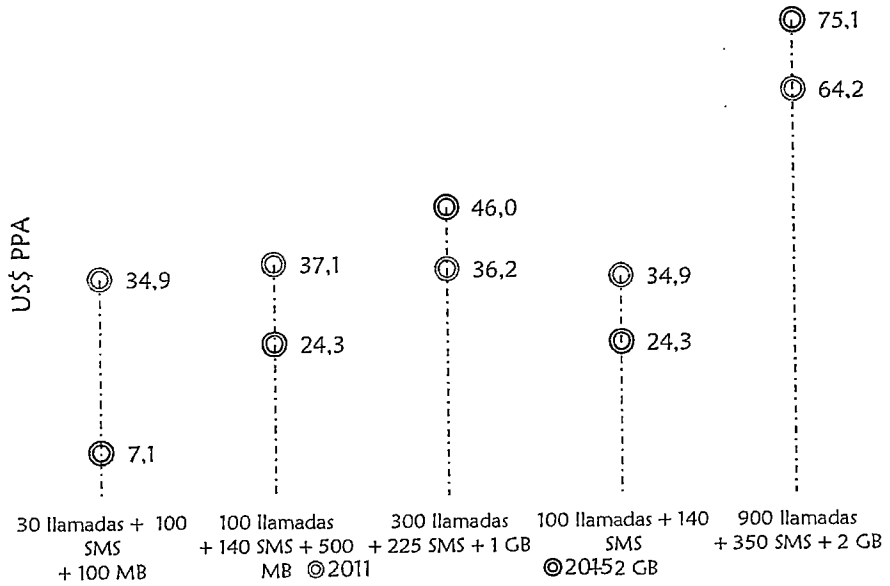
cantidad de minutos y SMS incluidos, la naturaleza de dichos minutos y SMS (on-net o any-net), la velocidad o el consumo, así hay planes que se ofrecen en un determinado momento y luego dejan de ofrecerse, por lo cual se dificulta contar con un "plan base" al que se le pueda dar seguimiento no sólo a través de todos los operadores móviles, sino también a lo largo del tiempo. Igualmente, la forma de consumo de estos servicios por parte de los usuarios finales, sea en paquetes que incluyen el servicio de llamadas, mensajes e internet, también dificulta la comparación de precios individuales.

En prepago, se tienen también algunas dificultades en la comparación, asociadas principalmente a la existencia de saldos regalados por parte de los operadores.

La anterior situación llevó a la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos (OECD por sus siglas en inglés)[10] a determinar una serie de canastas de precios de los servicios de telecomunicaciones. Estas canastas básicamente buscan determinar un conjunto de niveles de consumo medios por quintil, y valorar a partir de dichos consumos promedio cuál es el plan de precios más barato ofrecido en el mercado que satisfaga dicho nivel de consumo. Esto permite darles seguimiento a los planes ofrecidos en el mercado en función no de un plan específico sino en función de los niveles de consumo de los usuarios[11], permitiendo de esta manera realizar comparaciones internacionales entre los planes ofrecidos no sólo por los operadores de un determinado país, sino también realizar comparaciones entre países.

Empleando dicha metodología se logra comparar la evolución del precio que han tenido los planes móviles en Costa Rica para las canastas de consumo determinadas por la OECD[12], estas canastas incorporan una mezcla de tres servicios: llamadas, SMS y acceso a internet.
*50

Gráfico 7
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
***Evolución de los precios mínimos en US$ PPA, ofrecidos para las canastas de consumo definidas por la OECD. Año 2011 y 2015.***




*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

[10] OECD. (2012). "Methodology for constructing wireless broadband price baskets". *OECD Digital Economy Papers*, No. 205, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k92wd5kw0nw-en

[11] Esta metodología se asemeja a la empleada en la definición de la canasta básica alimentaria que se emplea en el cálculo del IPC, de esta forma se define un determinado nivel de consumo de los servicios y se calcula cada año el costo de consumir dicho servicios. La principal diferencia es que la canasta básica define un nivel de consumo único, mientras que la metodología de la OECD define una serie de niveles de consumo de acuerdo al tipo de consumidor.

[12] La canasta de 30 llamadas incluye 50 minutos, la de 100 llamadas 188 minutos, la de 300 llamadas 569 minutos y la de 900 llamadas 1.787 minutos.

El gráfico anterior evidencia que entre 2011 y 2015 los precios de los planes que satisfacen un determinado nivel de consumo han tendido a disminuir, lo que implica por ejemplo que un usuario de bajo consumo, que consume 30 minutos, 100 SMS y 100 MB por mes, en 2011 hubiera pagado US$ PPA 34,9 mientras que en 2015 estaba pagando US$ PPA 7,1 por el mismo nivel de consumo.

Es importante tener en cuenta que la baja en el costo de cada canasta de consumo obedece principalmente a que en 2011 los planes ofrecidos por los operadores, a excepción del caso de la marca Movistar, no incluían una conexión a internet, la cual se debía adquirir por separado, lo que daba como resultado que incluso los planes mínimos de consumo resultaban bastante caros si se querían adquirir con una conexión a internet. Esto se evidencia en el siguiente cuadro, que muestra la evolución de los precios de las conexiones a internet.

Cuadro 2

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

***Evolución de los precios de la conexión de internet móvil según la velocidad, por operador según su marca comercial. Año 2011 y 2016.***

| | CLARO | | KÖLBI | | Movistar | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Velocidad | 2011 | 2016 | 2011 | 2016 | 2011 | 2016 |
| 126 Kbps | N.A. | N.A. | 3.995 | N.A. | N.A. | N.A. |
| 256 Kbps | 2.500 | 1.250 | 7.208 | N.A. | N.A. | 3.995 |
| 512 Kbps | 5.000 | 2.000 | 10.487 | 2.000 | N.A. | 5.500 |
| 1 Mbps | 8.500 | 4.000 | 13.982 | 4.000 | 10.000 | 10.000 |
| 1.5 Mbps | 12.000 | N.A. | N.A. | 7.000 | N.A. | N.A. |
| 2 Mbps | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | 12.000 |
| 3 Mbps | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | 13.000 |
| 4 Mbps | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | 15.000 |
| 5 Mbps | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | 17.000 |

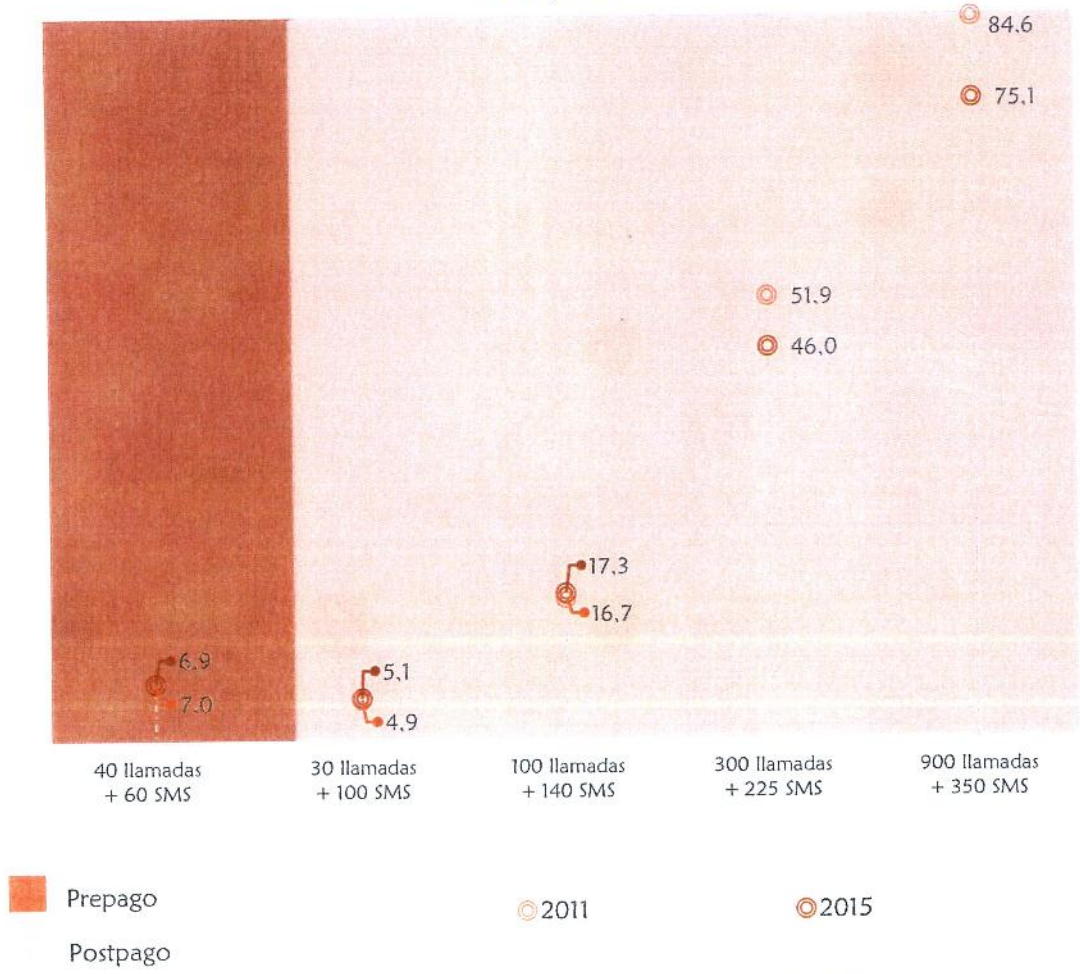
*Nota: El precio está dado en colones e incluye el impuesto de ventas.*
*Fuente: Información recolectada por SUTEL a partir de las páginas Web de los operadores, los datos de 2016 fueron consultados el 13 de abril del 2016.*

La situación detallada de previo, sea el hecho de que la baja en el precio de las canastas de consumo está impulsada por una disminución en el precio de las conexiones a internet móvil, se refuerza si sólo se considera la evolución de los precios de las canastas que no incluyen el servicio de internet, sino que sólo incluyen llamadas y SMS. Al analizar esta circunstancia se observa que entre 2011 y 2015 prácticamente no se ha dado ninguna variación de precios para los niveles más bajos de consumo, mientras que para los niveles más altos de consumo se han presentado pequeñas disminuciones en el precio.

Gráfico 8

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Evolución de los precios mínimos en US$ PPA, ofrecidos para las canastas de consumo definidas por la OECD. Año 2011 y 2015.*




*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

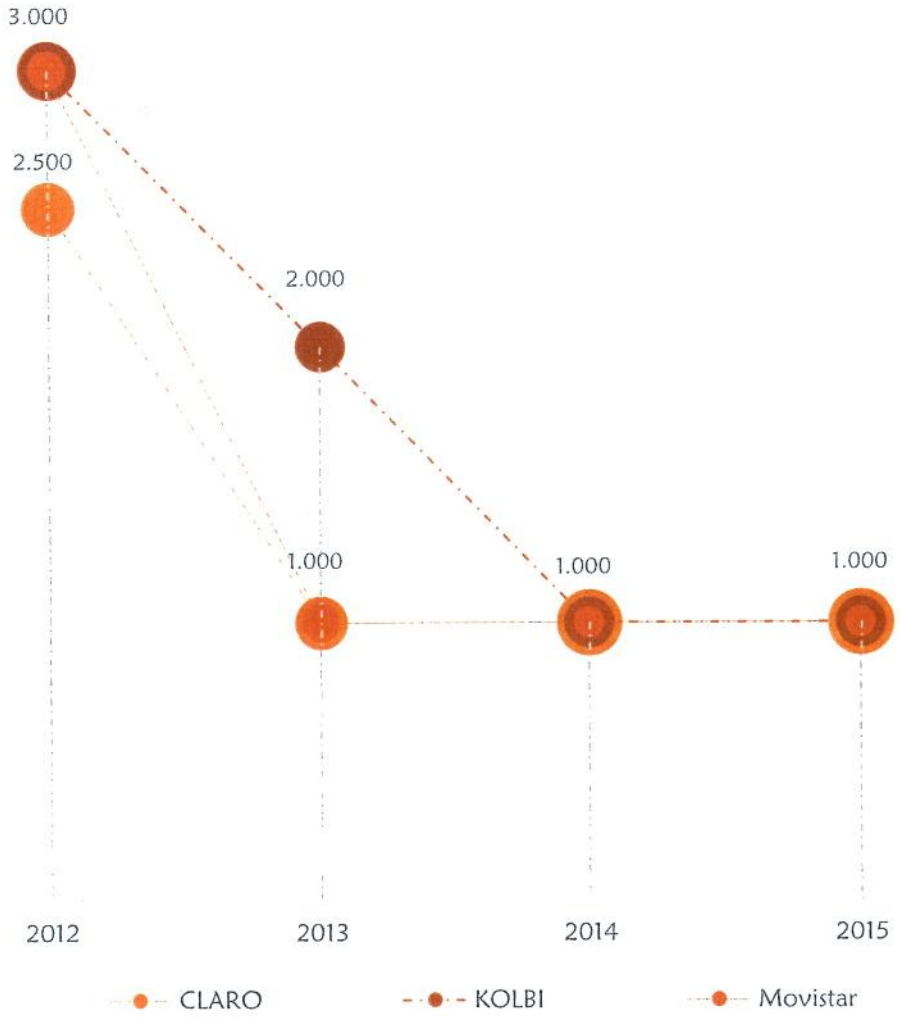
En términos generales lo anterior permite concluir que entre 2011 y 2015 los únicos tipos de planes que han tenido una baja en el precio, se refieren a los planes post-pago que incluyen una conexión a internet y poseen un nivel de consumo inferior a las 100 llamadas (188 minutos) y 140 SMS por mes, y los planes postpago con más de 300 llamadas y 225 SMS por mes sin conexión a internet.

Esta circunstancia se observa también en el servicio prepago, el cual es más sencillo de comparar año tras año en virtud de que es tasado conforme al consumo de cada usuario. Los siguientes gráficos evidencian que a excepción del costo de activación del servicio (precios de la tarjeta SIM) los precios de este servicio se han mantenido prácticamente estancados en los últimos años.

Gráfico 9

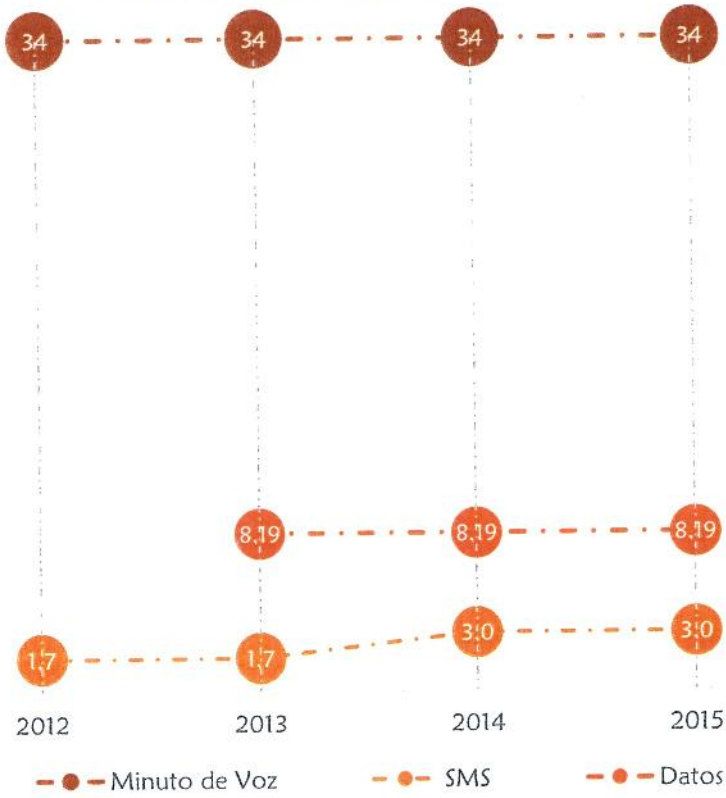
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Evolución de los precios, por la activación del servicio prepago (tarjeta SIM), por operador según su marca comercial. Periodo 2012-2015.*




*Nota: El precio está dado en colones e incluye el impuesto de ventas.*
*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las páginas Web de los operadores y de la información de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

Gráfico 10
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Evolución de los precios de las llamadas[a], SMS[b] y datos[c]. Periodo 2012-2015.*




*Notas:*
El precio está dado en colones e incluye el impuesto de ventas.
[a] Precio cobrado por minuto de voz.
[b] Precio cobrado por mensaje.
[c] Precio cobrado por KB.
*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de las páginas Web de los operadores y de la información de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

Si bien en el caso del servicio prepago la existencia de promociones de tipo "Duplica" y "Triplica" hacen que el usuario pueda pagar de manera efectiva precios inferiores a los precios de lista, lo cierto es que hay diversas circunstancias que reducen el impacto de las promociones en el precio efectivo pagado por el usuario, entre ellas: el cobro de precios diferenciados dependiendo del tipo de saldo sea bono o pagado (usualmente más altos en el caso del saldo rebajado de la cuenta de bono, llegando incluso a ser un 25% superiores); el orden de consumo de los saldos regalados, siendo que si el saldo pagado se consume primero, muchas veces el usuario no llega a disfrutar del consumo de la totalidad del bono; el período de vigencia de los saldos regalados, cuando este período es muy pequeño el usuario tiene poco tiempo para hacer uso del bono regalado.

Asimismo, es importante destacar que la cantidad de promociones que realizan los operadores se ha mantenido estable entre los años 2012 y 2015, lo que evidencia que la dinámica competitiva se ha mantenido estable durante el período de análisis[13].

Para valorar la naturaleza de la dinámica competitiva del mercado a nivel de precios resulta relevante, además, analizar la forma en que se han comportado los participantes del mercado ante distintas situaciones

[13] De las notificaciones de las promociones remitidas por los operadores a la SUTEL se logra determinar que existe un continuo lanzamiento de diversos tipos de elementos promocionales, muchos de los cuales se refieren a sorteos, rifas y concursos, los cuales no se consideran como parte de las promociones relevantes para el presente análisis, ya que no se refieren a beneficios que le permiten al usuario acceder a un mejor precio.

que podrían haber implicado un cambio en el nivel de competencia del mercado. Esto se considera que permite determinar si realmente existe poder compensatorio de parte de los competidores del mercado que pueda contrarrestar un eventual abuso de poder de mercado. Entre estas situaciones se considera pertinente analizar las siguientes:

- Declaratoria del servicio de SMS como un servicio de información.

El 25 de abril de 2013 en La Gaceta N° 79 se publicó la RJD-019-2013 tomada por la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos a las 14:50 horas el 04 de abril de 2013 en la cual, entre otras cosas, se declaró a los SMS como servicio de información, de tal forma que de conformidad con el artículo 51 de la Ley N° 8642 los proveedores de este servicio no estaban en obligación de justificar sus precios de acuerdo con sus costos, lo que para efectos prácticos implicaba que a partir del 25 de abril de 2013 todos los operadores móviles pudieron haber modificado unilateralmente los precios que ofrecían al público por este servicio.

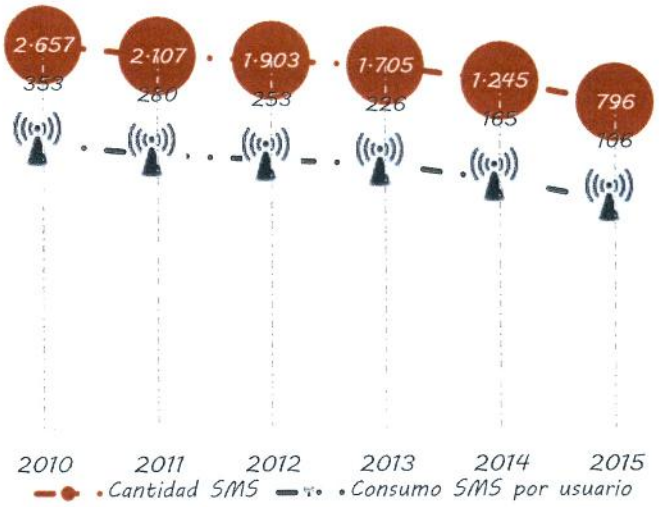
Pese a lo anterior, en un primer momento ningún operador de telecomunicaciones móviles realiza ningún cambio en los precios de los SMS. Sin embargo, cuando el ICE anuncia el 01 de agosto de 2013[14], prácticamente cuatro meses después de publicada la RJS-019-2013, que incrementará los precios de los SMS, los operadores MOVISTAR[15] y CLARO[16] proceden también a aumentar los precios del servicio de SMS en fechas 08 de agosto de 2013 y 09 de agosto de 2013. El aumento realizado por dichos operadores es el mismo que el efectuado por el ICE, pasando el SMS de costar ₡1,5 a ₡3.

En relación con dicha situación llama la atención que CLARO y MOVISTAR subieran el precio de este servicio, ya el mismo había venido perdiendo relevancia en el mercado. Lo que implica que dichos operadores pudieron no haber incrementado el precio de dicho servicio en aquel momento, al menos de manera temporal o en la misma cuantía, con el objetivo de diferenciarse de las políticas comerciales del ICE, sin embargo, no lo hicieron evidenciando en su comportamiento una tendencia a ser seguidores del ICE.

Gráfico 11

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Evolución del consumo promedio de SMS por mes en Costa Rica. Distribución absoluta. Cifras de cantidad en millones de SMS. Periodo 2010-2015.*




*Nota:* Para mayor claridad de los datos presentados en el gráfico la escala no es lineal.
*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de Sutel.

[14] Fuente consultada el 20 de abril del 2016: http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/ICE-Internet-celulares-movil-descarga_0_346165393.html
[15] Fuente consultada el 20 de abril del 2016: ttps://www.larepublica.net/noticia/aumenta_costo_de_mensajes_en_movistar/
[16] Fuente consultada el 20 de abril del 2016: https://www.larepublica.net/noticia/mensajes_en_claro_cuestan_3/

- Introducción de la tarifa de cobro de datos por descarga en el segmento prepago.

Una situación similar a la del servicio de SMS se presentó con la implementación de la tarifa de cobro de datos por descarga para el servicio prepago.

El 29 de noviembre de 2012 en el Alcance Digital N° 193 de La Gaceta N° 193, se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-295-2012 de las 09:50 horas del 03 de setiembre de 2012, mediante la cual se estableció una tarifa para el servicio de internet móvil por descarga para prepago. Así dicha tarifa entró a regir a partir de su publicación en La Gaceta, sea el 29 de noviembre de 2012.

En un primer momento ningún operador de telecomunicaciones móviles realizó un cambio en los precios del servicio de internet móvil prepago. Posteriormente, el ICE anunció el 01 de agosto de 2013[17], nueve meses después de publicada la RCS-295-2012, que empezaría a implementar el cobro de datos por descarga para el servicio de internet móvil prepago.

A su vez en fechas 12 de agosto de 2013 y 14 de agosto de 2013 los operadores MOVISTAR[18] y CLARO[19] procedieron a implementar también el cobro de datos por descarga para el servicio de internet móvil prepago. Los tres operadores móviles se "pegaron" al techo tarifario definido por Sutel al implementar este nuevo esquema de cobro y hasta la fecha se mantienen los tres operadores ubicados en dicho tope tarifario.

En relación con este tema se observa que los nuevos operadores móviles actuaron como seguidores del ICE.

Incluso los precios que están cobrando los operadores en este momento reflejan que los competidores del ICE no están ejerciendo una presión competitiva importante en el segmento prepago, cobrando precios incluso superiores a los cobrados por el ICE.

Cuadro 3
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Precio en el segmento prepago de telecomunicaciones móviles, por operador según su marca comercial. Año 2016.*

| Operador | Minutos [a] | SMS [a] | Internet [a] |
|---|---|---|---|
| CLARO | 36[e] | 3,5 | 8,6 |
| KÖLBI | 34[e] | 3,0 | 8,6 |
| Movistar | 40 | 3,0 | 8,6 |
| FullMóvil [d] | 38 | 3,0 | NA |
| Cabletica Móvil | 34 | 3,0 | 8,6 |

*Notas:*
El precio está dado en colones e incluye el impuesto de ventas.
[a] Precio cobrado por minuto de voz.
[b] Precio cobrado por mensaje.
[c] Precio cobrado por KB.
[d] FullMóvil cobra el internet por tiempo, 60 colones por 3 horas.
[e] Al 31 de agosto de 2016 los operadores CLARO y KÖLBI habían incrementado sus precios a 38 y 40 colones/minuto respectivamente.

*Fuente*: Páginas Web de los operadores consultadas el 13 de abril de 2016.

Un elemento de particular preocupación lo representa el hecho de que actualmente CLARO y MOVISTAR parecen estar en una situación competitiva muy similar a la que se ubicaban en el año 2013, año en el que tal y como se vio, ante cambios importantes del ICE en sus precios, se limitaron a replicar en su propia oferta comercial los cambios efectuados por dicho Instituto. Por lo cual, no se presenta evidencia clara que indique que CLARO y MOVISTAR vayan a actuar como contrapeso de un eventual abuso del actual operador incumbente del mercado.

[17] Fuente consultada el 20 de abril del 2016: http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/ICE-Internet-celulares-movil-descarga_0_346165393.html
[18] Fuente consultada el 20 de abril del 2016: http://www.nacion.com/nacional/telecomunicaciones/Movistar-Internet-modalidad-descarga-clientes_0_1359464269.html
[19] Fuente consultada el 20 de abril del 2016: http://www.nacion.com/nacional/Claro-Costa-Rica-implemento-Internet_0_1359864158.html

Si bien no se puede dejar de lado que CLARO y MOVISTAR han traído una serie de elementos innovadores al mercado, principalmente en relación con el segmento postpago por ejemplo el ofrecimiento de llamadas on-net gratis, dicha situación no se han visto reflejada en el ofrecimiento de menores precios en relación con el segmento prepago.

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

Como fue indicado brevemente en la sección anterior, los operadores del servicio de telecomunicaciones móviles consideran que la rivalidad del mercado se presenta no sólo a nivel de factores relacionados con el precio, sino también a nivel de innovación en el servicio.

En ese sentido la competencia entre operadores a nivel de innovación se evidencia en la naturaleza de la oferta comercial de los distintos operadores, la cual sobre todo a nivel post-pago es muy diversa y ha evolucionado de manera positiva entre los años 2012 y 2015.

En el siguiente cuadro se muestra la oferta comercial que se encontraba disponible a nivel de planes post-pago en el año 2012.

Cuadro 4

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Características de la oferta comercial de planes post-pago ofrecidos por los operadores, por operador según su marca comercial. Año 2012.*

| Plan | Costo mensual | Minutos a todas las redes incluidos | Minutos on-net incluidos | SMS a todas las redes incluidos | SMS on-net incluidos | Conexión a Internet | Otras características del plan |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CLARO 1 | 10.000 | 320 | 0 | 500 | 0 | 0,00 | 20 MMS |
| CLARO 2 | 15.000 | 500 | 0 | 1.000 | 0 | 0,00 | 40 MMS |
| CLARO 3 | 20.000 | 700 | 0 | 1.300 | 0 | 0,00 | 60 MMS |
| CLARO 4 | 25.000 | 950 | 0 | 1.500 | 0 | 0,00 | 80 MMS |
| CLARO 5 | 50.000 | 2.500 | 0 | 2.000 | 0 | 0,00 | 100 MMS |
| Plan KÖLBI 60 | 3.277 | 0 | 60 | 0 | 30 | 0,00 | |
| Plan KÖLBI 150 | 6.485 | 0 | 150 | 0 | 350 | 0,00 | 10 MMS |
| Plan KÖLBI 250 | 9.647 | 0 | 250 | 0 | 500 | 0,00 | 15 MMS |
| Plan KÖLBI 500 | 17.874 | 0 | 500 | 0 | 1500 | 0,00 | 25 MMS |
| Plan KÖLBI 750 | 24.423 | 0 | 750 | 0 | 1500 | 0,00 | 30 MMS |
| Plan KÖLBI 1000 | 29.903 | 0 | 1.000 | 0 | 500 | 0,00 | 30 MMS |
| Planes de Voz XS / Movistar | 3.250 | 60 | 0 | 60 | 0 | 0 | 60 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz S / Movistar | 9.000 | 250 | 0 | 500 | 0 | 0 | 150 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz M / Movistar | 17.000 | 500 | 0 | 1.500 | 0 | 0 | 300 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz L / Movistar | 24.000 | 800 | 0 | 1.500 | 0 | 0 | 400 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz XI / Movistar | 34.000 | 1.500 | 0 | 1.500 | 0 | 0 | 500 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz + Internet @XS /Movistar | 13.250 | 60 | 60 | 60 | 0 | ILIMITADA | 60 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz + Internet @S /Movistar | 19.000 | 250 | 250 | 500 | 0 | ILIMITADA | 150 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz + Internet @M /Movistar | 27.000 | 500 | 500 | 1.500 | 0 | ILIMITADA | 300 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz + Internet @L /Movistar | 34.000 | 800 | 800 | 1.500 | 0 | ILIMITADA | 400 minutos a un número favorito |
| Planes de Voz + Internet @XL/Movistar | 44.000 | 1.500 | 1500 | 1.500 | 0 | ILIMITADA | 500 minutos a un número favorito |

*Notas:*
Los precios son en colones e incluyen el impuesto de ventas.
Se excluyen los planes con terminales (teléfonos).
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

Para 2015 dicha oferta se había ampliado significativamente, en el siguiente cuadro se muestra parte de la oferta comercial disponible para planes post-pago.

Cuadro 5

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Características de la oferta comercial de planes post-pago ofrecidos por los operadores. Año 2015.*

| Plan | Costo mensual | Minutos a todas las redes incluidos | Minutos on-net incluidos | SMS a todas las redes incluidos | SMS on-net incluidos | Conexión a Internet |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Plan Conversón 1 – KÖLBI | 6.500 | 0 | 170 | 0 | 200 | No tiene |
| Plan Conversón 2 – KÖLBI | 10.000 | 0 | 300 | 0 | 400 | No tiene |
| Plan Conversón 3 – KÖLBI | 16.000 | 0 | 550 | 0 | 600 | No tiene |
| Plan Conversón 4 – KÖLBI | 24.000 | 0 | 900 | 0 | 1.000 | No tiene |
| Plan Conversón 5 – KÖLBI | 34.000 | 0 | 1.350 | 0 | 1.200 | No tiene |
| Plan Conversón 6 – KÖLBI | 45.000 | 0 | 1.900 | 0 | 1.400 | No tiene |
| Plan Mensajero 1 – KÖLBI | 6.500 | 0 | 60 | 0 | 1.000 | 512 Kbps |
| Plan Mensajero 2 – KÖLBI | 10.000 | 0 | 140 | 0 | 2.000 | 512 Kbps |
| Plan Mensajero 3 – KÖLBI | 16.000 | 0 | 280 | 0 | 4.000 | 512 Kbps |
| Plan Mensajero 4 – KÖLBI | 24.000 | 0 | 450 | 0 | 6.000 | 1 Mbps |
| Plan Mensajero 5 – KÖLBI | 34.000 | 0 | 850 | 0 | 7.000 | 1 Mbps |
| Plan Mensajero 6 – KÖLBI | 45.000 | 0 | 1.200 | 0 | 8.000 | 1 Mbps |
| Plan Conectado 1 – KÖLBI | 6.500 | 0 | 35 | 0 | 400 | 1 Mbps |
| Plan Conectado 2 – KÖLBI | 10.000 | 0 | 60 | 0 | 700 | 3 Mbps |
| Plan Conectado 3 – KÖLBI | 16.000 | 0 | 130 | 0 | 1.000 | 4 Mbps |
| Plan Conectado 4 – KÖLBI | 24.000 | 0 | 360 | 0 | 1.500 | 5 Mbps |
| Plan Conectado 5 – KÖLBI | 34.000 | 0 | 800 | 0 | 1.850 | 5 Mbps |
| Plan Conectado 6 – KÖLBI | 45.000 | 0 | 1.000 | 0 | 2.000 | 5 Mbps |
| Plan Profesional 1 – KÖLBI | 10.000 | 140 | 0 | 350 | 0 | 1 Mbps |
| Plan Profesional 2 – KÖLBI | 16.000 | 250 | 0 | 600 | 0 | 1,5 Mbps |
| Plan Profesional 3 – KÖLBI | 24.000 | 600 | 0 | 750 | 0 | 2 Mbps |
| Plan Profesional 4 – KÖLBI | 34.000 | 1.000 | 0 | 1.000 | 0 | 2 Mbps |
| Plan Profesional 5 – KÖLBI | 45.000 | 1.300 | 0 | 1.300 | 0 | 3 Mbps |
| Plan Especial 1 – KÖLBI | 4.250 | 0 | 30 | 0 | 2.500 | No tiene |
| Plan Especial 1 – KÖLBI | 16.000 | 0 | 30 | 0 | 6.000 | 1,5 Mbps |
| Cuenta Control 1 - CLARO [a] | 7.000 | 0 | 0 | 200 | Ilimitados | 512 Kbps |
| Cuenta Control 2 – CLARO | 9.500 | 30 | 0 | 300 | Ilimitados | 1 Mbps |
| Cuenta Control 3 – CLARO | 12.500 | 120 | 0 | 700 | Ilimitados | 2 Mbps |
| Cuenta Control 4 – CLARO | 15.000 | 300 | 0 | 1.000 | Ilimitados | 3 Mbps |
| Cuenta Control 5 – CLARO | 19.500 | 400 | 0 | 1.000 | Ilimitados | 5 Mbps |
| Plan Ilimitado 1 – CLARO | 44.000 | Ilimitado | Ilimitado | Ilimitado | Ilimitado | 3 Mbps |
| Plan Ilimitado 2 – CLARO | 55.000 | Ilimitado | Ilimitado | Ilimitado | Ilimitado | 5 Mbps |
| A tu medida 1 - CLARO [b] | 3.450 | 60 | | 100 | | 256 Kbps |
| A tu medida 2 – CLARO | 6.000 | 120 | | 100 | | 512 Kbps |
| A tu medida 3 – CLARO | 9.850 | 180 | | 300 | | 1 Mbps |
| A tu medida 4 – CLARO | 22.200 | 360 | | 300 | | 2 Mbps |
| A tu medida 5 – CLARO | 28.100 | 600 | | 500 | | 3 Mbps |
| A tu medida 6 – CLARO | 39.200 | 1.000 | | 1.000 | | 4 Mbps |
| A tu medida 7 – CLARO | 73.750 | 2.500 | | 3.000 | | 5 Mbps |

*Notas:*

*Los precios están dados en colones e incluyen el impuesto de ventas.*

*Se excluyen los planes con terminales*

*[a] Se excluyen los planes de Música y Vídeo de CLARO.*

*[b] Los cálculos de los planes "A tu medida" se hicieron a partir de las bolsas preestablecidas por el operador, sin embargo existen una gran cantidad de combinaciones adicionales disponibles.*

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

Adicionalmente, en la actualidad se ofrecen una serie de planes mixtos que combinan la navegación en redes 3G y 4G, estos planes se incluyen en el siguiente cuadro.

Cuadro 6

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Características de la oferta comercial de planes post-pago mixtos ofrecidos, por operador según su marca comercial. Año 2015.*

| Plan | Costo mensual | Minutos a todas las redes incluidos | Minutos on-net incluidos | SMS a todas las redes incluidos | SMS on-net incluidos | Límite de descarga a 4G (en GB) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Plan 4G @ 1 - Movistar | 9.600 | 100 | 200 | 100 | 1.000 | 3,00 |
| Plan 4G @ 2 - Movistar | 13.600 | 150 | 300 | 150 | 1.000 | 4,00 |
| Plan 4G @ 3 - Movistar | 19.200 | 250 | 500 | 250 | 1.000 | 5,00 |
| Plan 4G @ 4 - Movistar | 24.000 | 500 | 1.000 | 500 | 1.000 | 6,00 |
| Plan 4G @ 5 - Movistar | 29.600 | 1.000 | 2.000 | 1.000 | 1.000 | 8,00 |
| Plan Fusiön k 1 - KÖLBI | 6.500 | 100 | | 200 | | 3,00 |
| Plan Fusiön k 2 - KÖLBI | 10.000 | 140 | | 350 | | 3,00 |
| Plan Fusiön k 3 - KÖLBI | 16.000 | 250 | | 600 | | 3,00 |
| Plan Fusiön k 4 - KÖLBI | 24.000 | 600 | | 750 | | 3,00 |
| Plan Fusiön k 5 - KÖLBI | 34.000 | 1.000 | | 1.000 | | 3,00 |
| Plan Fusiön k 6 - KÖLBI | 45.000 | 1.300 | | 13.000 | | 3,00 |
| Plan LTE 2 GB- CLARO | 17.000 | 160 | | 1.200 | | 2,00 |
| Plan LTE 5 GB- CLARO | 27.000 | 300 | | 1.700 | | 5,00 |
| Plan LTE 8 GB- CLARO | 39.000 | 1.250 | | 2.000 | | 8,00 |

*Nota: Los precios están dados en colones e incluyen el impuesto de ventas.*
*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

Los anteriores cuadros evidencian que la oferta comercial de los operadores móviles se ha diversificado significativamente para la modalidad de post-pago. Lo que refleja una adecuada dinámica a nivel de innovación comercial, ampliándole al usuario final las posibilidades de escogencia.

Sin embargo, a nivel de telefonía prepago, no se observa una amplia diversificación en la oferta comercial ofrecida, así si bien se ofrecen algunos paquetes que dan acceso por ejemplo a redes sociales gratis o a ciertos niveles de consumo determinados, dichos bonos tienen una serie de condiciones restrictivas particulares que repercuten en el beneficio efectivo recibido por el usuario:

- Los bonos sólo aplican para recargas superiores a un determinado monto, que suele ser de 1.000 o 2.000 colones, recargas que si se comparan con el ARPU del servicio resultan muy altas.
- Los bonos tienen plazos de vigencia limitados, que incluso pueden llegar a ser de 3 días, siendo las vigencias más comunes de 7 y 15 días.
- En algunos casos el orden de consumo de los saldos es primero el disponible en la cuenta principal y posteriormente, cuando la primera cuenta esté en cero, la cuenta de bono. Lo que implica que mientras el usuario tenga saldo nunca llega a consumir el bono "regalado" por el operador.
- Algunos operadores descuentan los bonos regalados con tarifas significativamente mayores que las que cobran regularmente, lo que lleva a que el bono de regalo se consuma mucho más rápido que los saldos regalados.

Ilustración 1

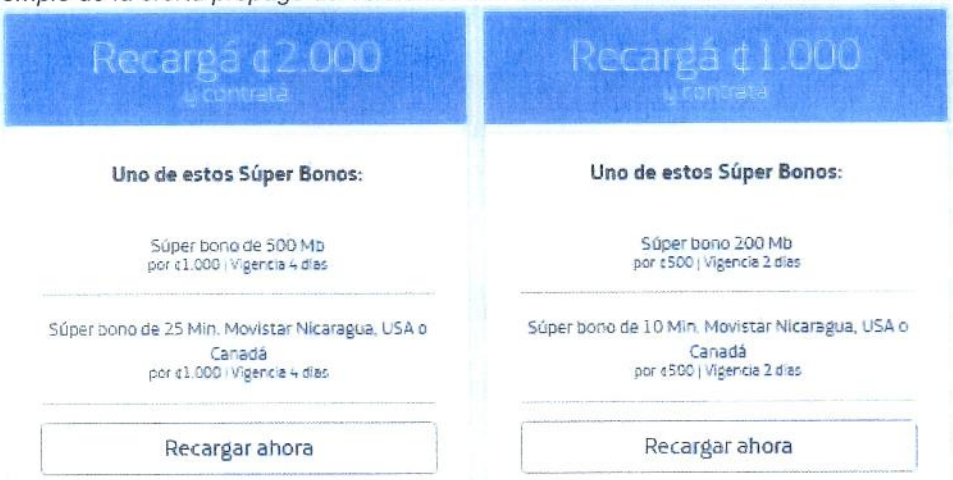
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta prepago de la empresa CLARO, con su marca comercial CLARO. Año 2016.*

*Fuente: Página Web del operador consultada el 14 de abril del 2016.*

Ilustración 2

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Ejemplo de la oferta prepago de Telefónica con su marca comercial Movistar. Año 2016.*




*Fuente: Página Web del operador consultada el 14 de abril del 2016.*

Ilustración 3

Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:

*Ejemplo de la oferta prepago de la empresa ICE con su marca comercial KÖLBI. Año 2016.*

*Fuente: Página Web del operador consultada el 14 de abril del 2016.*

En relación con este tema, valga resaltar que los operadores compiten también mediante factores asociados a la cobertura de red y redes de distribución y ventas, de tal manera que las redes de distribución, y puntos de pago y de recarga de los distintos operadores no sólo han alcanzado dimensión nacional sino que también han tendido a homogenizarse. Lo que implica que la competencia de los operadores se ubica en otros niveles también. En virtud de que la calidad también resulta un elemento de suma relevancia para los usuarios, conviene que el regulador amplié la información disponible con que cuenta el usuario final en relación con la calidad de las redes.

En ese sentido el regulador ha ejecutado diversas acciones entre las que figuran los datos de cobertura nacional, mapas de cobertura con indicadores específicos de calidad, siendo la más reciente de estas acciones la publicación durante el año 2016 del "Informe Ejecutivo de Principales Resultados de la Evaluación Nacional de la Calidad de los Servicios Móviles". Así las cosas, es indispensable que el regulador continúe poniendo a disposición del usuario este tipo de información.

La publicación de la información referente a la calidad de las redes no sólo resulta en un beneficio directo al usuario final, que cuenta con mayores elementos para tomar su decisión de compra, sino que es un factor que favorece el nivel de competencia del mercado, porque genera los incentivos necesarios para que los operadores busquen mejorar la calidad del servicio brindado, compitiendo así por diferenciarse también en factores de calidad.

Otro elemento a considerar es el hecho de que a pesar de que CLARO y MOVISTAR compiten en diversos países de Centroamérica, como Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Panamá; la oferta comercial que ofrecen en Costa Rica para este mercado no es la misma que ofrecen en esos otros países[20]. Lo anterior, permite vislumbrar que la oferta comercial de CLARO y MOVISTAR está adaptada a la dinámica competitiva nacional y no es simplemente una réplica de la oferta comercial de otros países[21], la cual en sí misma es diferente entre un país y otro.

Así se evidencia que si bien la competencia a nivel de precio no es fuerte, la competencia a nivel de otros factores resulta ser mayor.

Sin embargo, como se ha venido analizando a lo largo de este informe, no se puede dejar de lado que los operadores enfoquen sus esfuerzos competitivos sobretodo en el segmento postpago porque dicho segmento es el que les genera mayores ingresos. Así si bien los usuarios postpago sólo representaron un 21% del total de usuarios en el año 2015, dichos usuarios les generaron a los operadores móviles un 57% del total de sus ingresos por concepto de telecomunicaciones móviles. Así el ingreso que recibe un operador de un usuario postpago es casi 5 veces mayor que el ingreso que le reporta un usuario prepago, lo cual permite explicar por qué los esfuerzos de los operadores móviles están enfocados en el segmento postpago y no en el segmento prepago. Esto a su vez implica que los incentivos que tienen los operadores móviles para dinamizar y hacer más atractivas sus ofertas comerciales en el segmento prepago son bajos.

Por otro lado, al igual que se hizo en el apartado de rivalidad asociada con el precio, para valorar la naturaleza de la dinámica competitiva a nivel de otros factores resulta relevante analizar la forma en que se han comportado los participantes del mercado ante distintas situaciones. Entre estas situaciones se considera pertinente analizar las siguientes:

---

[20] Caso aparte a esta política lo constituyen los servicios internacionales de roaming y llamadas internacionales. Sin embargo, dichos servicios no se toman en cuenta en este análisis porque no forman parte del mercado en estudio.

[21] Planes CLARO en Centroamérica:
http://www.claro.com.ni/wps/portal/ni/sc/personas/movil/prepago
http://www.claro.com.sv/portal/sv/sc/personas/movil/pospago/#promo-3
http://www.claro.com.gt/wps/portal/gt/sc/personas/movil/pospago#info-04
http://www.claro.com.hn/portal/hn/sc/personas/movil/pospago/#info-03
http://www.claro.com.pa/wps/portal/pa/pc/personas/movil/postpago#info-02

Planes Movistar en Centroamérica:
https://www.movistar.com.pa/descubre/planes/libres
https://www.movistar.com.gt/descubre/movil/movil-pospago-informativo
http://www.movistar.com.sv/descubre/movil/movil-pospago-informativo
http://www.movistar.com.ni/productos-y-servicios/movil/pospago

- Lanzamiento de la red 4G.

En lo referente al lanzamiento de la red 4G, el ICE fue el primer operador que lanzó comercialmente estos servicios en el país en el mes de setiembre de 2013.

La primera reacción de la empresa Telefónica fue interponer acciones judiciales por considerar que de acuerdo al PNAF la banda de 2.600 MHz no estaba atribuida para la prestación de servicios IMT, sin embargo las mismas fueron declaradas sin lugar.

Posteriormente, la empresa CLARO, seis meses después del lanzamiento del ICE, empezó a ofrecer también el servicio 4G[22] principalmente enfocado en el GAM.

Movistar fue el último operador en ofrecer dichos servicios en el mercado, los cuales introdujo en el mes de julio de 2014[23]. Con el lanzamiento de su oferta 4G la empresa Telefónica introdujo un tipo particular de planes los cuales le permiten al usuario navegar en la red 4G hasta un límite de descarga de datos y luego continuar navegando en 3G[24].

La política de lanzamiento de planes 4G por parte del ICE se realizó con descuentos significativos para el usuario, que se han ido extendiendo a lo largo del tiempo. En abril de 2016 el ICE introdujo una serie de planes llamados "Fusiön K", los cuales le permiten al usuario navegar en la red 4G hasta un límite de descarga de datos de 3 GB[25], este tipo de planes como ya se vio fueron introducidos al mercado por la empresa Movistar. Actualmente, CLARO también ofrece servicios equivalentes.

Vale hacer notar que el nivel de descarga máximo en 4G ofrecido por el ICE que es de 3 GB es menor que el ofrecido por CLARO o Movistar, en el caso de MOVISTAR llegan a los 8 GB y en el caso de CLARO llegan a 10 GB.

En relación con lo anterior es importante hacer notar dos cosas, en primer lugar se observa una diferenciación a nivel de la cantidad de datos de descarga ofrecida en los planes 4G de los tres OMR del mercado; en segundo lugar, las mejores condiciones ofrecidas por CLARO y MOVISTAR para la descarga de datos no han presionado al ICE para que este tenga que variar su oferta comercial.

Así si bien es innegable que es el ICE quien da el primer paso en la implementación de la tecnología 4G, lo cierto es que CLARO y MOVISTAR implementan inicialmente una oferta comercial distinta a la del ICE para su servicio 4G. Esto muestra que en el mercado móvil existen factores diferenciadores que no se relacionan exclusivamente con el precio, lo que refuerza la necesidad de que el regulador ponga a disposición del usuario final de una manera comparable el detalle de la oferta comercial de los operadores móviles.

- Introducción de la política de Fair Use.

Mediante RCS-062-2014 de las 15:20 horas del 02 de abril de 2014 el Consejo de la SUTEL "Autoriza en forma temporal la aplicación de condiciones de uso justo en los contratos de servicios de acceso a internet móvil", lo que quiere decir que se autoriza a los operadores a emplear políticas en las cuales se rebaja el nivel de velocidad de descarga a los usuarios que sobrepasan cierto nivel de consumo de datos a nivel mensual.

Desde el momento mismo de la emisión de la resolución por parte de la SUTEL el ICE comunicó a sus usuarios que procedería a emplear políticas de uso justo, determinando como límite de descarga los 6 GB[26].

---

[22] Fuente consultada el 20-04-2016 en el siguiente sitio Web: http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/Claro-ofrecera-LTE-partir-abril_0_1400260109.html

[23] Fuente consultada el 20-04-2016 en el siguiente sitio Web: http://www.prensario.net/9533-Movistar-lanzo-4G-en-Costa-Rica.note.aspx

[24] Igualmente, Cabletica Móvil, si bien no mediante un servicio 4G sino uno 3G, comienza con el lanzamiento de planes de naturaleza similar en el mes de enero de 2015. Los planes ofrecidos por Cabletica Móvil que van desde 1 GB hasta 6 GB. Fuente consultada el 20-04-2016 en el siguiente sitio Web: https://www.larepublica.net/noticia/cabletica_ahora_ofrece_telefonia_celular/

[25] Fuente consultada el 20-04-2016 en el siguiente sitio Web: https://www.larepublica.net/noticia/kolbi_lanzo_nuevos_planes_economicos/

[26] Fuente consultada el 20-04-2016 en el siguiente sitio Web: http://www.crhoy.com/ice-advierte-a-usuarios-que-rebajara-velocidad-de-internet-si-abusan-de-la-descarga-v0l7m0x/

Por su parte, Telefónica inicia la aplicación de estas políticas en el mes de mayo de 2014, definiendo como límite de descarga los 5 GB[27]. Finalmente, es hasta mayo de 2015, más de un año después de emitida la RCS-062-2014, que CLARO inicia la aplicación de una política de uso justo, definiendo este límite en 10 GB.

Lo anterior evidencia que existe una diferencia en la forma de reacción de los operadores móviles ante esta política regulatoria. Si bien Movistar parece seguir al ICE en la implementación de esta medida, CLARO reacciona de manera diferente, esperando más de un año para aplicar la política de Fair Use y con un límite de descarga para la aplicación de esta política muy superior a sus competidores.

*c) Denuncias por prácticas monopolísticas*

Respecto a las denuncias sobre prácticas monopolísticas en el servicio minorista de telecomunicaciones móviles se han presentado un total de siete denuncias[28], de las cuales cuatro han sido contra el ICE y otras tres contra los operadores CLARO y MOVISTAR. De dichas denuncias, tres se declararon improcedentes, tres se encuentran en etapa de investigación y/o instrucción y una fue declarada con lugar y el operador sancionado. Así, si bien se han presentado denuncias por prácticas monopolísticas, el número de estas no ha sido desproporcionado.

Valga acotar que se han presentado dos períodos en los que se han concentrado las denuncias por prácticas monopolísticas, entre los años 2011-2012 y luego en el período 2015-2016.

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

Para propósitos de determinar el acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos, se considera imprescindible hacer referencia al insumo más básico que permite garantizar a los OMR la interoperabilidad de redes, sea la interconexión entre operadores, la cual se logra a través de los acuerdos de interconexión que logran con otros operadores y que les permiten terminar su tráfico en la red de otro operador.

En la encuesta que realizó la DGM a los proveedores del servicio de telecomunicaciones se plantearon una serie de preguntas relacionadas con el acceso a los servicios mayoristas necesarios para brindar el servicio minorista de telecomunicaciones móviles y determinar si existen barreras de acceso a los mercados mayoristas o fuentes de insumos.

En ese sentido se les consultó a los proveedores sobre las dificultades que han enfrentado en relación con la interconexión, a lo cual 60% de los operadores indicó no tener dificultades en materia de acceso o interconexión, mientras que el restante 40% de los proveedores indicó haber tenido problemas en esta materia, siendo que estos problemas se han extendido desde el año 2011 hasta el día de hoy.

En relación con los limitantes a la competencia en los mercados mayoristas relacionados se indicaron el tema del desvío de llamadas, que finalmente fue resuelto por parte de SUTEL en el año 2013 y el acceso a los números especiales (900, 905, 0800 y números cortos), para los cuales el actual operador incumbente no permitía la terminación de llamadas desde otras redes. Sobre este último particular se indica que estos casos se han ido resolviendo paulatinamente, pero actualmente permanecen ciertos problemas con los números 0800[29].

Otro elemento destacado por los operadores en relación con la razonabilidad de los precios de los cargos mayoristas, un 100% de los operadores que enfrentan el pago de cargos de interconexión, sean los OMR (operadores móviles de red), indicaron que los cargos mayoristas no son adecuados.

En relación con el tema de barreras de entrada, también se les consultó a los operadores y proveedores sobre

---

[27] Fuente consultada el 20-04-2016 en el siguiente sitio Web: http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Politica_de_uso_justo_de_Internet_movil-Claro-ICE-Movistar-Sutel_0_385161517.html http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Politica_de_uso_justo_de_Internet_movil-Claro-ICE-Movistar-Sutel_0_385161517.html

[28] Si bien se han presentado denuncias adicionales contra operadores de telecomunicaciones móviles, estas se han hecho dentro de las actuaciones de dichos operadores en otros mercados relevantes.

[29] Tema que se desarrolla en la sección relacionada con el mercado mayorista de originación.

el tema de cuellos de botella[30], siendo que para el 60% de los operadores móviles existen diversos tipos de cuellos de botella en este mercado, entre los que destacan los siguientes: regulación obsoleta de precios, distorsiones tarifarias, altos cargos de interconexión, obstáculos para el despliegue de infraestructura, desequilibrio en el espectro asignado para ofrecer nuevos servicios, falta de transparencia en compras públicas, entre otros.

De lo anterior puede concluirse que los operadores y proveedores consideran que las dificultades en materia de interconexión se presentan principalmente en relación con los cargos de terminación que se encuentran actualmente establecidos.

Si bien la mayor parte de solicitudes de intervención se presentaron en los primeros años de la apertura, sea 2010, 2011 y 2012[31], lo cierto es que en los mercados mayoristas aún se presentan dificultades que afectan la prestación de los servicios a nivel minorista, prueba de lo cual es la última solicitud de intervención en materia de interconexión móvil presentada contra el ICE[32].

Aunque dichas barreras parecen no haber impedido que se desarrolle algún nivel de competencia en los mercados minoristas, las mismas podrían estar deteniendo la expansión y crecimiento de los actuales operadores y con ello la profundización de la competencia en el mercado. Más aún conviene destacar que en el año 2014, cuando se vencen los primeros contratos de interconexión entre los operadores móviles de red, se inicia un proceso de negociación entre los distintos OMR del mercado, sin que SUTEL tenga conocimiento de que se han reducido los cargos de interconexión que se habían acordado en 2011. Lo anterior implica la necesidad de llevar a cabo un adecuado análisis a las condiciones de competencia en los mercados mayoristas, a efectos de determinar las acciones necesarias que deben ser tomadas en dichos mercados para promover una mayor competencia en los mercados minoristas.

**6) Poder compensatorio de la demanda**

Actualmente existen algunos operadores móviles que poseen una oferta comercial diferenciada para el caso de los usuarios empresariales, servicios que tanto el ICE como CLARO publicitan en sus respectivos sitios Web, según se puede ver en las siguientes ilustraciones.

[30] Los cuellos de botella representan cualquier factor que reduzca o limite el flujo normal de productividad de una actividad económica. Este factor puede ser técnico, económico, o de otra naturaleza.

[31] Resueltas por la SUTEL mediantes las resoluciones: RCS-404-2010 de las 10:30 horas del 25 de agosto de 2010, RCS-405-2010 de las 10:45 horas del 25 de agosto de 2010; RCS-429-2010 de las 10:30 horas del 08 de setiembre de 2010, RCS-494-2010 de las 11:00 horas del 10 de noviembre de 2010, RCS-026-2011 de las 12:30 horas del 16 febrero de 2011, RCS-072-2011 de las 12:30 horas del 06 de abril de 2012 y RCS-311-2012 de las 12:30 horas del 10 de octubre de 2012

[32] El 20 de julio de 2016, mediante oficio RI-0144-2016 (NI-7843-2016), la empresa CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. presentó una solicitud de intervención en materia de interconexión contra el ICE en relación con el servicio de terminación móvil.

Ilustración 4

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta empresarial de la empresa CLARO, con su marca comercial CLARO. Año 2016.*

**Planes**

Planes Ejecutivos

| TIPO DE PLAN | Renta Mensual | Minutos en Bolsa | SMS incluidos | MMS a Claro incluidos |
|---|---|---|---|---|
| Claro Ejecutivo 10 | $10.000.00 | 370 | 500 | 20 |
| Claro Ejecutivo 15 | $15.000.00 | 585 | 1000 | 40 |
| Claro Ejecutivo 20 | $20.000.00 | 770 | 1300 | 60 |
| Claro Ejecutivo 25 | $25.000.00 | 1000 | 1500 | 80 |
| Claro Ejecutivo 50 | $50.000.00 | 2585 | 2000 | 10 |
| Claro Ejecutivo Plus | $3.500.00 | 100 | 100 | |
| Claro Ejecutivo Controlado 10 | $10.000.00 | 320 | 500 | |
| Claro Ejecutivo Controlado 15 | $15.000.00 | 500 | 1000 | |
| Mas informacion | Ver Detalle > | Ver Detalle > | Ver Detalle > | Ver Detalle > |

*Fuente: Página Web del operador consultada el 14 de abril del 2016.*

Ilustración 5
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta empresarial de la empresa ICE, con su marca comercial KÖLBI. Año 2016.*

**Bolsa de minutos de voz Compartida:**

Es un paquete de minutos para llamadas de voz, que pueden ser utilizadas por integrantes de la bolsa, quienes podrán realizar llamadas a otros móviles dentro o fuera de la bolsa.

**Bolsa de minutos de voz ilimitada:**

Consiste en brindar a una cantidad determinada de servicios móviles o planes kölbi, el beneficio de realizar llamadas de voz de forma ilimitada.

**Características:**

Podrá elegir la bolsa que más se adapte a su necesidad y a su empresa.
Podrá contratar la velocidad de Internet según lo requiera.
Tiene la opción de elegir entre una gama de teléfonos a precios increíbles.

**Beneficios y ventajas del producto:**

Le ayuda a optimizar sus recursos.
Obtenga descuentos en el minuto de voz que le permitirán ahorrar costos.
Cobro por segundo.
Cuenta con la seguridad de la red más grande del país.
Puede elegir un teléfono para cada estilo.
Comunicación a un menor costo, donde quiera y en el momento que lo requiera.

**Oferta comercial:**

kölbi le ofrece bolsas económicas desde 3000 minutos hasta 60.000 minutos y planes ilimitados donde podrá elegir por cantidad de usuarios según sus necesidades.

*Fuente: Página Web del operador consultada el 14 de abril del 2016.*

Sin embargo, de la encuesta realizada a los operadores y proveedores del servicio de telecomunicaciones móviles y ante la consulta de si poseían grandes clientes y cuál era el trato dado a este tipo de clientes, un 60% del total de operadores móviles indicó que no cuentan con grandes clientes. Asimismo, para los operadores que indicaron poseer grandes clientes se logró determinar, dados los porcentajes indicados por los propios operadores, que estos representan en el total de la cartera de clientes un porcentaje bajo. Sin embargo, sí manifiestan los operadores que este tipo de clientes poseen poder de negociación y están en la capacidad de negociar de forma activa los términos de la oferta comercial que reciben.

Pese a lo anterior, la baja representatividad de estos usuarios en la cartera total de clientes del operador, implica que este mercado sigue siendo un mercado en el cual los usuarios individuales representan el tipo de cliente principal que enfrentan los operadores.

Los clientes minoristas individuales suelen adquirir su servicio considerando la oferta comercial general que manejan los distintos operadores, ya que no tienen la capacidad de negociar términos distintos a los ya ofrecidos por el operador. En cuanto que al representar cada usuario un porcentaje pequeño de los ingresos del operador, esto les resta a los usuarios cualquier posibilidad de negociar los precios, términos y condiciones de prestación del servicio. Con lo cual este tipo de usuarios debe ajustarse a lo establecido en los contratos de adhesión, no teniendo ningún poder para negociar los términos establecidos en dichos contratos.

En virtud de lo anterior, se concluye que, dadas las características de la mayor parte de los usuarios del servicio de telecomunicaciones móviles, el poder compensatorio de la demanda que existe en este mercado es bajo.

**7) Costos de cambio de operador**

En relación con los costos de cambio de operador se van a analizar una serie de elementos, entre ellos los requisitos asociados a la recisión de un contrato, la portabilidad numérica y la existencia de barreras de salida al usuario.

En primer lugar, para analizar lo referente a los requisitos para la recisión de un contrato, conviene tener presente que en materia de telecomunicaciones el tipo de contrato empleado usualmente se refiere al contrato de adhesión, mediante el cual el operador, predisponente, ofrece y comercializa los servicios de telecomunicaciones. Por su parte el usuario, adherente, decide si se acoge o no a las condiciones ofrecidas en dicho contrato.

Igualmente es necesario tener en cuenta que para el servicio de telecomunicaciones móviles en modalidad post-pago es común la existencia de contratos de adhesión con plazos de permanencia mínima. Dichas cláusulas de permanencia mínima se establecen debido a que el operador le proporciona al usuario un equipo o le otorga un descuento o ciertas regalías por permanecer un determinado periodo como su cliente.

De conformidad con la resolución RCS-364-2012 los operadores podrán incluir dentro de sus contratos cláusulas de permanencia mínima, siempre que se respeten los plazos máximos de doce (12) meses en caso de aplicar una tarifa preferencial y veinticuatro (24) meses cuando se encuentre asociado al subsidio de un dispositivo. Igualmente, dicha resolución establece que los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones podrán aplicar penalizaciones por retiro anticipado, cuando éste obedezca a la voluntad y discreción del usuario y no medie justa causa que lo ampare. Las penalizaciones podrán establecerse: a) en función del descuento acumulado durante el tiempo de permanencia; b) en razón del subsidio y amortizaciones realizadas por el terminal adquirido dentro del plan.

Se consultó a los operadores y proveedores de este servicio sobre los plazos de vigencia de los contratos, siendo que para el caso de los servicios post-pago dichos plazos son de entre 12 y 24 meses. Mediante la revisión de los contratos de adhesión homologados por SUTEL, se determinó que los requisitos establecidos para la recisión del contrato implican: el pago de una penalización que se detalla en el contrato en los casos de planes con cláusulas de permanencia mínima, cancelación de las facturas pendientes a la fecha de cancelación o recisión del servicio y comunicar al operador con 15 días de anticipación el deseo de rescindir el contrato.

Si bien lo anterior permite concluir que las penalizaciones por retiro anticipado están justificadas, no se puede obviar que la existencia de las mismas, juegan un papel central ante una eventual decisión de cambio de operador por parte de usuario ante un proceso de desmejoramiento de la oferta comercial de un operador. Esto porque la existencia del plan de que se trate, viene a atar al usuario con el operador por el período que falte para el vencimiento del plan, erosionando así la posibilidad del usuario de cambiar de operador rápidamente o sin un costo monetario ante el desmejoramiento de las condiciones de la oferta recibida.

Para el servicio de telecomunicaciones móviles la existencia de este tipo de cláusulas es más relevante que para otros servicios de telecomunicaciones, por lo referente al subsidio al terminal (teléfono móvil). Lo que lleva a que se incremente el porcentaje de usuarios que cuentan con contratos que poseen cláusulas de

permanencia mínima y así también el número de usuarios que enfrentan un mayor costo de cambio de operador[33].

Adicionalmente se debe hacer notar que recientemente la SUTEL ha empezado a registrar quejas, en el área de protección al usuario final, sobre la supuesta imposición de barreras de salida, mediante la aplicación de altísimas cláusulas de penalización por terminación anticipada de contratos, a la fecha se tienen contabilizadas 19 quejas sobre dicha situación. Si bien esta práctica data de pocos meses atrás, la generalización de la misma entre los operadores podría llevar a aumentar las barreras de salida al usuario, disminuyendo el nivel competitivo del mercado y el nivel de contestabilidad de este.

En el caso de los servicios en modalidad prepago no existe ningún requisito para que el usuario dé por terminada su relación con un determinado operador, basta con que el usuario deje de hacer uso de su servicio o bien, en caso de que desee mantener su número telefónico, que realice el trámite de portabilidad.

En segundo lugar, en relación con la portabilidad numérica para telecomunicaciones móviles, esta inició a partir del 30 de noviembre de 2013. Constituye un trámite que el usuario puede realizar directamente con el operador al que quiere trasladarse, es gratuito y se puede realizar un máximo de cinco veces por año. Debe tardar máximo tres días hábiles en ser concluido por parte de los operadores involucrados, siendo que las únicas limitantes para poder ejecutar este trámite se asocian con la existencia de deudas pendientes con el operador o bien que se hayan realizado ya cinco portaciones en un año.

Lo anterior implica que la existencia de la portabilidad numérica, como derecho de los usuarios de telecomunicaciones, ha venido a reducir los costos de cambio de operador, porque les permite a los usuarios la posibilidad de migrar de un operador a otro sin necesidad de perder su número telefónico.

Finalmente, al consultárseles a los operadores móviles sobre el hecho de que sus competidores establecen barreras artificiales de salida para que el usuario cambie de operador, sólo un operador indicó que esto era así. Sin embargo, las razones que indicó se relacionaban con la existencia de cláusulas de permanencia mínima por subsidio de terminales, lo cual no constituye per se una "barrera artificial", sino que obedece a un motivo real, asociado al subsidio de la terminal.

Más aún, la posibilidad real de un usuario de cambiar de un operador a otro se ve reflejado en dos indicadores, por un lado, en la evolución del churn rate (tasa de rotación), la cual no ha disminuido, sino que es alta si se le compara con un mercado más maduro, como es el caso de Estados Unidos.

[33] En ese sentido destaca el hecho de que según la encuesta realizada mediante contratación 2015LA-000003-SUTEL más de un 50% de los usuarios encuestados del ICE adquirieron su teléfono móvil mediante un plan, lo que implican que están sujetos a un período de permanencia mínima, esto incrementa los costos de cambio de operador particularmente para los usuarios de este operador.

Gráfico 12

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Evolución del churn rate promedio de los operadores móviles[a] de Costa Rica, en comparación con Estados Unidos y Brasil. Periodo 2013 a 2015.*

*Nota:*

[a] Se refiere al promedio ponderado de las tasas de prepago y postpago.

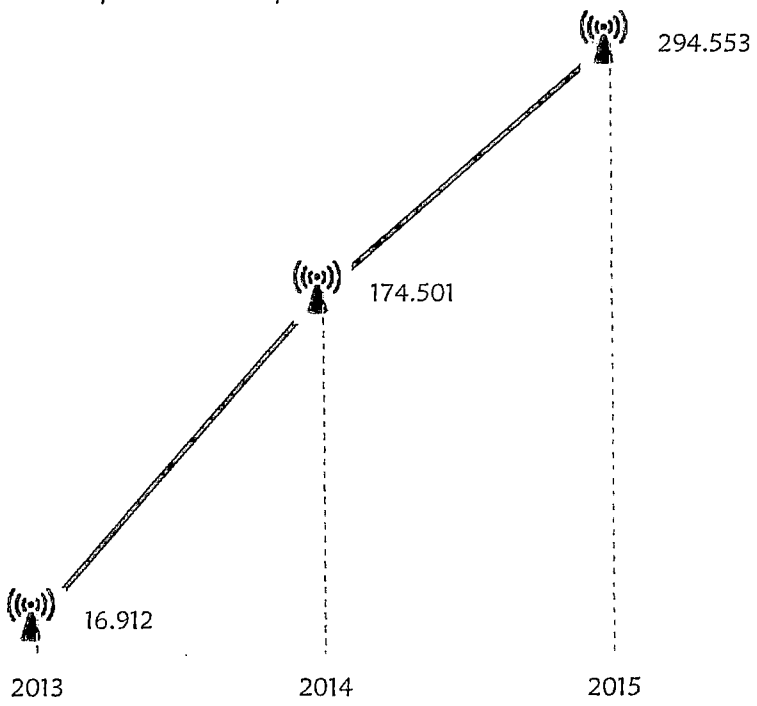
*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los operadores y http://www.statista.com/statistics/283511/average-monthly-churn-rate-top-wireless-carriers-us/, http://www.teleco.com.br/en/en_opcelular.asp, consultados el 14 de abril del 2016.

Por otro lado, la evolución misma de los niveles de portabilidad evidencia que los usuarios efectivamente tienen la posibilidad de cambiar de un operador a otro.

Gráfico 13

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

***Evolución de la cantidad de números portados de los operadores móviles. Distribución absoluta. Periodo 2013 – 2015.***




*Nota:* Cifras a junio 2015.
*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los operadores.

Finalmente, un elemento adicional a ser analizado en esta sección, se asocia con la lealtad de los usuarios, la cual parece ser relativamente alta en el mercado. En ese sentido los operadores móviles indicaron en la encuesta realizada por SUTEL que la lealtad de sus clientes es media o alta, lo que a su vez se ve reflejado en el hecho de que, según los datos de la encuesta realizada por SUTEL mediante la contratación 2015LA-000003-SUTEL, hay un 20% de los usuarios del servicio de telecomunicaciones móviles que poseen su línea telefónica móvil desde hace más de 5 años.

En particular es importante destacar que, según dicha encuesta, contratación 2015LA-000003-SUTEL, más de un 40% de los usuarios del ICE poseen su línea telefónica hace más de 10 años, lo que evidencia que la lealtad de estos usuarios con dicho proveedor es alta.

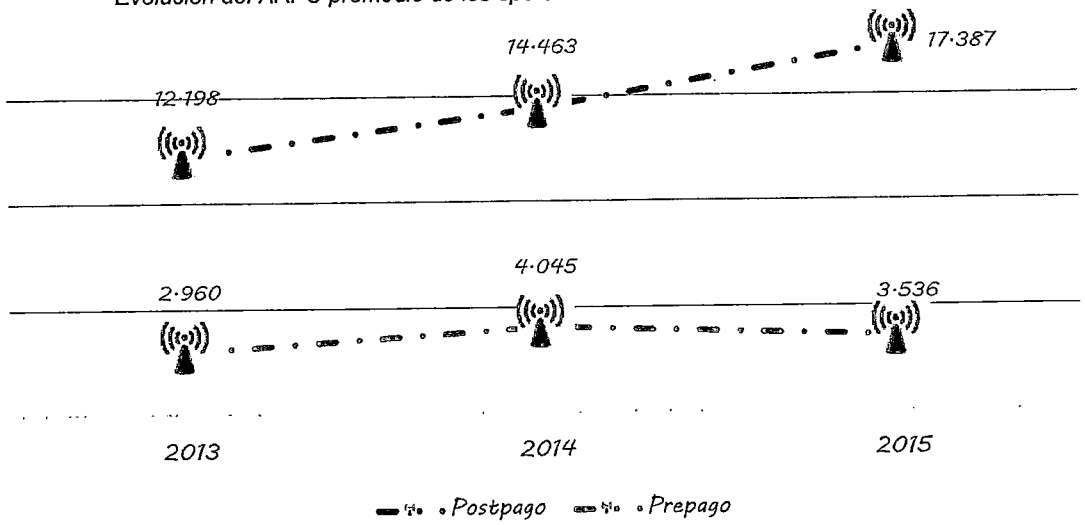
Lo desarrollado de previo implica que en el mercado de telecomunicaciones móviles se presentan dos situaciones diferenciadas, por un lado, los usuarios de modalidad prepago enfrentan bajos costos de cambio de operador, lo que facilita el hecho de que, si un determinado proveedor llega a deteriorar los términos de su oferta, los consumidores están en la posibilidad de responder a dicha situación mediante un cambio de proveedor. Por otro lado, los usuarios de modalidad post-pago, en particular aquellos que cuentan con un contrato con cláusulas de permanencia mínima, tienen mayores costos para cambiar de operador, lo que disminuye su posibilidad de reacción ante un deterioro de la oferta de su proveedor de servicio.

### 8) Rentabilidad

En relación con el nivel de rentabilidad del mercado, un 80% de los operadores indicaron en la encuesta realizada por la SUTEL que el nivel de rentabilidad del mercado de telecomunicaciones es bajo. Los datos de los mismos operadores reflejan que los niveles promedio de ARPU (*average revenue per user* o ingreso promedio por usuario) se han mantenido muy constantes en los últimos tres años en el segmento prepago.

Gráfico 14

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Evolución del ARPU promedio de los operadores móviles de Costa Rica. Periodo 2013-2015.*




*Notas:*
Las cifras están dadas en colones/usuario/mes.
*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los operadores.

El nivel de ARPU general, que alcanza los US$11,26 en 2015, a su vez es similar al de otros países comparables a Costa Rica, como son los casos de Grecia y Portugal, con niveles de ARPU promedio para 2015 de US$11,54 US$11,06[34]. Lo cual implica que no existe evidencia de que en el país los operadores puedan estar obteniendo una rentabilidad desproporcionada que sea evidencia de eventuales abusos o prácticas monopólicas en el mercado.

## II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO

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

El costo del capital corresponde a la rentabilidad mínima con la que las empresas operadoras estarían dispuestas a realizar inversiones para continuar brindando servicios de telecomunicaciones. El costo del capital asegura un retorno financiero que permite recuperar el capital empleado en la producción de los servicios brindados.

En el 2014 la SUTEL determinó que la tasa requerida de retorno o costo del capital para la industria de telecomunicaciones costarricenses era de 12,35% en el caso pre-impuestos y 11,33% en el caso post-impuestos. Este costo es similar al de otros países comparables a Costa Rica, por ejemplo, Chile (10,37%), México (9,74%), Brasil (10,4%)[35] y Portugal (11,7%)[36].

Lo anterior permite concluir que los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción y distribución en Costa Rica son razonables y se encuentran alineados con los registrados en otros mercados y por lo tanto no es un elemento que pueda afectar la competencia en el mercado.
Sin embargo, no se puede dejar de lado lo referente a las posibilidades de acceder a financiamiento, principalmente si se tiene en cuenta que el monto de las inversiones necesarias para desplegar una red de telecomunicaciones es muy alta, lo que implica que no cualquier empresa tiene fácil acceso a dichas fuentes

[34] Fuente consultada el 14-04-16: http://www.statista.com/statistics/203642/forecast-for-the-global-average-revenue-per-mobile-user-in-2015-by-region/
[35] Fuente consultada el 16-04-16: https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?language=ENG&source=emfromsendlink&format=PDF&document_id=929551241&serialid=g05N8G0Jrwq zYlHW44CEzEPGyPGeikUFhVbcaJf1YSk%3D
[36] Fuente consultada el 16-04-16: http://www.anacom.pt/streaming/Anacom_ptcCostCapital2012_13_BTJuly2013.pdf?contentId=1169585&field=ATTACHED_FILE

de financiamiento. Si bien los operadores de telecomunicaciones locales indican tener acceso a financiamiento, lo cierto es que las empresas que ofrecen el servicio de telecomunicaciones móviles en el país son empresas grandes, consolidadas a nivel nacional y en algunos casos también a nivel internacional. Lo cual facilita a estos operadores una ventaja sobre el resto.

**2) Economías de escala y alcance**

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

Otro elemento importante asociado a las economías de escala y alcance, se relaciona también con el tema de las redes de distribución y ventas. Como ya se indicó, estas redes son amplias y requieren, al igual que la misma infraestructura de red móvil, alcance nacional. Para los operadores ya establecidos, los cuales en muchos casos además de ofrecer servicios de telecomunicaciones móviles ofrecen otro tipo de servicios de telecomunicaciones, su misma red de distribución y ventas se constituye en una ventaja adicional dadas las economías de alcance que posee esta red. Esto incluso se observa en el hecho de que los operadores móviles consideran que uno de los costos más significativos de provisión del servicio se refiere a los costos de comercialización.

Así, el hecho de que las redes móviles posean economías de escala y alcance representa una ventaja significativa para los operadores ya establecidos del mercado, de tal manera que esto constituye una alta barrera de entrada para nuevos operadores que deseen ingresar a ofrecer este servicio pues como mínimo deberían ofrecer esas condiciones. En ese sentido, estas altas economías de escala incluso pueden llegar a desincentivar la entrada de nuevos operadores móviles virtuales, los cuales al ofrecer un servicio en una escala inferior dejan de percibir una serie de ventajas que poseen los actuales OMR del mercado, los cuales dada la escala de su red gozan de ventajas adicionales en la provisión del servicio.

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

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

Como es conocido el sector de telecomunicaciones se caracteriza por ser intensivo en capital, de tal forma que el desarrollo de canales alternativos implica un costo financiero alto.

En ese sentido un operador que estuviera interesado en ingresar al mercado se vería en la necesidad de desplegar una red de telecomunicaciones móviles. Siendo que, dada la cobertura actual de las redes móviles, el despliegue de dicha red debe tener una cobertura nacional, si se quiere competir con los operadores ya establecidos.

Por ejemplo, según el último modelo de costos elaborado por SUTEL el costo total de desplegar una red móvil en el país es de alrededor de US$ 337 millones[37].Siendo a su vez que el período promedio de recuperación de dicha inversión es de 10 años.

A lo anterior se debe agregar el monto que costaría adjudicarse una concesión de espectro. A modo de referencia se puede indicar que según la última licitación de espectro 2010LI-000001-SUTEL, los actuales operadores móviles pagaron en el año 2010 por sus respectivas concesiones entre US$ 75.000.000 y US$ 95.000.000.
Lo anterior implica que efectivamente el costo de desplegar una red de telecomunicaciones móviles es muy alto, lo que constituye una alta barrera de entrada al mercado, en virtud de que este tipo de inversiones sólo podrían ser enfrentadas por empresas con alta capacidad económica, que les permita acceder a algún tipo de financiamiento, sea externo o interno, nacional o extranjero, para el despliegue de esta infraestructura.

[37] Según las estimaciones del Modelo de telefonía móvil estimado en el marco de la contratación 2014LA-000001-SUTEL.

De manera adicional, se debe considerar que, para poder ofrecer el servicio, los operadores deben a su vez realizar una serie de inversiones adicionales en materia de la red de distribución y ventas, la cual por su alcance, que también es nacional, implica una gran cantidad de recursos económicos. Por ejemplo, actualmente hay operadores que tienen desplegados más de 100 puntos de venta y más de 1.000 puntos de recarga.

Caso aparte lo constituirían los OMV, los cuales para operar no requieren desplegar su propia red, sino simplemente contar con un acuerdo con un OMR, de tal forma que para estos operadores las barreras de entrada asociadas con el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión son menores que para los OMR, sin que por ello se pueda afirmar que son inexistentes. Lo que implica que para los OMV existen también otro tipo de barreras asociadas para su ingreso al mercado.

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

En el caso del servicio de telecomunicaciones móviles los nuevos interesados en ofrecer este servicio cuentan con una barrera prácticamente absoluta en materia del otorgamiento de concesiones de espectro radioeléctrico, ya que para que puedan operar en el mercado los operadores móviles deben necesariamente contar con una concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico.

Si bien mediante el acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones instruyó a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que inicie el procedimiento concursal público para el otorgamiento de concesiones de una serie de bandas del espectro radioeléctrico que se encuentran disponibles para la implementación de sistemas IMT. Por lo anterior, se considera que producto del tiempo que debe tardar el proceso mismo del concurso para la asignación de espectro, no se vislumbra que en el corto plazo, sea un período de 2 o 3 años, la asignación de este espectro adicional permita el ingreso de un nuevo OMR al mercado.

En ese sentido se encuentra que el ingreso de nuevos OMR en este mercado cuenta con barreras de entrada que podrían considerarse absolutas.

Un caso aparte lo constituyen los OMV, para quienes su ingreso al mercado no les requiere de contar con una concesión sino meramente con una autorización y con acuerdo con un OMR. Así, si bien para los OMV las barreras de entrada podrían ser menores, lo cierto del caso es que la posibilidad de suscribir un acuerdo con un OMR no es una barrera de entrada baja.

**5) Inversión en publicidad**

Para los operadores del servicio de telecomunicaciones móviles la publicidad es un elemento muy importante dentro de su estrategia comercial general. Así todos consideran que la publicidad es necesaria, y en la mayoría de los casos cuentan con un presupuesto específico para asumir este rubro de costos. Siendo que dicho presupuesto puede resultar muy significativo, como referencia se pueden tomar los casos de Telefónica S.A. y sus subsidiarias (casa matriz de TELEFÓNICA COSTA RICA S.A.), América Móvil, S.A.B. de C.V. y sus subsidiarias (casa matriz de CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.) y del Grupo ICE, cuyos estados financieros reflejan que los gastos que realizan dichas empresas en publicidad y mercadeo son del orden del 3%, 8% y 18% respectivamente de sus costos totales[38].

Lo anterior evidencia que el gasto en publicidad que realiza una empresa de telecomunicaciones puede llegar a ser muy alto tanto en términos del monto total invertido, como en términos del porcentaje que representan dichos gastos dentro del balance total de la compañía.
Si a lo anterior se suma lo referente a la alta lealtad de los usuarios con un determinado operador un nuevo

[38] La información se obtuvo de datos públicos disponibles en:
- Telefónica S.A. y sus subsidiarias para el año 2015, tomando la información referente a "advertising" sobre el total de "expenses", consultado el 16-04-16: https://www.telefonica.com/en/web/shareholders-investors/financial_reports/annual-report
- América Móvil, S.A.B. de C.V. y sus subsidiarias para el año 2014, tomando la información referente a "advertising" sobre el total de "expenses", consultado el 16-04-16: http://www.americamovil.com/amx/en/cm/reports/Q/23102015.pdf
- Grupo ICE para el III trimestre de 2015, tomando la información referente a "marketing" sobre el total de "expenses", consultado el 16-04-16: http://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/b40eb128-a3df-4236-a814-e8bd9d73f44f/Estados%2BFinancieros%2BGrupo%2BICE%2BSet-15%2B%28Ingl%C3%A9s%29%29+Consollidados.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lb6Lu8A

entrante va a estar obligado a realizar fuertes inversiones en publicidad, no sólo para poder posicionar su marca y competir en el mercado, sino también para lograr erosionar la lealtad de los clientes hacia otras marcas. Así, el que un potencial operador erosione dicha lealtad hacia una determinada marca, constituye una alta barrera de entrada al mercado. Es decir, aun desplegando fuertes inversiones en publicidad, permanece la barrera que representa la lealtad que a la fecha muestran los usuarios hacia las marcas actuales.

Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad también representa una alta barrera de entrada a este mercado.

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

Según la información proporcionada por los operadores del servicio de telecomunicaciones móviles, estos no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, por lo cual se concluye que este elemento no representa una barrera de entrada al mercado.

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

Según la información proporcionada por los operadores del servicio de telecomunicaciones móviles un 60% de ellos se han enfrentado a actos de autoridades estatales o municipales que discriminan entre operadores. Entre estos actos los operadores indicaron las siguientes: procesos de contratación administrativa de instituciones estatales, distribución no equitativa del espectro, problemas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, proyectos especiales desarrollados por instituciones del Estado, por ejemplo, el caso del proyecto "Gobierno Digital" [39].

Muchos de los anteriores problemas han sido denunciados por los operadores a lo largo del tiempo. No obstante, destaca el caso de los problemas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones que ha llevado a retrasos en los planes de expansión y ampliación de la cobertura de determinados operadores[40]. Este tema se ha focalizado principalmente en inconvenientes con las municipalidades y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. En igual sentido se encuentra el tema de una posible discriminación en los procesos de contratación administrativa de instituciones estatales[41], situación que no ha sido sólo denunciada por los operadores de telecomunicaciones móviles, sino también por proveedores de otros servicios de telecomunicaciones.

Lo anterior evidencia que actualmente se podrían estar presentando en el mercado actos de instituciones que tratan de manera desigual a los distintos tipos de operadores de telecomunicaciones.

Esto además de afectar a los operadores ya establecidos, podría también afectar a nuevos operadores que quisieran ingresar al mercado, sobre todo aquellos actos que afectan y retrasan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Por lo cual se concluye que este elemento también representa una alta barrera de entrada a este mercado.

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

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

En el caso de los servicios de telecomunicaciones móviles se encuentra que todos los operadores publican la información de sus ofertas de servicios y paquetes en sus páginas Web, mientras que en el caso de las

[39] Adicionalmente el 20 de julio de 2016, mediante oficio RI-0144-2016 (NI-7843-2016), la empresa CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. presenta una solicitud ante la SUTEL para que se eliminen los obstáculos al acceso de los servicios del Sistema de Gobierno Digital 1311.

[40] Fuentes consultadas el 16-04-16: http://www.nacion.com/opinion/editorial/Torres-telefonia-celular_0_1233876633.html, http://www.elfinancierocr.com/opinion/Telefonia_celular-Sutel-municipalidades-ICE_0_628737128.html, http://www.telesemana.com/blog/2011/08/08/costa-rica-y-el-dilema-de-las-torres-celulares/, http://www.crhoy.com/alo-alooooo-calidad-de-cobertura-celular-depende-de-municipalidades/

[41] Fuente consultada el 16-04-16: http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Infocom-Hacienda-ICE-Racsa-compras_publicas-telecomunicaciones_0_901109888.html

promociones estas son publicadas en sus páginas de Facebook y en medios escritos.

Cuadro 7
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Páginas Web en las cuales se encuentra disponible la información de ofertas comerciales de los operadores. Año 2016.*

| Operador | Página Web |
|---|---|
| CLARO | http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/movil/ |
| ICE | http://www.kolbi.cr/ |
| RACSA | http://www.fullmovil.cr/ |
| Telefónica | http://movistar.cr/productos-servicios |
| Televisora | http://www.cabletica.com/root/telefonia_movil<br>http://www.tuyomovil.com/contenido/?page_id=60 |

*Fuente:* Sitios Web de los operadores, consultados el 04 de abril del 2016.

En las páginas Web de los operadores se incluye tanto el detalle de los precios y condiciones de los servicios ofrecidos, como los precios que aplican para el consumo "excedente"[42] o para aquel consumo que realiza fuera de cualquier tipo de plan o paquete, bien sea para servicios post-pago o prepago.

Ilustración 6
Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:
*Ejemplo de la oferta de servicios de la empresa CLARO, con su marca comercial CLARO. Año 2016.*

*Fuente:* Página Web del operador consultada el 07 de abril del 2016.

[42] Se refiere al consumo que supera la disponibilidad incluida en el paquete contratado.

Ilustración 7

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta de servicios de la empresa ICE, con su marca comercial KÖLBI. Año 2016.*

Personal >kölbi Postpago >Planes kölbi >Planes Conectados

Última actualización: 27/01/16

Si tu plan es facebookear, googlear, twittear, chatear, entonces tu plan es PLAN CONECTADO. ¿Qué esperás para elegir uno?

¡Solicitalo aquí!

353

**Planes kölbi conectados:**

Tu plan conectado es una agrupación de servicios móviles que incluye Internet, SMS y minutos de voz.

| Planes | Minutos | SMS | Velocidad Internet hasta* | Precio del Plan |
|---|---|---|---|---|
| Plan Conectado 1 | 35 | 400 | 1 Mbps | ₡8 500 |
| Plan Conectado 2 | 60 | 700 | 3 Mbps | ₡10 000 |
| Plan Conectado 3 | 130 | 1000 | 4 Mbps | ₡15 000 |
| Plan Conectado 4 | 360 | 1500 | 5 Mbps | ₡24 000 |
| Plan Conectado 5 | 800 | 1850 | 5 Mbps | ₡34 000** |
| Plan Conectado 6 | 1000 | 2000 | 5 Mbps | ₡45 000 |

- Minutos del Plan y SMS válidos para la red kölbi.
- Precios con impuestos incluidos.

*La velocidad dependerá del dispositivo que posea el cliente y la capacidad de la red móvil del ICE.

**Con la inclusión del nuevo plan de ₡34 000, el Plan Conectado 5 cambió de nombre a plan Conectado 6, sin variación en el monto de la mensualidad del Plan. **Consultá preguntas frecuentes**.

*Fuente:* Página Web del operador consultada el 07 de abril del 2016

Ilustración 8

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta de servicios de la empresa Telefónica, con su marca comercial Movistar. Año 2016.*

*Fuente: Página Web del operador consultada el 07 de abril del 2016.*

Ilustración 9

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta de servicios de la empresa Televisora, con su marca comercial Cabletica Móvil. Año 2016.*

*Fuente: Página Web del operador consultada el 07 de abril del 2016.*

Ilustración 10
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta de servicios de la empresa RACSA, con su marca comercial Fullmóvil S.A. Año 2016.*

*Fuente:* Página Web del operador consultada el 07 de abril del 2016.

Las anteriores ilustraciones permiten ejemplificar el tipo de información contenida en los sitios Web de los operadores de telecomunicaciones móviles. De la revisión de dichas páginas Web se logra determinar que la información publicada por los operadores es de fácil acceso para los usuarios, sin embargo, no resulta fácilmente comparable.

Se considera que esta información, junto con un adecuado conocimiento por parte del usuario de sus niveles de consumo[43], es suficiente para que los usuarios puedan tomar su decisión de compra de la manera más informada posible.

Por ejemplo, si un usuario conoce que su consumo mensual es de 90 minutos, 75 SMS y una velocidad de internet de 1 Mbps, tiene todas las siguientes opciones para elegir un plan post-pago:

Cuadro 8
Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:
*Ejemplo de la oferta de servicios de los operadores, según marca comercial. Año 2016.*

| Operador/Plan | Minutos | SMS | Internet | Precio |
|---|---|---|---|---|
| KÖLBI/Fusión K 1 | 100 | 200 | 1 Mpbs | 6.500 |
| KÖLBI/Profesional 1 | 140 | 350 | 1 Mpbs | 10.000 |
| CLARO/A tu medida | 120 | 100 | 1 Mpbs | 8.000 |
| Movistar/Plan4G@1 | 100 | 100 | 4GLTE Básica | 9.600 |
| Cabletica/7 mil [a] | 150 | 1000 | 2 Mpbs | 7.000 |

*Notas:*
*El precio está dado en colones*
[a] *Hasta 1,5 G de descarga de internet.*
*Fuente: Página Web de los distintos operadores, consultadas el 07 de abril del 2016.*

Lo anterior sin dejar de lado la información adicional que los operadores puedan poner a disposición de los usuarios a través de otros medios, por ejemplo: redes sociales, chat, e-mail, líneas telefónicas, sucursales y puntos de venta, esto ya que los operadores indicaron en la encuesta realizada por SUTEL que tienen a disposición todos los medios anteriores para que el usuario pueda obtener información sobre los servicios y condiciones de la oferta prestada por el operador.

En igual sentido la SUTEL tiene disponible una serie de información sobre la cobertura de las redes móviles, la cual está disponible en el sitio Web http://mapas.Sutel.go.cr/ y que es fácilmente accesible para los usuarios finales.

Igualmente, de la revisión de las páginas Web de los operadores se determinó que estos incluyen los

[43] Los cuales puede determinar no sólo mediante las mismas funcionalidades de los principales sistemas operativos de los dispositivos móviles, sino mediante aplicaciones especializadas y gratuitas para tales propósitos como: Data Usage Counter, Mobile Data Usage, My Data manager, Network Data Usage, Onavo Count Data, entre muchas otras.

reglamentos sobre las promociones y descuentos ofrecidos para poder ser consultados por los usuarios[44]. Sin embargo, esta información muchas veces no se detalla en los mensajes promocionales que se envían a los usuarios, por lo que estos desconocen de las restricciones y condiciones que aplican en dichas promociones.

Un elemento importante que no se puede dejar de lado es que el Reglamento del Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones garantiza que el usuario final tenga a su disposición toda la información que sea necesaria para que de manera efectiva pueda tomar una decisión razonada sobre qué servicio adquirir y a cuál oferente. En igual sentido dicho Reglamento establece que los incrementos de los precios que realicen los operadores deben ser publicados en medios masivos de comunicación y en sus páginas Web de forma previa al cambio, lo anterior como un medio para garantizar que los usuarios puedan tomar una decisión sobre continuar o no con el servicio suscrito con un determinado operador.

Dado lo anterior, se considera que los usuarios tienen a su disposición de manera fácil de acceder la información necesaria para tomar su decisión de compra, si bien este acceso oportuno a la información le genera un beneficio a los usuarios, no se puede dejar de tener en cuenta que existen una serie de elementos que dificultan la elección que puede hacer el usuario final, entre estos elementos destacan los siguientes:

- Existen elementos que dificultan que el usuario final pueda comparar los diferentes planes postpago que le ofrecen los operadores del mercado producto de la complejidad misma con que son estructurados dichos planes (minutos gratis a determinadas redes, números favoritos, cantidad de servicios incluidos, etc.) y de la cantidad de planes que se ofrecen en el mercado.
- Existen elementos independientes a la adquisición del servicio de telecomunicaciones móviles que impactan la decisión de compra, entre ellos la existencia de subsidios al terminal, que hacen que en determinadas ocasiones la decisión de compra sea impulsada más por la adquisición de un determinado teléfono que por el servicio de telecomunicaciones mismo.
- Los usuarios prepago tienen dificultades para determinar los precios reales que están pagando por el servicio producto ya que no se ofrece una factura desglosada que muestra tanto las recargas como el consumo del mes.
- Para los usuarios prepago la elección de planes prepago se hace difícil porque hasta el momento los operadores no han adaptado su oferta comercial a las necesidades y volúmenes de consumo y recargas de este tipo de usuarios.

### 2) Accesibilidad de los precios.

En materia de accesibilidad de los precios se considera pertinente tener en cuenta una serie de elementos. El primero tiene que ver con la comparación de los precios locales con los precios ofrecidos en otros países. Y en segundo lugar la asequibilidad de dichos precios en relación con el ingreso promedio de los costarricenses.

Para realizar la comparación de los precios locales con los precios cobrados en otros países se emplearán las canastas de la OECD. Estas canastas se presentan para empaquetamientos de servicios de llamadas y SMS, como de llamadas, SMS e internet. En los siguientes gráficos se presenta la comparación de los precios cobrados en Costa Rica para las distintas canastas de servicio con los precios de una muestra de países comparables[45].

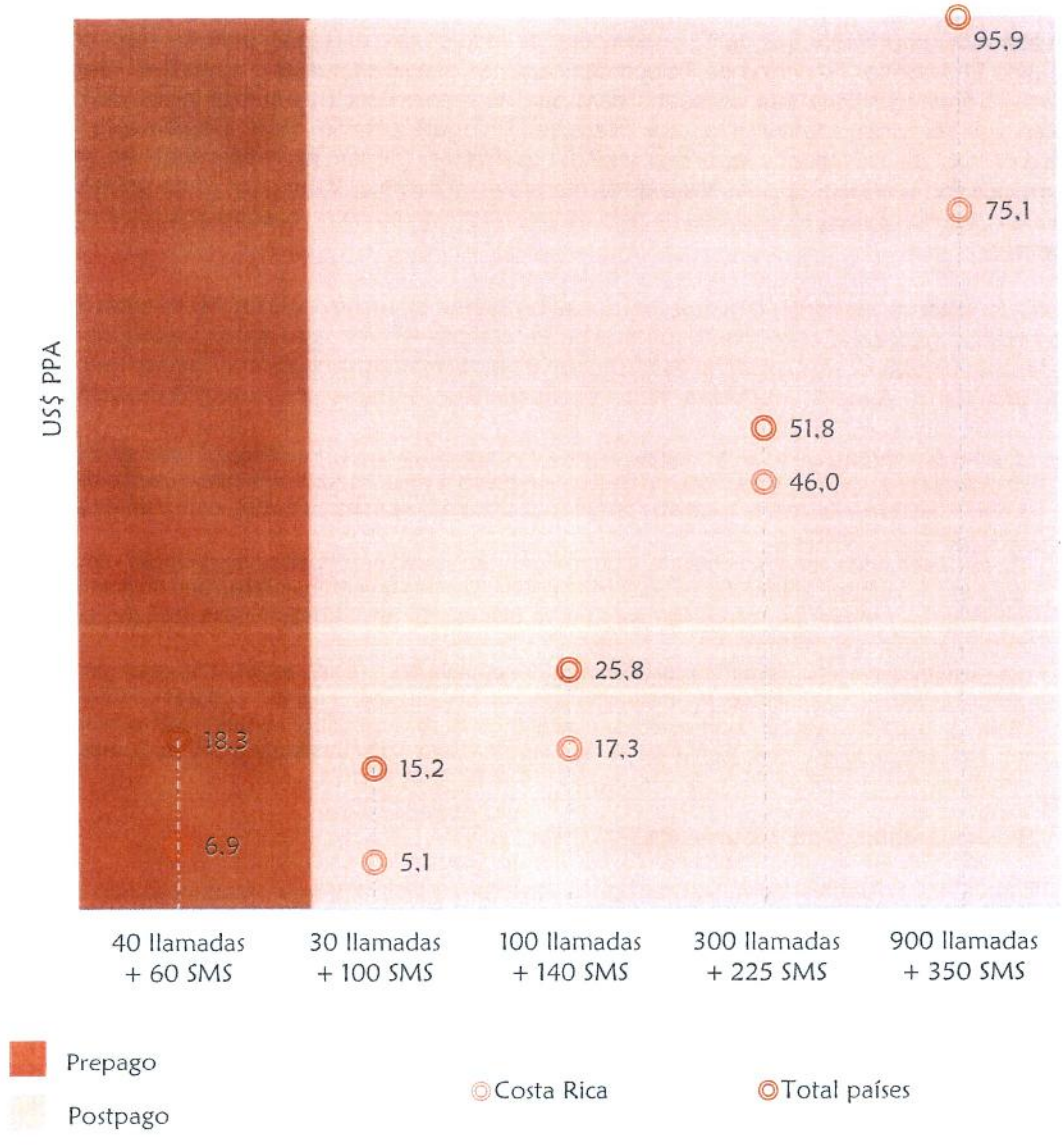
44 Estos reglamentos son notificados también a SUTEL de acuerdo a lo que establece el Reglamento del Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones y la Circular-01-2012 Mediante la cual se solicita información referente a las ofertas comerciales a todos los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones.

45 La muestra de países incluida: Grecia, Ecuador, Portugal, México, Colombia, Chile, Malasia, Polonia, Perú, Guatemala, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Bután, Birmania, Maldivas, Fiji y Catar. La selección específica de estos países se encuentra contenida y explicada en los entregables de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

Gráfico 15

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Comparación de los precios mínimos ofrecidos para las canastas de consumo definidas por la OECD en Costa Rica, con una serie de países comparables. Precios en US$ PPA. Año 2015.*

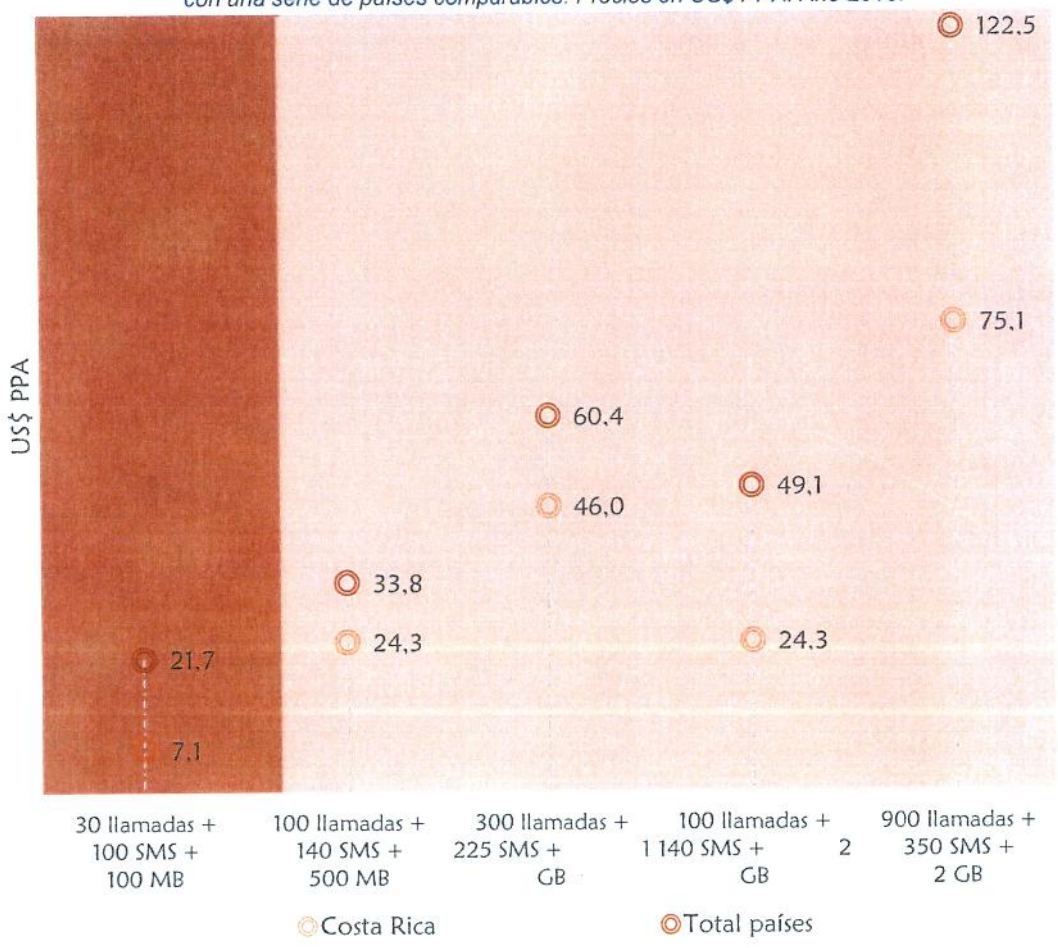



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

Gráfico 16

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Comparación de los precios mínimos ofrecidos para las canastas de consumo definidas por la OECD en Costa Rica con una serie de países comparables. Precios en US$ PPA. Año 2015.*




*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

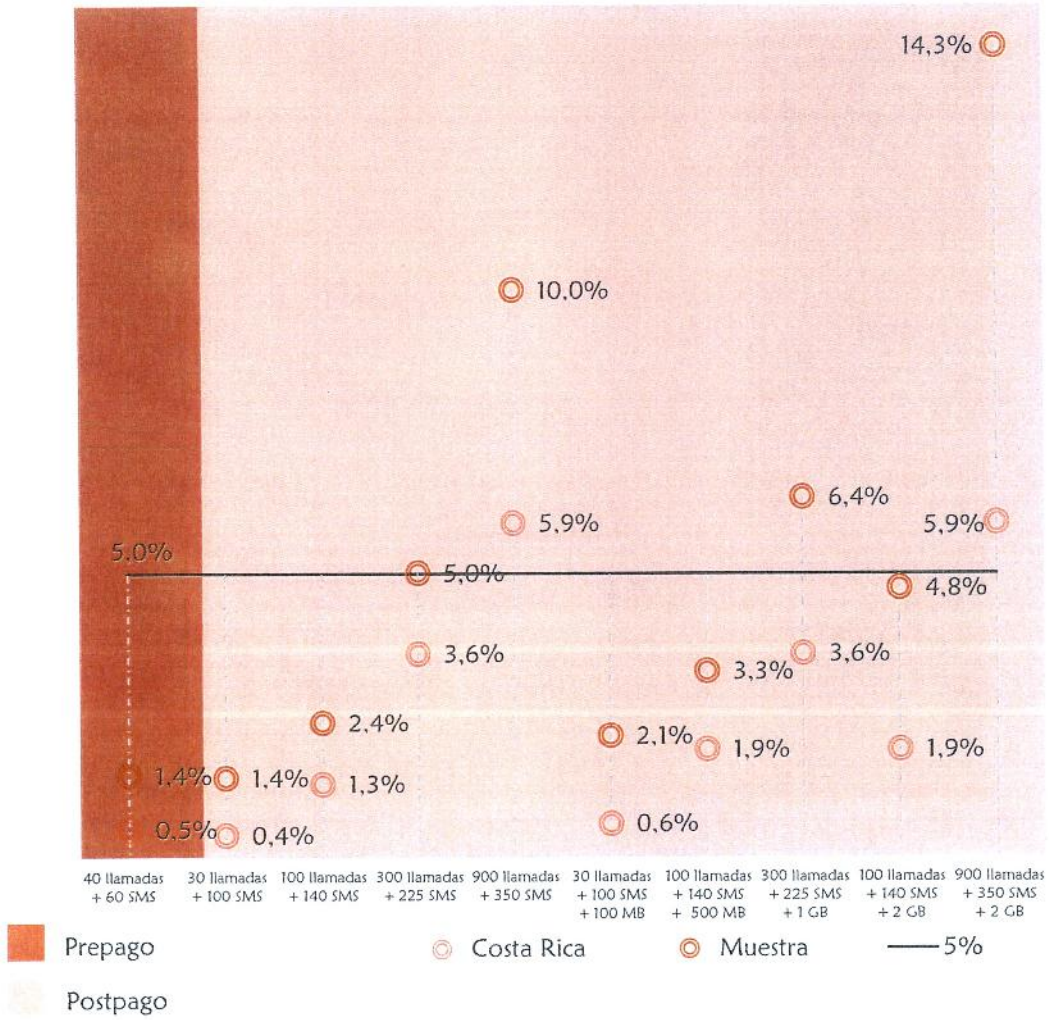
Un elemento importante a tener en cuenta en relación con las anteriores canastas que explica por qué las diferencias entre los precios de Costa Rica y los precios de los países de la muestra son mayores en las canastas que incluyen el servicio de internet, es que las conexiones a internet en el país al ser "tarifas planas" no muestran ninguna diferencia en precio en relación con un mayor o menor nivel de consumo de datos por parte del usuario.

La información contenida en los gráficos anteriores permite evidenciar que los precios de los servicios de telecomunicaciones móviles en Costa Rica están por debajo de los promedios de la muestra de países para todas las canastas consideradas. Lo cual es una señal de que los operadores locales están cobrando actualmente precios que son similares con los que se están ofreciendo en otros mercados comparables al nuestro. 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 asequibles para los ciudadanos de un país se deberían garantizar que estos no representen más de un 5% del ingreso disponible[46]. El siguiente gráfico muestra esta relación.

[46] 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.

sutel
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Gráfico 17
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Relación PIB per cápita mensual y los precios las canastas de consumo definidas por la OECD. Año 2015.*




*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.*

La información contenida en el gráfico anterior permite concluir que en el país los servicios de telecomunicaciones móviles se ubican dentro del rango de asequibilidad establecido por la UIT, siendo que sólo se sobrepasa este nivel para aquellas canastas que incluyen 900 llamadas mensuales, lo cual constituye un nivel de consumo muy elevado (1.787 minutos por mes).

**3) Oferta disponible de servicios.**

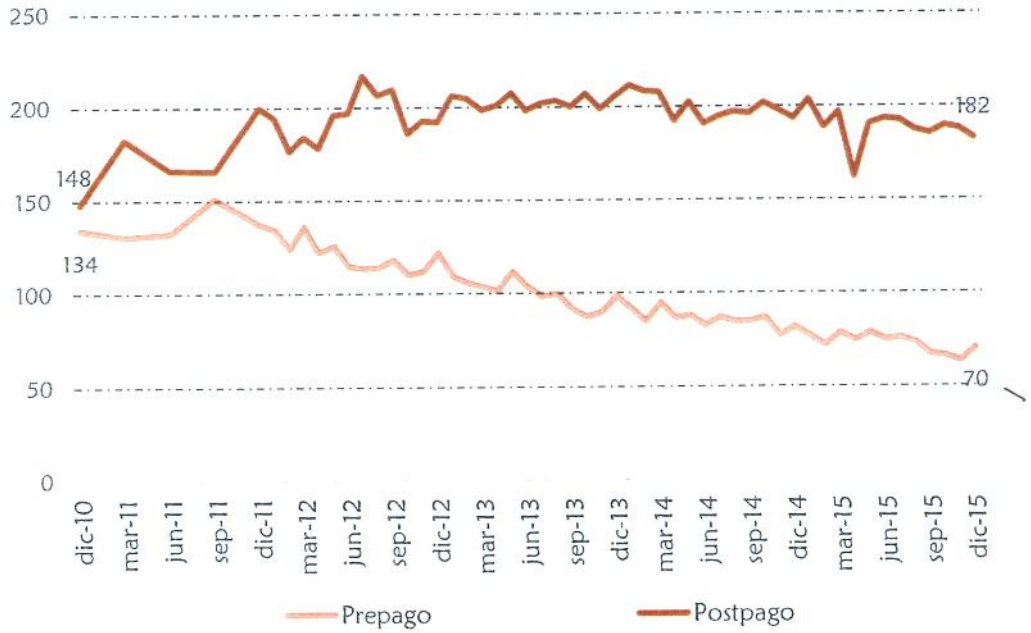
Como ya se vio en una sección anterior, en general las mejoras más significativas tanto en precios como en la oferta disponible de servicios se han dado en los productos post-pago, siendo que los precios de los servicios prepago no sólo se han mantenido prácticamente sin ninguna variación a lo largo del período considerado, sino que se han mantenido "pegados" a los topes tarifarios definidos por SUTEL.

Esta circunstancia parece a su vez tener un impacto en los niveles de consumo de los usuarios costarricenses, los cuales suelen ser muy diferentes entre usuarios prepago y post-pago. De tal forma que los usuarios de telefonía post-pago son los que parecen haberse visto más beneficiados por la evolución de la oferta comercial de los operadores.

Gráfico 18

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Evolución del consumo promedio de minutos por usuario (MOU). Cifras en minutos por usuario por mes. Periodo 2010-2015.*




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

Gráfico 19

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Evolución del consumo promedio de datos por usuario. Cifras en MB por usuario por mes. Periodo 2014-2015.*

*Nota: Los datos a partir de mayo 2015 no incluyen al operador CLARO.*
*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de Sutel.*

Los gráficos anteriores reflejan dos tendencias de consumo muy diferentes. Por un lado los usuarios post-pago mantienen un consumo de minutos estable de alrededor de 200 minutos por mes, mientras que los usuarios de prepago pasaron de tener un consumo de 134 minutos por mes en 2010 a 70 minutos por mes en diciembre 2015. En lo referente al consumo de datos las diferencias también persisten, entre octubre 2013 y diciembre 2015 los usuarios de post-pago pasaron de consumir alrededor de 2 GB por mes a 4 GB por mes, lo que significa una tasa de crecimiento en el consumo de 78%; por su parte los usuarios de prepago en ese mismo período pasaron de consumir alrededor poco menos de 327 MB por mes a alrededor de 429 MB por mes, lo que implica una tasa de crecimiento de 31%, es decir prácticamente la mitad de la tasa a la que creció el consumo de datos de los usuarios post-pago.

Lo anterior podría indicar que la naturaleza de la oferta disponible de servicios de telecomunicaciones móviles podría estar afectando a los usuarios finales prepago, los cuales no sólo no se han visto beneficiados por menores precios, sino tampoco por una diversificación en la oferta de servicios disponibles. Por ejemplo, el siguiente cuadro muestra la oferta actual prepago ofrecida por los distintos operadores móviles.

Cuadro 9

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Características de la oferta comercial prepago ofrecida por los operadores, según su marca comercial. Año 2016.*

| Operador | Minutos [a] | SMS [b] | Internet [c] |
|---|---|---|---|
| CLARO | 36 | 3,5 | 8,6 |
| KÖLBI | 34 | 3,0 | 8,6 |
| Movistar | 40 | 3,0 | 8,6 |
| FullMóvil [d] | 38 | 3,0 | NA |
| Cabletica Móvil | 34 | 3,0 | 8,6 |

*Notas:*
El precio está dado en colones e incluye el impuesto de ventas.
[a] Precio cobrado por minuto de voz.
[b] Precio cobrado por mensaje.
[c] Precio cobrado por KB.
[d] FullMóvil cobra el internet por tiempo, 60 colones por 3 horas.
*Fuente: Páginas Web de los operadores consultadas el 13-04-16.*

Otro ejemplo en relación con la escasa oferta comercial para los servicios prepago lo representan los paquetes de datos prepago. Actualmente los operadores ofrecen paquetes que rondan los 10 mil colones con volúmenes de descarga de alrededor de 2 GB, lo que en términos prácticos representa un precio efectivo por MB significativamente inferior al tope definido por SUTEL, sin embargo por las características de estos paquetes los mismos no son atractivos para los usuarios prepago, porque no sólo exceden significativamente sus patrones de consumo, lo que les implica pagar por servicios que no van a consumir, sino que también poseen un precio tan alto que les permitiría a estos usuarios incluso acceder a una oferta post-pago que les resultaría más beneficiosa porque les daría también acceso a minutos y SMS.

Por ejemplo los usuarios podrían acceder por un precio incluso inferior al ofrecido por la conexión a internet a un Plan 4G @ 1 de Movistar, que además de 3 GB de descarga en 4G les daría acceso a 100 minutos off-net, 200 minutos on-net, 100 SMS off-net y 1.000 SMS on-net por un precio de 9.600 colones mensuales o bien un Plan Fusiön k 1 de KÖLBI, que además de 3 GB de descarga en 4G le daría acceso a 100 minutos on-net y 200 SMS on-net por un precio de 6.500 colones mensuales.

Cuadro 10

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Características de la oferta comercial de datos prepago ofrecida por los operadores, según su marca comercial. Año 2016.*

| Empresa | Precio paquete | Capacidad (GB) | Precio por MB |
|---|---|---|---|
| CLARO | 10.000 | 2 | 4,88 |
| KÖLBI | 9.000 | 2 | 4,39 |
| Movistar | 9.000 | 3 | 2,93 |

*Fuente: Páginas Web de los operadores consultadas el 13 de abril del 2016.*

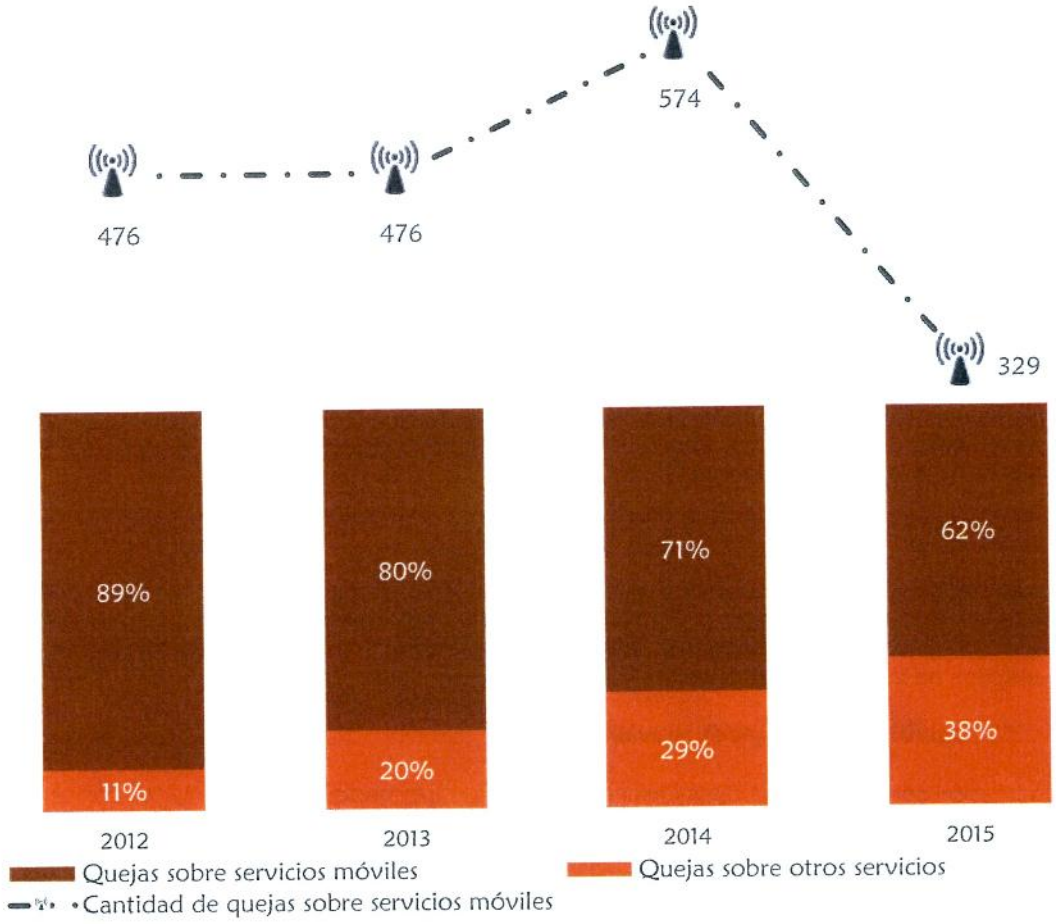
Lo anterior permite concluir que si bien la oferta post-pago de los operadores es muy diversificada, no se puede afirmar lo mismo de la oferta pre-pago. Siendo el mayor problema de dicha circunstancia que actualmente un 78% de los usuarios de telecomunicaciones móviles son usuarios prepago, mientras que sólo un 22% son usuarios post-pago, por lo cual este menor nivel de innovación en la oferta prepago afecta a la mayor parte de los usuarios del mercado.

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

La cantidad de quejas presentadas por los usuarios en relación con el servicio de telecomunicaciones es alta, de igual forma dichas quejas representan en promedio un 75% del total de quejas presentadas por los usuarios finales ante SUTEL. Alrededor del 50% de las quejas presentadas por el usuario en relación con este servicio se refiere a factores de calidad en la prestación del servicio[47].

Gráfico 20

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Evolución de la cantidad de quejas presentadas por los usuarios ante la SUTEL. Distribución absoluta y porcentual. Periodo 2012 - 2015.*

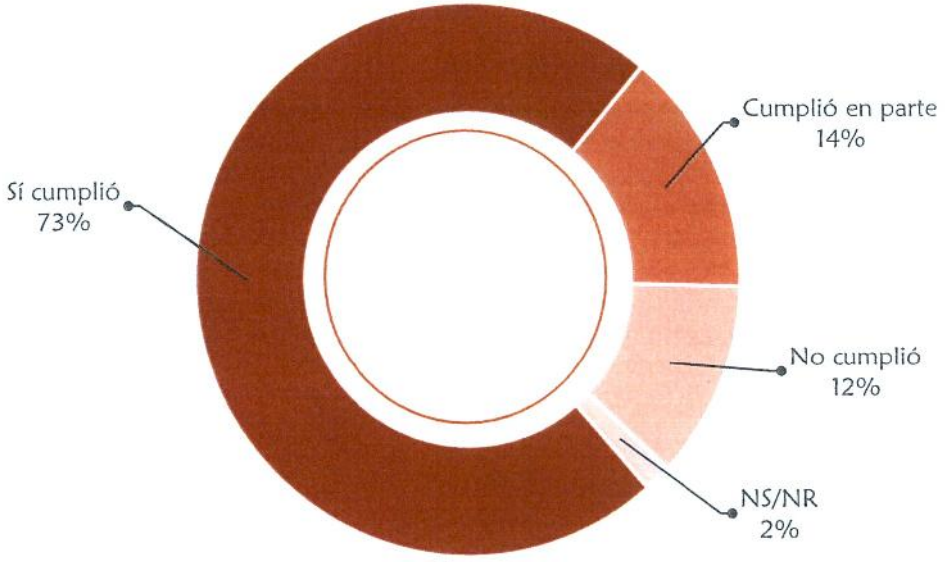



*Fuente:* Dirección General de Calidad de la SUTEL.

Sin embargo, los datos de la "Encuesta de percepción de calidad de los servicios", llevada a cabo mediante contratación 2015LA-000003-SUTEL, muestra que para un 87% de los usuarios su proveedor de telecomunicaciones móviles cumplió total o parcialmente las expectativas de provisión del servicio que tenía el usuario al momento de suscribir el servicio.

[47] Es importante aclarar que las quejas incluidas en el siguiente gráfico son aquellas que fueron presentadas ante el operador pero las mismas no se resolvieron y por lo tanto se elevaron ante la SUTEL.

Gráfico 21
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Cumplimiento de las expectativas de los usuarios al momento de contratar el servicio.*
*Distribución porcentual. Año 2015.*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de la contratación 2015LA-000003-SUTEL.

Lo cual es consistente con el hecho de que en esa misma encuesta los usuarios, ante la pregunta de cómo calificarían el funcionamiento general del servicio con un número entre 1 y 10 siendo 1 pésimo y 10 excelente; lo califican en promedio con un 8,7, que corresponde a una buena calificación en general.

Lo anterior permite concluir que los usuarios, en términos generales, parecen estar satisfechos con el servicio que reciben, lo que se evidencia no sólo en los niveles generales de percepción sobre la calidad del servicio, sino también en el hecho de que se ha venido disminuyendo la cantidad de quejas presentadas por los usuarios ante SUTEL por este servicio.

## IV) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

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

### 1) Cambios tecnológicos previsibles.

En relación con los cambios tecnológicos que podría experimentar el servicio de telecomunicaciones móviles conviene destacar la ampliación que se espera que se dé de la penetración y despliegue de redes de cuarta generación de telecomunicaciones móviles, 4G, por parte de los operadores móviles. La tecnología 4G está basada completamente en el protocolo IP, se caracteriza por su capacidad para proveer mayores velocidades de acceso.

El servicio 4G fue lanzado inicialmente en el país en el año 2013 por el ICE, posteriormente pocos meses después fue lanzado también por los operadores CLARO y MOVISTAR[48], de tal manera que actualmente es ofrecido en el país por todos los operadores móviles de red. Sin embargo, la cobertura de este servicio aún está concentrada en cantones del área metropolitana de alta densidad poblacional.

[48] Fuente consultada el 31-03-2016 en el siguiente sitio Web: http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/ICE-Movistar-Claro-4G_LTE-moviles_0_609539058.html

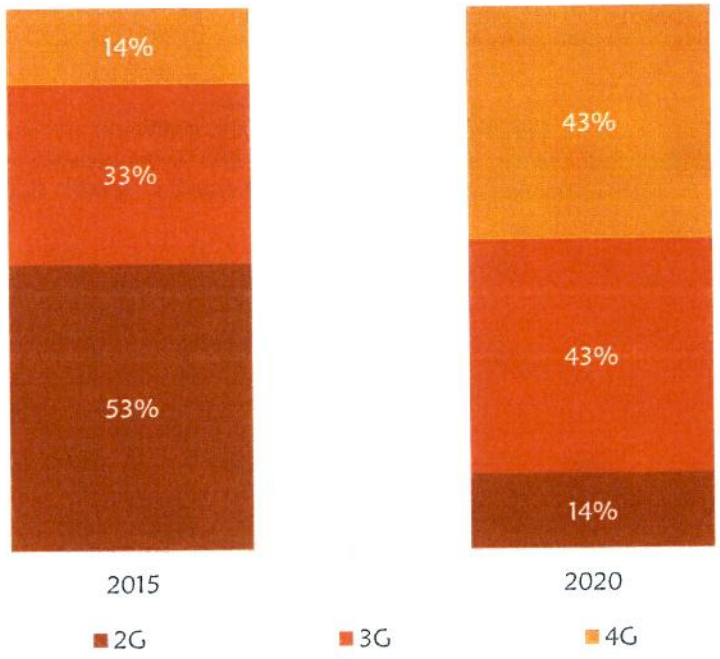
Por lo anterior se espera que los operadores continúen expandiendo la cobertura actual de este servicio para ofrecer el mismo a un mayor porcentaje de la población. Lo cual es consistente con lo manifestado por los operadores de telecomunicaciones móviles en la encuesta realizada por SUTEL, ya que 4 de los 5 operadores móviles indicaron que tienen dentro de sus planes invertir en infraestructura de red, siendo la principal razón para realizar dichas inversiones la de garantizar la evolución tecnológica de este servicio hacia tecnologías 4 G.

Lo anterior es totalmente consistente con las tendencias mundiales que se esperan en materia de telecomunicaciones móviles. Como se ve en el siguiente gráfico se espera que entre 2015 y 2020 el porcentaje de conexiones 4G pase de un 14% a un 43%.

Gráfico 22

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Proyección de la evolución de la distribución de dispositivos móviles a nivel mundial por tipo de tecnología. Distribución porcentual. Periodo 2015-2020.*




*Fuente:* Cisco Visual Networking Index 2016.

Igualmente este cambio tecnológico resulta en sí mismo una necesidad para los operadores móviles, ya que los patrones de consumo de los usuarios han venido evolucionando hacia un mayor consumo de datos, de tal manera que los operadores requieren contar con redes que les permitan satisfacer la demanda de datos de los usuarios, de tal forma que la ampliación de la cobertura de las redes 4G, las cuales como ya se vio se caracterizan por ofrecer mayores velocidades de acceso a internet, se vuelve en sí mismo una necesidad para los operadores móviles.

En ese sentido se puede anticipar una ampliación en la cobertura de las redes de telecomunicaciones móviles del país, sobre todo si se considera que la dinámica competitiva misma del mercado debería llevar a los operadores a continuar expandiendo la cobertura de sus redes 4G para poder competir en igualdad de condiciones con los otros operadores, lo cual es particularmente relevante en un contexto en el cual los principales operadores móviles ya cuentan con esta tecnología.

**2) Tendencias del mercado.**

***a) Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado y de fusiones y adquisiciones.***

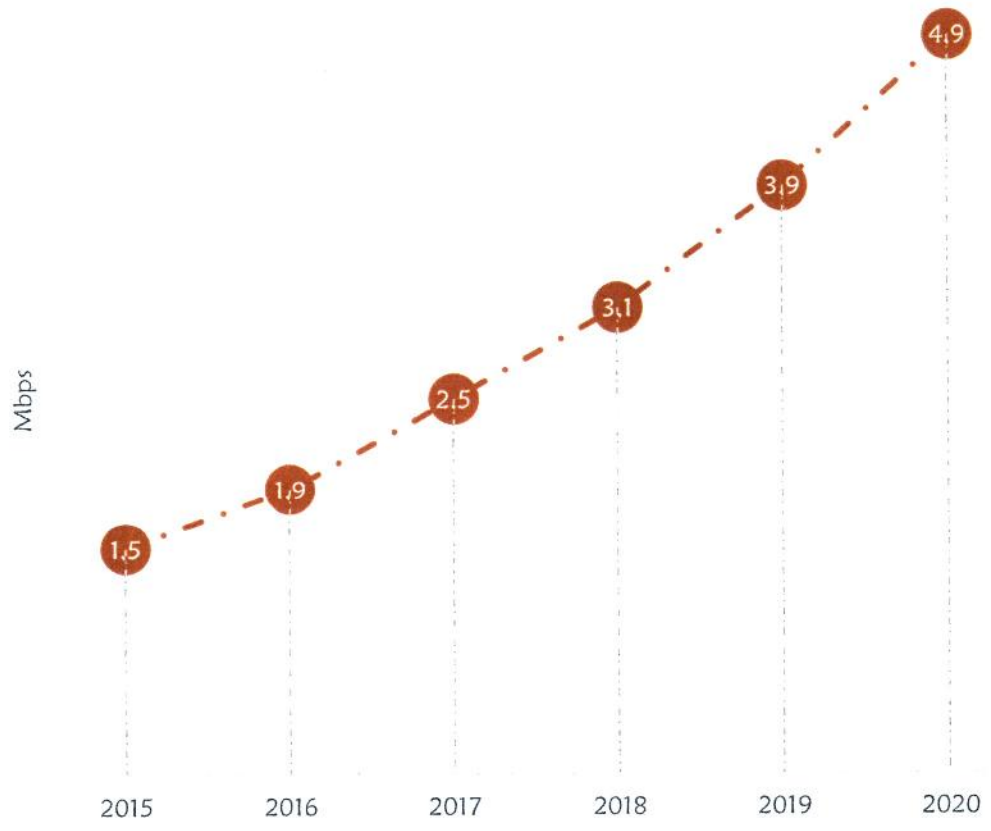
No se tiene conocimiento del ingreso ni de la salida de operadores en el mercado de telecomunicaciones móviles, ni tampoco de fusiones y adquisiciones que pudieran tener lugar entre operadores del mercado. En ese sentido no se anticipa que la dinámica competitiva pueda mejorar o empeorar en el corto plazo.

***b) Evolución probable de ofertas comerciales***

En materia de la evolución de las ofertas comerciales se puede esperar que estas se adapten a la demanda de los usuarios, la cual como se ha venido indicando a lo largo del estudio, se dirige hacia un mayor consumo de datos y un menor consumo de servicios más tradicionales como la voz y los SMS. De tal manera los operadores profundizarán la tendencia, iniciada años atrás, de ofrecer menos planes que incluyen sólo voz, trasladando más bien su oferta hacia planes en los cuales el acceso a internet se vuelve el elemento más relevante, sobretodo asociado al ofrecimiento de mayores velocidades que busquen satisfacer la mayor demanda de datos.

Lo anterior es a su vez consistente con la tendencia esperada a nivel mundial, de tal manera que las proyecciones internacionales muestran que se espera un incremento significativo en las velocidades promedio de las conexiones de datos móviles, por ejemplo, para el caso de Latinoamérica se espera que la velocidad de las conexiones se incremente un 227% en el próximo quinquenio.

Gráfico 23
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Proyección de la evolución de la velocidad promedio de las conexiones móviles a internet en Latinoamérica. Velocidad en MB/segundo. Periodo 2015-2020.*




*Fuente:* Cisco Visual Networking Index 2016.

En ese sentido se observa una escasa innovación vista en el país en el ofrecimiento de conexiones a internet móvil bajo la modalidad prepago, y la forma en que dicha circunstancia pueda afectar el consumo de dichos usuarios.

Aunque en los meses más recientes los operadores móviles han lanzado una serie de planes más asequibles a los usuarios prepago, así por ejemplo actualmente un usuario puede tener acceso hasta 50 MB diarios (lo que equivale a 1,5 GB por mes) por un precio de 3.000 colones por mes. Por lo reciente del lanzamiento de estos, no se puede determinar el grado de aceptación de los usuarios a este tipo de planes, principalmente porque este mercado es de menudeo.

Ilustración 11
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta de servicios del ICE. Año 2016.*

Todos los planes **En Todas** incluyen 4G, por lo que podrás navegar a una velocidad de hasta 20 Mbps.

| Plan | Vigencia | App que incluye* | Mbyte para Internet** | Precio I.v.i |
|---|---|---|---|---|
| En Todas 1 | 1 día | WhatsApp, Instagram, Facebook. | 50 | ¢200 |
| En Todas 3 | 3 días | | 200 | ¢600 |
| En Todas Plus 5 | 5 días | WhatsApp, Facebook, Instagram, Snapchat, Pinterest, Twitter. | 300 | ¢1 300 |
| En Todas Plus 10 | 10 días | | 500 | ¢2 500 |
| En Todas y más | 30 días | 2000 (Mbyte) | | ¢9 000 |

Velocidad de Internet en 3G hasta 3 Mbps y en 4G hasta 20 Mbps.

*Estas aplicaciones de redes sociales tienen un tope de consumo (Mbyte) de navegación dentro del plan: En Todas 1 incluye 40 Mbyte; En Todas 3 incluye 100 Mbyte; En Todas Plus 5 incluye 200 Mbyte; En Todas Plus10 incluye 400 Mbyte.

*Fuente: Página Web del operador consultada el 31 de agosto del 2016.*

Ilustración 12
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta de servicios de la empresa CLARO. Año 2016.*

**Planes**

SUPERPACKS INTERNET PREPAGO | BLACKBERRY | SUPERPACKS REDES SOCIALES

| Paquete | Vigencia | Precio I.V.I. | Capacidad* | Mensaje de Activación |
|---|---|---|---|---|
| 20 MB | 1 día | ¢100 | 20 MB+WhatsApp | 20MB |
| DIA | 1 día | ¢300 | 100 MB+WhatsApp ILIMITADO GRATIS | DIA |
| DIA FULL | 1 día | ¢600 | 250 MB+WhatsApp ILIMITADO GRATIS | DIAFULL |
| 1GB | 3 días | ¢2.000 | 1 GB+WhatsApp ILIMITADO GRATIS | 1GB |
| 3G | 7 días | ¢5.500 | 3 GB+WhatsApp ILIMITADO GRATIS | 3GB |
| Más información | Ver Detalles > | | | |

*Fuente: Página Web del operador consultada 31 de agosto del 2016.*

Ilustración 13
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de la oferta de servicios de la empresa MOVISTAR. Año 2016.*

**¡Elegí el que más te guste!**

| | Paquete | Clave | Velocidad 3G | Velocidad 4G LTE* | Capacidad | Precio (i.v.i.) | Vigencia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hora | HORA | 2 Mbps | 4G LTE | 25 MB | ¢80 | 1 hora |
| | Día | DIA | 2 Mbps | 4G LTE | 90 MB | ¢289 | 24 horas |
| | Diario | DIARIO | 2 Mbps | 4G LTE | 100 MB | ¢289 | 24 horas |
| | Semana | SEMANA | 2 Mbps | 4G LTE | 1 GB | ¢2.500 | 7 días |
| | Mes | MES | 2 Mbps | 4G LTE | 3 GB | ¢9.000 | 30 días |
| | Ilimitado Nocturno | NOCTURNO | 2 Mbps | 4G LTE | Día 100 MB** Noche ilimitado*** | ¢500 | 24 horas |
| NUEVO | #AtrapalosConMovistar | POKE | 2 Mbps | 4G LTE | 50 MB | ¢100 | 24 horas |

*Fuente: Página Web del operador consultada el 31 de agosto del 2016.*

Estas innovaciones son recientes, sin embargo, representan un indicio positivo sobre el ajuste que empezaron a realizar los operadores móviles para ajustar su oferta comercial a las necesidades de los usuarios prepago, como se indicó anteriormente por lo reciente no se puede valorar el grado de aceptación de los usuarios.

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

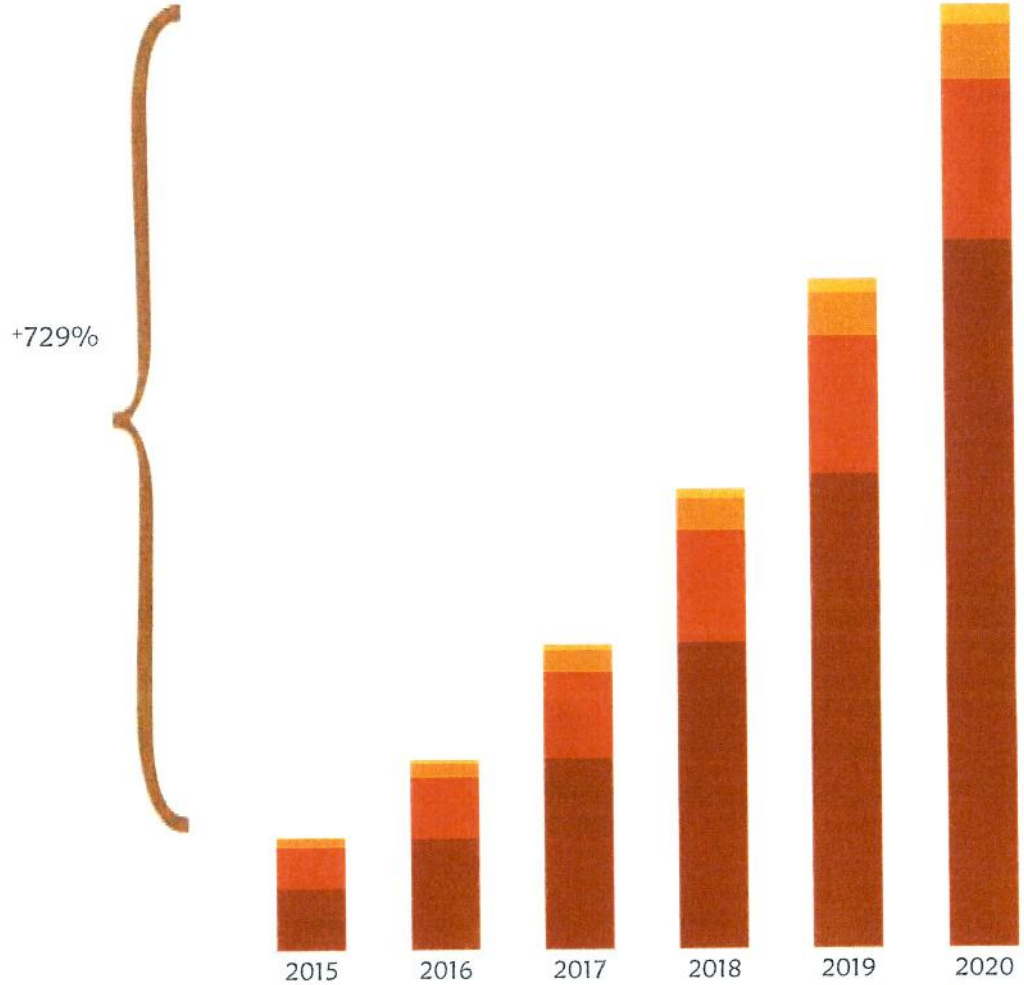
El elemento central a considerar en materia del comportamiento de los consumidores tiene que ver evidentemente con el incremento en el consumo de datos móviles que se espera ocurra en los próximos años. Al respecto se pueden considerar las predicciones de CISCO[49] que estiman que entre 2015 y 2020 el tráfico de datos móviles se incrementará un 729%.

[49] Cisco. (2016). *Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2015–2020.*

Gráfico 24

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Proyección del tráfico de datos a nivel mundial. Cifras en TB por dispositivo por mes. Periodo 2015-2020.*



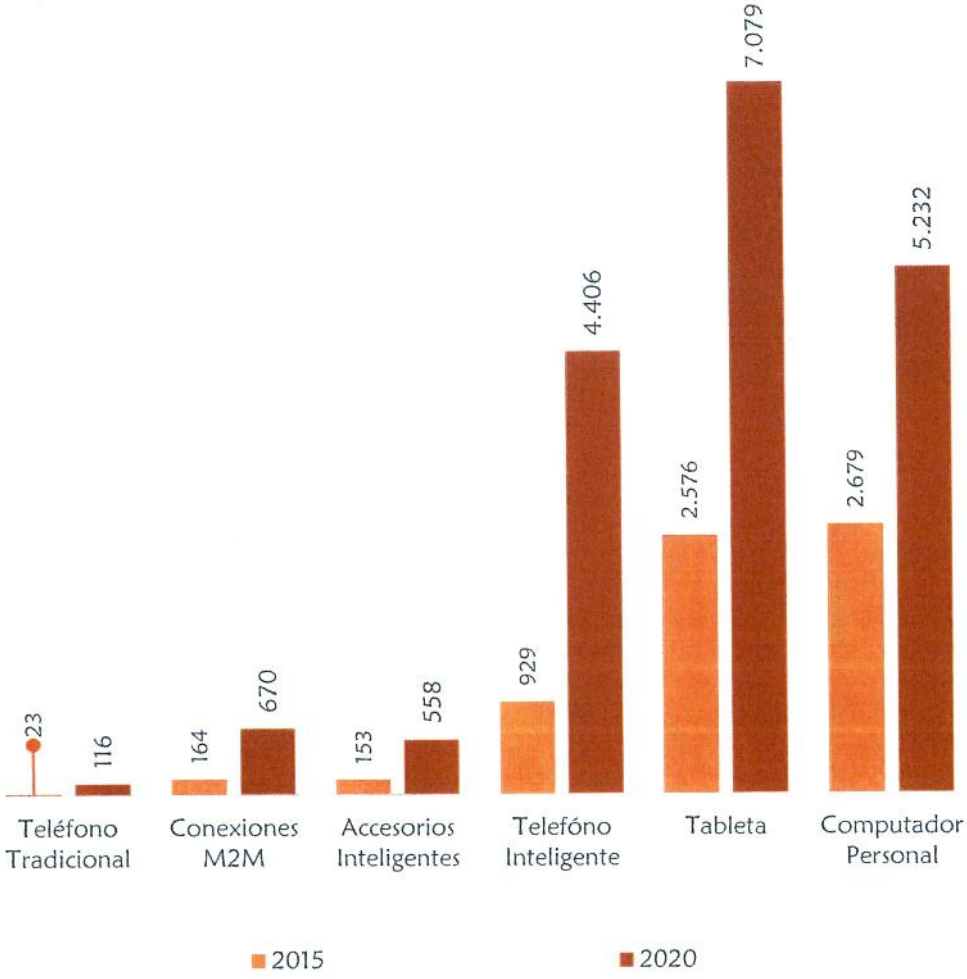

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| File sharing | 51.263 | 106.541 | 196.021 | 317.269 | 472.307 | 653.641 |
| Audio streaming | 279.209 | 462.019 | 722.780 | 1.034.665 | 1.398.055 | 1.788.347 |
| Web, data, and VoIP | 1.323.168 | 1.968.121 | 2.779.705 | 3.605.388 | 4.427.061 | 5.158.487 |
| Video | 2.031.425 | 3.643.337 | 6.232.592 | 9.977.073 | 15.410.948 | 22.963.742 |

*Fuente:* Cisco Visual Networking Index 2016.

Este incremento en el tráfico evidentemente vendrá asociado por un incremento importante en el consumo de datos de distintos tipos de dispositivos, lo cual se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 25

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Proyección del tráfico por tipo de dispositivo. Cifras en MB por dispositivo. Años 2015 y 2020.*




*Fuente: Cisco Visual Networking Index 2016.*

Los anteriores elementos evidentemente ejercen presión sobre las redes de telecomunicaciones móviles, y también sobre la oferta de servicios disponible por parte de los operadores, por cuanto para los consumidores el elemento diferenciador de la oferta comercial que adquieren en materia de telecomunicaciones móviles pende cada vez más de la conexión a internet. En ese sentido mucha de la inversión de las redes móviles se deberá enfocar en la ampliación de capacidad adicional que permita satisfacer dicha demanda de datos.

Es de particular importancia indicar que según los datos de CISCO el consumo promedio mensual de un usuario con un teléfono inteligente en el 2015 era de 929 MB, mientras que el consumo promedio de los usuarios costarricenses en el 2015 era de 1.295 MB, lo que equivale a un 39% que la cifra de CISCO de consumo promedio mensual. El caso de los usuarios postpago es particularmente relevante ya que el consumo promedio mensual de dichos usuarios a diciembre de 2015 alcanzó los 4 GB, cifra de consumo que CISCO estima se alcanzará en 2020. Esta situación significa una particular presión para los operadores locales, los cuales deberán realizar inversiones importantes en sus redes para lograr satisfacer la demanda de datos local.

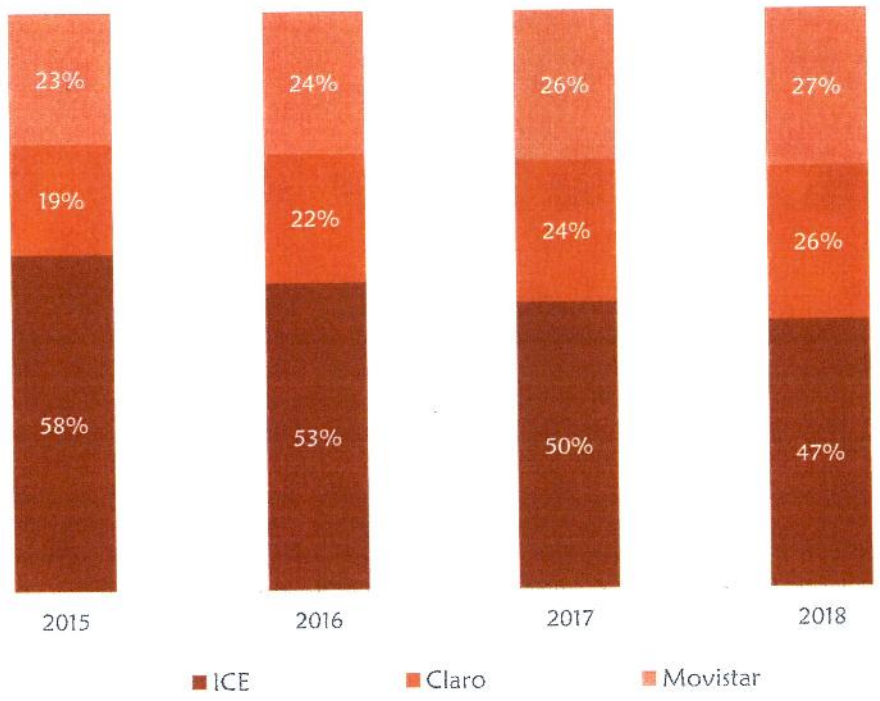
### d) *Tendencias históricas de los indicadores relevantes*

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

En 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.

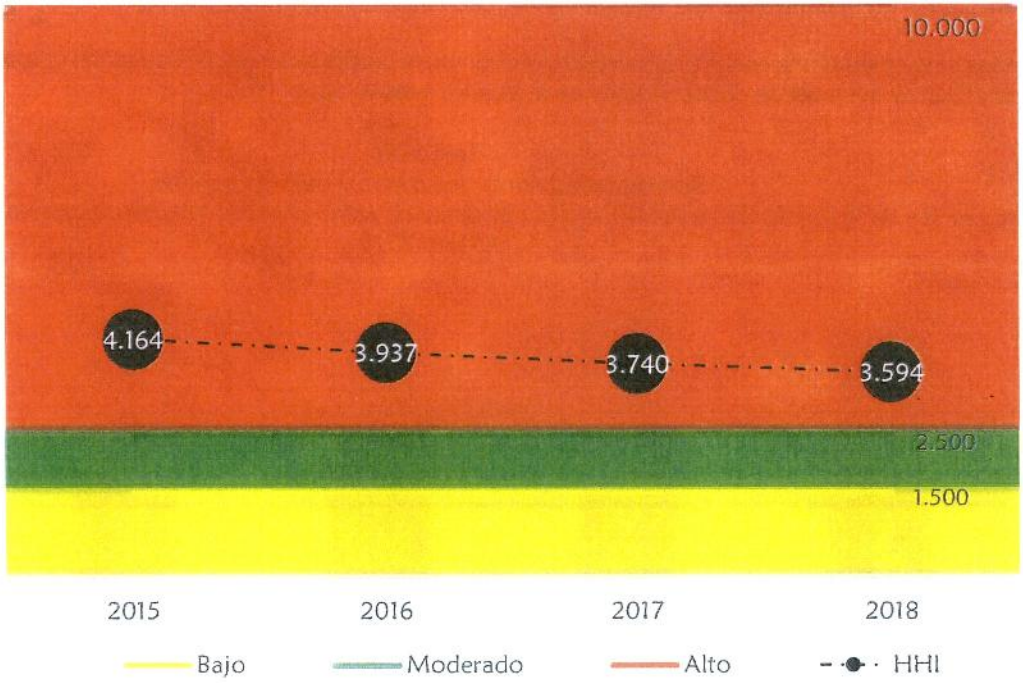
Gráfico 26

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Proyección de la participación del ICE a nivel de usuarios en el mercado telecomunicaciones móviles. Años 2016 a 2018.*




*Notas:*
*En la proyección se excluyen los OMV.*
*Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.*

Gráfico 27
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*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 telecomunicaciones móviles se presente un cambio significativo que impacte el nivel de competencia del mercado.

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

Mediante el acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones instruyó a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que inicie el procedimiento concursal público, para el otorgamiento de concesiones de las siguientes bandas del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT:

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

A la fecha no se han definido elementos adicionales sobre la naturaleza del concurso que deberá realizar la SUTEL. Sin embargo, la publicación de este acuerdo es un elemento que permite concluir que se tendrán disponibles segmentos adicionales de espectro, los cuales deben buscar "*robustecer los servicios de calidad y experiencia del usuario final tanto en voz como en datos, considerando la totalidad de aspectos que se relacionen con el sistema de telecomunicaciones (cliente, terminal, red e infraestructura de servicios)*".

Se considera que la asignación adecuada de este espectro disponible es un elemento que puede dinamizar la competencia del mercado de telecomunicaciones, permitiendo a los competidores ofrecer mejores servicios y lograr ajustar su oferta comercial a la mayor exigencia de datos demandada por los usuarios de los servicios de comunicaciones móviles.

Sin embargo, si este espectro llegara a asignarse a un cuarto operador se estima que producto del tiempo que conlleva el proceso del concurso para la asignación de espectro, no se vislumbra que en el corto plazo,

sea un período de 2 o 3 años, la asignación de este espectro adicional lleve a que se dé un incremento del nivel de competencia del mercado.

*f) Acciones regulatorias*

En materia de acciones regulatorias futuras se han venido manteniendo una serie de sesiones de trabajo internas encaminadas a iniciar los procesos de ajuste del cargo de terminación móvil. Con posterioridad el Consejo de la SUTEL deberá tomar una decisión en este sentido.

La modificación del cargo de terminación móvil se espera que contribuya a aumentar el nivel de competencia del mercado de telecomunicaciones móviles. Por lo cual, se estima que esta acción debería impactar positivamente la situación competitiva actual del mercado.

## V) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA

Como fue determinado a lo largo de este apartado no se encuentra evidencia de que las acciones de CLARO y MOVISTAR se hayan enfocado en ser un contrapeso de las acciones del ICE, sino que más bien dichos operadores parecen ser principalmente seguidores de la política comercial definida por el ICE, sobre todo a nivel de precios, lo que implicaría que la estructura del mercado es oligopólica.

En virtud de lo anterior resulta necesario determinar lo referente a la existencia de dominancia conjunta en el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles.

- Alta concentración de mercado: este mercado tiene una alta concentración la cual se ha mantenido estable en los últimos tres años. El mercado ha venido mostrando una concentración alrededor de los 4.000 puntos del HHI. Si bien en el mercado operan cinco empresas, son básicamente tres empresas las que dominan el mismo, ya que los OMV tienen una participación residual en dicho mercado.

- Madurez del mercado: el mercado de telecomunicaciones móviles es un mercado maduro en el cual se vuelve más difícil crecer y atraer nuevos compradores, los principales signos de madurez del mercado son: una penetración del servicio superior al 150%, demanda estancada que parece haber empezado a contraerse a nivel de tráfico de llamadas e incluso de usuarios. Sin embargo, a nivel del consumo de datos aún se espera un crecimiento importante a futuro, ya que la tasa de penetración de este servicio actualmente es de un 83%.

- Existencia de productos homogéneos: productos fácilmente sustituibles entre sí por los usuarios, sumado a bajas barreras de cambio de operador principalmente en el segmento prepago y a la existencia de la portabilidad numérica, aunado a la existencia de estrategias competitivas muy similares entre operadores implica que los servicios ofrecidos por los operadores son percibidos como homogéneos por los usuarios. Así la diferenciación en la oferta y en los productos que ofrecen los operadores es baja.

- Falta de competencia potencial: este mercado presenta altísimas barreras de entrada que dificultan el ingreso de nuevos competidores, entre estas barreras se pueden enumerar la existencia de grandes economías de escala y de alcance, las fuertes inversiones en publicidad, el acceso al espectro radioeléctrico, entre otras que hacen que no sea previsible que en el corto plazo (2 o 3 años) un nuevo operador esté en condiciones de haber desplegado una red móvil con cobertura suficiente para competir con las tres redes existentes.

- Demanda inelástica: Uno de los operadores móviles manifestó que la demanda del servicio es inelástica.

- Cuotas de mercados similares y estables: si bien las cuotas del mercado no son simétricas, no puede dejar de tenerse en cuenta que desde el año 2013 se ha dado una estabilidad en las cuotas de mercado de los tres OMR.

- Bajo nivel de cambio tecnológico: una vez implementado el 4G los niveles de cambio tecnológico futuro del servicio son bajos. Más aún se encuentra que en los últimos años los operadores han enfocado su estrategia comercial principalmente en la captación y retención de clientes, principalmente postpago, postergando así la innovación sobre el servicio.

- Ausencia o baja intensidad de competencia de precios: el mercado presenta una baja competencia en precios, con precios minoristas para el segmento prepago "pegados" al tope tarifario. Mientras que a nivel de los paquetes postpago es necesario tener en cuenta que los esquemas de precios son complejos, lo que puede dificultar al usuario final comparar la información entre planes, esto facilita a su vez la baja intensidad competitiva a nivel de precios. Así la existencia de un número limitado y permanente de competidores ha llevado a que se dé una situación

en la cual los precios se han mantenido relativamente estables en el tiempo.

- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: esta situación no implica per se la existencia de colusión entre los operadores móviles, sino que se considera que la estructura del mercado, sea un oligopolio, favorece que se reduzcan los incentivos de los operadores a competir de manera vigorosa, lo que favorece que las condiciones competitivas del mercado se mantengan inalteradas a lo largo del tiempo. En una situación como esta los operadores prefieren evitar una competencia fuerte y directa, ya que son conscientes de que el desarrollo de una fuerte estrategia comercial dirigida a incrementar su cuota de mercado provocaría una actuación idéntica por parte de los demás, lo que llevaría a todos los competidores del mercado a tener que enfrentar una disminución en el nivel general de precios del servicio. Esto favorece que los agentes del mercado, sin necesidad de un acuerdo explícito o una conducta concertada, se abstengan de competir fuertemente.

Como ya se vio este mercado reúne prácticamente todas las características necesarias para considerar este como un mercado en el que se presenta una situación de dominancia conjunta, así las características anteriores, estancamiento de las cuotas de mercado, madurez del mercado, alta concentración, fuertes barreras a la entrada, falta de competencia potencial, bajo nivel de competencia en precios, baja diferenciación comercial, son tales que llevan a concluir que el mercado de telecomunicaciones móviles presenta una situación de dominancia conjunta, en la que los tres OMR del mercado están en la posibilidad, de manera conjunta, de determinar las condiciones en que se desarrolla la competencia de dicho mercado. Sin que las acciones de los OMV puedan contrarrestar dicha situación, más aún porque uno de los OMV del mercado pertenece al Grupo ICE, lo que le otorga un vínculo estructural con dicho operador.

IV. Que en relación con el servicio minorista de telecomunicaciones móviles el Consejo de la SUTEL destaca las siguientes conclusiones incluidas en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016:

***Estructura del mercado.***

1. El mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles está conformado por cinco operadores, de los cuales tres son operadores móviles de red y dos son operadores móviles virtuales.

2. El ICE pasó de tener una cuota de mercado del 100% en el año 2010 a tener una cuota de mercado de 58% en 2015. Por su parte los otros dos operadores móviles de red del país, a saber, CLARO y Movistar acumulaban una participación conjunta de mercado de 41%, mientras que los OMV sumaban una participación conjunta del 2% del mercado en el año 2015. Así las cosas, pese a que aún no se presenta una situación de simetría en las cuotas de mercado de los distintos operadores móviles de red, sí se ha dado una tendencia hacia la reducción de la cuota del operador incumbente, la cual ha alcanzado niveles similares a los mostrados por mercados con mayor nivel de desarrollo. Sin embargo, esta tendencia ha tendido a estabilizarse en los últimos tres años, de tal manera que entre 2013 y 2015 sólo varió en 4%.

3. En el mercado de telecomunicaciones móviles se ha presentado una desconcentración importante, sin embargo, desde 2013 el indicador de concentración HHI parece fluctuar alrededor de los 4.000 puntos. Es importante acotar que al comparar el HHI nacional con el de otros países, se encuentra que actualmente Costa Rica presenta un nivel de concentración inferior al promedio de una muestra de países comparables, habiendo alcanzado tasas de concentración cercanas a los de países que cuentan con una mayor cantidad de años de apertura del sector.

4. En relación con la evolución de los precios se puede concluir que para el servicio post-pago entre 2011 y 2015 hay diversos tipos de planes que han tenido una baja en el precio. Es importante indicar que la baja en el precio de determinadas canastas de consumo está impulsada por una disminución en el precio de las conexiones a internet móvil. Mientras que para el servicio prepago, a excepción del costo de activación del servicio (precio de la tarjeta SIM), los precios se han mantenido invariables en los últimos años.

5. La dinámica competitiva del mercado de telecomunicaciones móviles parece ser en gran medida definida por el ICE, resultando CLARO y Movistar seguidores de la política comercial definida por el ICE. Si bien CLARO y Movistar han traído una serie de elementos innovadores al mercado, parece que dichos elementos no se han visto necesariamente reflejados en el ofrecimiento de menores

precios, sobre todo para el segmento prepago. Los precios que están cobrando los operadores en este momento reflejan que los competidores del ICE realmente no están ejerciendo una presión competitiva importante en el segmento prepago, cobrando precios incluso superiores a los cobrados por el ICE. Un elemento de particular preocupación lo representa el hecho de que no parece presentarse evidencia clara en el mercado de que las acciones de CLARO y MOVISTAR pueden actuar como contrapeso de un eventual abuso del actual operador incumbente del mercado.

6. La oferta comercial de los operadores móviles se ha diversificado significativamente para la modalidad de post-pago, lo que refleja una fuerte dinámica competitiva a nivel de innovación comercial, ampliándole al usuario final las posibilidades de escogencia. Sin embargo, a nivel de telefonía prepago, no se observa una amplia diversificación en la oferta comercial ofrecida.

7. Si bien se han presentado denuncias por prácticas monopolísticas el número de estas no ha sido desproporcionado y la gran mayoría de ellas se presentaron durante el primer año de ingreso de los nuevos operadores de telecomunicaciones móviles.

8. Los operadores y proveedores consideran que las dificultades en materia de interconexión se presentan principalmente en relación con los cargos de terminación que se encuentran actualmente establecidos. Un 100% de los operadores que enfrentan el pago de cargos de interconexión, sean los OMR, indicaron que los cargos mayoristas no son adecuados. En relación con el tema de barreras de entrada, los operadores destacaron los siguientes: regulación obsoleta de precios, distorsiones tarifarias, altos cargos de interconexión, obstáculos para el despliegue de infraestructura, desequilibrio en el espectro asignado para ofrecer nuevos servicios, falta de transparencia en compras públicas, entre otros.

9. Actualmente existen algunos operadores móviles que poseen una oferta comercial diferenciada para el caso de los usuarios empresariales, siendo que algunos operadores -indicaron poseer grandes clientes que les demandaban un trato diferenciado. Pese a lo anterior, la baja representatividad de estos usuarios en la cartera total de clientes del operador, implica que este mercado sigue siendo un mercado en el cual los usuarios individuales representan el tipo de cliente principal que enfrentan los operadores, por lo cual se concluye que el poder compensatorio de la demanda que existe en este mercado es bajo.

10. En relación con los costos de cambio de operador, en el mercado de telecomunicaciones móviles se presentan dos situaciones diferenciadas, por un lado, los usuarios de modalidad prepago enfrentan bajos costos de cambio de operador. Por otro lado, los usuarios de modalidad post-pago, en particular aquellos que cuentan con un contrato con permanencia por subsidio a la terminal, tienen mayores costos para cambiar de operador, lo que disminuye su posibilidad de reacción ante un deterioro de la oferta de su proveedor de servicio.

11. No existe evidencia de que en el país los operadores puedan estar obteniendo una rentabilidad desproporcionada que sea evidencia de eventuales abusos o prácticas monopólicas en el mercado.

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

12. No cualquier empresa tiene fácil acceso a las fuentes de financiamiento necesarias para desplegar una red de telecomunicaciones móviles, lo cual lleva a concluir que los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución constituyen una barrera de entrada para el ingreso al mercado de nuevos operadores.

13. Las redes móviles poseen economías de escala y alcance que les representan una ventaja significativa a los operadores ya establecidos del mercado, de tal manera que esto constituye una alta barrera de entrada para nuevos operadores que deseen ingresar a ofrecer este servicio, llegando incluso a desincentivar la entrada de nuevos operadores móviles virtuales, los cuales al ofrecer un servicio en una escala inferior dejan de percibir una serie de ventajas que poseen los actuales OMR del mercado.

14. El costo de desplegar una red de telecomunicaciones móviles es muy alto. Adicionalmente para ofrecer

el servicio los operadores deben realizar una serie de inversiones adicionales en materia de la red de distribución y ventas, lo cual también implica una gran cantidad de recursos económicos. Por lo cual el monto, plazo y recuperación de la inversión constituye una barrera de entrada muy alta para el ingreso al mercado.

**15.** El acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones instruyó a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que inicie el procedimiento concursal público para el otorgamiento de concesiones de una serie de bandas del espectro radioeléctrico que se encuentran disponibles para la implementación de sistemas IMT. Sin embargo, a la fecha no se han definido elementos adicionales sobre la naturaleza del concurso que deberá realizar la SUTEL, por lo cual se considera que producto del tiempo que debe tardar el proceso mismo del concurso para la asignación de espectro, no se vislumbra que, en el corto plazo, sea un período de 2 o 3 años, la asignación de este espectro adicional permita el ingreso de un nuevo OMR al mercado. En ese sentido se encuentra que el ingreso de nuevos OMR en este mercado cuenta con barreras de entrada que podrían considerarse absolutas. Si bien para los OMV las barreras de entrada podrían ser menores la posibilidad de lograr suscribir un acuerdo con un OMR tampoco se constituye en una barrera de entrada baja.

**16.** El gasto en publicidad que realiza una empresa de telecomunicaciones puede llegar a ser no sólo muy alto tanto en términos del monto total invertido, sino también en términos del porcentaje que representan dichos gastos dentro del balance total de la compañía. Si a lo anterior se suma lo referente a la alta lealtad de los usuarios con un determinado operador, un nuevo entrante va a estar obligado a realizar fuertes inversiones en publicidad, no sólo para poder posicionar su marca y competir en el mercado, sino también para lograr erosionar la lealtad de los clientes con otras marcas. Por lo anterior se considera que el gasto en publicidad también representa una alta barrera de entrada a este mercado.

**17.** Los operadores del servicio de telecomunicaciones móviles no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, por lo cual se concluye que este elemento no representa una barrera de entrada al mercado.

**18.** Actualmente se podrían estar presentando en el mercado algunos actos de distintos tipos de instituciones que tratan de manera desigual a los distintos tipos de operadores de telecomunicaciones, en particular problemas asociados al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y el tema de una posible discriminación en los procesos de contratación administrativa de instituciones estatales, lo cual además de afectar a los operadores ya establecidos podría también afectar a nuevos operadores que quisieran ingresar al mercado. Por lo cual se concluye que este elemento también representa una alta barrera de entrada a este mercado.

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

**19.** La información publicada por los operadores es de fácil acceso y comprensible por parte de los usuarios, asimismo se considera que esta información, junto con un adecuado conocimiento por parte del usuario de sus niveles de consumo, es un elemento importante para que los usuarios puedan tomar su decisión de compra de la manera más informada posible. Sin embargo, no se puede dejar de tener en cuenta que existen una serie de elementos que dificultan la elección que puede hacer el usuario final, entre ellos las dificultades de comparación de planes, la distorsión en la decisión de compra del servicio de telecomunicaciones producto del subsidio al terminal, la dificultad de conocer con exactitud el precio pagado en el servicio prepago, entre otros.

**20.** Los precios de los servicios de telecomunicaciones móviles en Costa Rica están por debajo de los promedios de la muestra de países para todas las canastas consideradas. Lo cual es una señal de que los operadores locales están cobrando actualmente precios que son comparables con los que se están ofreciendo en otros mercados comparables al nuestro. Esta circunstancia a su vez se evidencia en la asequibilidad de este servicio en el país, ya que los servicios de telecomunicaciones móviles se ubican dentro del rango de asequibilidad establecido por la UIT (5%), siendo que sólo se sobrepasa este nivel para aquellas canastas de consumo más altas.

21. Si bien la oferta post-pago de los operadores es muy diversificado, no se puede afirmar lo mismo de la oferta pre-pago. Siendo el mayor problema de dicha circunstancia que actualmente un 78% de los usuarios de telecomunicaciones móviles son usuarios prepago, mientras que sólo un 22% son usuarios post-pago, por lo cual este menor nivel de innovación en la oferta prepago afecta a la mayor parte de los usuarios del mercado. Esta circunstancia parece a su vez tener un impacto en los niveles de consumo de los usuarios costarricenses, los cuales suelen ser muy diferentes entre usuarios prepago y post-pago.

22. Los usuarios, en términos generales, parecen estar satisfechos con el servicio que reciben, lo que se evidencia no sólo en los niveles generales de percepción sobre la calidad del servicio, sino también en el hecho de que se ha venido disminuyendo la cantidad de quejas presentadas por los usuarios ante SUTEL por este servicio.

***Análisis prospectivo del mercado.***

23. Se puede anticipar una ampliación en la cobertura de las redes de telecomunicaciones móviles del país, sobre todo si se considera que la dinámica competitiva misma del mercado debería llevar a los operadores a continuar expandiendo la cobertura de sus redes 4G para poder competir en igualdad de condiciones con los otros operadores, lo cual es particularmente relevante en un contexto en el cual los principales operadores móviles ya cuentan con esta tecnología.

24. No se tiene conocimiento del ingreso ni de la salida de operadores en el mercado de telecomunicaciones móviles, ni tampoco de fusiones y adquisiciones que pudieran tener lugar entre operadores del mercado. En ese sentido no se anticipa que la dinámica competitiva pueda mejorar o empeorar en el corto plazo.

25. La demanda de los usuarios se dirige hacia un mayor consumo de datos y un menor consumo de servicios más tradicionales como la voz y los SMS, por lo cual preocupa la escasa innovación vista en el país en el ofrecimiento de conexiones a internet móvil bajo la modalidad prepago, y la forma en que dicha circunstancia pueda afectar el consumo de dichos usuarios.

26. 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 telecomunicaciones móviles se presente un cambio significativo que impacte el nivel de competencia del mercado.

27. Si este espectro llegara a asignarse a un cuarto operador se estima que producto del tiempo que conlleva el proceso del concurso para la asignación de espectro, no se vislumbra que en el corto plazo, sea un período de 2 o 3 años, la asignación de este espectro adicional lleve a que se dé un incremento del nivel de competencia del mercado.

28. La modificación del cargo de terminación móvil, recientemente instruida por el Consejo de la Sutel, se espera que contribuya a mejorar la dinámica competitiva del mercado,

***Dominancia conjunta***

29. El mercado de telecomunicaciones móviles reúne prácticamente todas las características necesarias para que un mercado en el cual se presentaría una situación de dominancia conjunta, entre estas características destacan: estancamiento de las cuotas de mercado, madurez del mercado, alta concentración, fuertes barreras a la entrada, falta de competencia potencial, bajo nivel de competencia en precios y baja diferenciación comercial. Lo cual implica que los tres OMR del mercado están en la posibilidad, de manera conjunta, de determinar las condiciones en que se desarrolla la competencia de dicho mercado.

## D. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES

I. Que el análisis realizado en relación con el servicio minorista de telecomunicaciones móviles permite concluir que CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, son operadores importantes del "Servicio minorista de telecomunicaciones móviles" por las siguientes razones:

- El ICE posee una cuota de mercado de 58% para el año 2015, cuantificada a nivel de usuarios, mientras que CLARO y MOVISTAR tienen una cuota cercana al 20%, dichas cuotas se han mantenido prácticamente inalteradas desde el año 2013.
- Todos los operadores móviles de red cuentan con dominio de facilidades esenciales por cuanto cada operador cuenta con sus propios recursos de espectro radioeléctrico para ofrecer este servicio.
- No se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado operador.
- Las economías de escala y alcance de las redes ya establecidas podrían representar una barrera de entrada a eventuales nuevos operadores, incluso para el caso de eventuales OMV que quisieran ingresar al mercado.
- El ICE, CLARO y MOVISTAR son operadores integrados verticalmente, lo que les facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas, de tal forma que estos operadores son capaces de apalancar su posición en el mercado minorista para definir los términos del mercado mayorista.
- En el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles ICE, CLARO y MOVISTAR cuentan con una red de distribución y venta muy desarrollada, por lo cual no se puede presumir que algún operador particular tenga una ventaja en este sentido.
- En el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones no se ha alcanzado una fuerte dinámica competitiva en el segmento prepago, en particular se puede destacar lo siguiente:
  - Para el servicio prepago, a excepción del costo de activación del servicio, los precios se han mantenido invariables en los últimos años.
  - Si bien los nuevos competidores han traído una serie de elementos innovadores al mercado, dichos elementos no se han visto reflejados en el ofrecimiento de menores precios para el segmento prepago.
  - Los precios que están cobrando los operadores en este momento reflejan que no existe una presión competitiva importante en el segmento prepago.
  - La oferta comercial prepago de los operadores móviles se ha diversificado poco en los últimos años.
  - Este menor nivel de innovación en la oferta prepago afecta a un78% de los usuarios del mercado.
  - La falta de innovación comercial y el estancamiento en los preciso parece haber tenido un impacto en los niveles de consumo de los usuarios costarricenses, los cuales muestran patrones de consumo muy diferentes entre usuarios prepago y post-pago.
  - El ARPU generado por el segmento prepago es bajo en comparación con el segmento postpago, lo que hace que los incentivos para la innovación comercial que tengan los operadores en relación con el segmento prepago sean pocos.
- En el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones se detectan obstáculos importantes para expansión de las operaciones de determinados proveedores, principalmente se detectan problemas para el despliegue de infraestructura en determinados cantones del país.
- Si bien existen cantones en el país donde los usuarios sólo tienen acceso a un único proveedor del servicio minorista de telecomunicaciones móviles, la competencia en este mercado se desarrolla a nivel nacional, por lo que la oferta comercial y precios ofrecidos por los operadores son homogéneos a nivel nacional, sin que se presente una diferenciación en las áreas en las cuales sólo un operador tiene presencia.
- En el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles los costos de desarrollar canales alternativos son altos y dificultan el ingreso de nuevos operadores al mercado en el corto plazo.

II. Que el servicio minorista de telecomunicaciones móviles es un mercado que posee una situación de dominancia conjunta por parte de las empresas CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD y TELEFÓNICA DE COSTA RICA S.A., lo que implica, conforme a la normativa vigente, que este mercado no se encuentra en competencia efectiva.

III. Que el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles no cuenta con las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva producto de la falta de competencia encontrada en el segmento prepago. La evidencia encontrada en los apartados de beneficios a los consumidores muestra que el segmento prepago ha obtenido pocos beneficios del proceso competitivo del mercado. Adicionalmente del análisis prospectivo, no se desprenden elementos que justifiquen un cambio significativo en el nivel de competencia del mercado. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer que hay un segmento de este mercado, sea el segmento postpago, que muestra una dinámica competitiva adecuada tanto en lo referente a precios como a oferta comercial, razón por la cual resulta pertinente ajustar la regulación existente para reconocer dicha situación, de tal forma

que las obligaciones interpuestas a los operadores en conjunto con una serie de acciones regulatorias pueden contribuir a mejorar la dinámica competitiva del segmento prepago del mercado.

IV. Que por lo tanto es pertinente y necesario imponerle al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado relevante del servicio minorista de telecomunicaciones móviles

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

El operador entregará a la SUTEL una serie de información la cual se hará pública por parte del regulador. Se impone esta obligación en virtud de que se encuentra que existen una serie de elementos que dificultan la elección que puede hacer el usuario final de un determinado servicio, así con base en el principio de transparencia establecido en la normativa y con el objetivo de ampliar la información disponible para los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones móviles.

La SUTEL considera que otorgarle al usuario final mayor información para la toma de su decisión no sólo repercutirá en un beneficio para este, sino también para el proceso competitivo del mercado, ya que un usuario más informado es capaz mediante su misma decisión de compra de impactar positivamente el nivel de competencia del mercado. La información que se hará pública tiene como objetivo ampliar la información que tiene disponible el usuario final en particular en lo siguiente:

- Sistema de Información de Precios.

Se considera necesario poner a disposición de los usuarios un sistema que le permita al consumidor comparar la oferta comercial ofrecida actualmente por los operadores móviles en relación con sus patrones reales de consumo.

La construcción de este sistema estará a cargo de la SUTEL y se implementará mediante el proyecto de desarrollo de un "Sistema Web de Información de Precios de los Servicios de Telecomunicaciones", el cual actualmente ya ha sido incluido a nivel estratégico y operativo en los planes de la SUTEL, siendo que su desarrollo será implementado por parte de la Dirección General de Mercados y estará disponible para ser accedido por parte de los usuarios finales en el mes de setiembre de 2017.

Este sistema no sólo le permitirá al usuario determinar qué planes de los ofrecidos en el mercado se ajustan a sus niveles de consumo reales, sino que también le facilitará la elección de un determinado operador de acuerdo a sus necesidades.

Si bien la construcción de este sistema estará a cargo de la SUTEL, la información que debe alimentar el mismo, sean lo planes ofrecidos por los operadores, debe ser suministrada al regulador por los operadores móviles.

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 telecomunicaciones móviles. 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 telecomunicaciones móviles ofrecidos.
b. Cualquier incorporación al portafolio de nuevos servicios asociados con las telecomunicaciones móviles.
c. Cualquier otro tipo de promociones y/o ofertas, combinadas con otros servicios o no, que incluyan al servicio de telecomunicaciones móviles.

Para dar cumplimento a esta obligación los operadores móviles deberán ajustarse al formato establecido por la SUTEL, el cual se incluye en el Anexo de este informe, que podrá eventualmente ser ajustado.

Adicionalmente se establece que los operadores deberán hacer una primera entrega de información que incluya los datos respectivos de todos los planes y promociones vigentes quince días hábiles después de la publicación de la resolución final que defina los mercados relevantes de telecomunicaciones.

Esta obligación de proveer información y su publicidad busca dotar al usuario final de mejor y más precisa información en un nuevo entorno regulatorio.

Asimismo, se reitera que la SUTEL continuará haciendo pública la siguiente información:

Mapas de Cobertura.

Es pertinente mejorar la información disponible en materia de cobertura de redes móviles, este proceso de mejora en la información disponible al usuario final también será implementado por la SUTEL mediante el proyecto de "Desarrollo Móvil (WEB APP) e Implementación de mejoras y rediseño WEB del sistema de mapas de indicadores de calidad de servicios móviles de la Superintendencia de Telecomunicaciones" el cual se encuentra contenido en el Plan Operativo Institucional 2016 y está en proceso de desarrollo por parte de la Dirección General de Calidad y estará disponible para ser accedido por parte de los usuarios finales durante el año 2017. Esta información le permitirá al usuario determinar si un operador posee cobertura o no en un determinado sitio y otros indicadores de cobertura de las redes.

Información de calidad.

Se ampliará la información disponible en materia de calidad del servicio ofrecido por los operadores móviles, para lo cual la SUTEL continuará informando a los usuarios finales los resultados más relevantes en relación con la "Evaluación nacional de la Calidad de los Servicios Brindados por los Operadores Móviles". Esta información le permitirá al usuario final conocer sobre la calidad de los servicios ofrecidos por cada operador, facilitando también de esta manera la toma de una decisión de compra más informada.

***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 tiene como objetivo agilizar la detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa costarricense, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas específicamente por la Sutel.

Asimismo, esta obligación se establece en apoyo a la necesidad de información que requiere el regulador para poder dar un seguimiento adecuado al comportamiento de los operadores importantes del mercado, asegurando la detección de comportamientos contrarios a la competencia o que perjudiquen a los usuarios finales.

El objetivo particular de esta obligación es que el regulador cuente con información suficiente sobre los ingresos y costos totales de los distintos servicios de telecomunicaciones.

Esta obligación resulta indispensable dado la propuesta en materia de regulación tarifaria, la cual se desarrollará en detalle más adelante, de tal forma que un nuevo entorno regulatorio implica la necesidad de dotar al regulador de una serie de información adicional que le permita supervisar y verificar elementos como el cobro de precios al usuario final orientados a costos, esto con el objeto de evitar que se desarrollen en el mercado conductas que vayan en detrimento del usuario final como el cobro de precios que impliquen márgenes monopólicos por parte de los operadores.

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.***

Se mantendrá la obligación de regulación tarifaria solamente para el segmento prepago del mercado. La regulación tarifaria es un instrumento necesario para asegurar la protección de los usuarios finales de menor consumo del mercado, sean los usuarios prepagos.

Este estudio ha permitido determinar que el segmento prepago es el que se ha visto menos beneficiado del proceso competitivo del mercado, ya que desde el ingreso de los nuevos participantes a la fecha no ha existido una mejora significativa en la competencia de precios en este segmento del mercado.

Aunado a lo anterior la evidencia del presente estudio muestra que los operadores móviles tienen pocos incentivos para dinamizar y hacer más atractiva su oferta comercial en el segmento prepago, dado que este segmento les genera un ingreso promedio que es alrededor de cuatro veces menor que el ingreso promedio generado por el segmento postpago.

Por los motivos anteriores, la Sutel considera que es necesario la imposición de una obligación en materia de regulación tarifaria exclusivamente en el segmento prepago.

El objetivo regulatorio de la Sutel mediante la imposición de esta obligación es proteger a los usuarios finales, garantizando la asequibilidad del servicio para los usuarios de menor consumo, sean los usuarios prepagos.

Es por ello que la Sutel mantendrá un esquema de regulación tarifaria para el servicio de telecomunicaciones móviles en el segmento prepago, toda vez que se considera que las condiciones competitivas actuales de este segmento del mercado minorista de telecomunicaciones móviles aún requieren intervención por parte del regulador.

Este cambio en el esquema de regulación tarifaria permitirá proteger al segmento de menor consumo, sea el segmento prepago, dando mayor flexibilidad para el desarrollo de la oferta comercial en el segmento postpago.

Sutel considera que de previo al cambio en el esquema de regulación tarifaria es necesario llevar a cabo una serie de campañas informativas al usuario final, por lo cual se establece que el cambio en el esquema de regulación tarifario entrará en vigencia un mes después de publicada la resolución de definición de mercados relevantes.

Con el objetivo de informar al usuario final sobre los cambios que va a experimentar la regulación del mercado Sutel desarrollará una campaña informativa la cual se enfocará en informar lo siguiente:

- Que el esquema de regulación tarifaria sufrirá una modificación.
- La importancia y los beneficios de informarse de previo a tomar una determinada decisión de compra del servicio.

- Los instrumentos informativos que pondrá a disposición del usuario final el regulador.
- Las salvaguardas que mantendrá el regulador en materia tarifaria con relación al segmento prepago.
- Cualquier otra información que se considere relevante para el usuario pueda tomar la mejor decisión de acuerdo a sus hábitos de consumo y gustos y preferencias.

Sin perjuicio de lo anterior, se reconoce la pertinencia de replantearse si el esquema metodológico más adecuado para continuar regulando las tarifas del segmento prepago es el mecanismo de fijación tarifaria que se ha empleado hasta la fecha, esto porque la metodología empleada debe ser aquella que resulte más acorde con el objetivo regulatorio de protección al usuario final.

Sutel definirá en un proceso tarifario posterior cuál será el esquema de fijación tarifaria que se empleará para ajustar las tarifas del segmento prepago, para lo cual, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 8642, podrá emplear cualquier metodología siempre que esta incentive la competencia y la eficiencia en el uso de los recursos. Este ajuste tarifario para el segmento prepago se llevará a cabo a más tardar en el mes de enero de 2018.

Finalmente, es importante tener en cuenta que una nueva revisión del mercado minorista de telecomunicaciones móviles, planeada dos años después de que se lleve a cabo la liberalización tarifaria del segmento postpago, proveerá a la Sutel la oportunidad de valorar el éxito del cambio regulatorio aquí propuesto, y eventualmente si fuera necesario de llevar a cabo los ajustes que requiera el mercado. Sin embargo, se reconoce que la detección de cambios en el entorno competitivo o en las circunstancias de mercado podrían llevar a que se requiera llevar a cabo una revisión del mercado en un menor plazo.

V. Que así mismo se considera pertinente imponer a las empresas RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A. y TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., de conformidad con el artículo 75 de la Ley 7593 el cual establece que "*en circunstancias debidamente justificadas, la Sutel podrá imponer estas obligaciones a otros operadores de redes públicas y proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público*", y con el objetivo de que el usuario final cuente con la información completa de la oferta comercial de todos los operadores móviles en el "Sistema Web de Información de Precios de los Servicios de Telecomunicaciones", lo cual resulta indispensable dada la modificación en el esquema de regulación tarifario propuesto, lo siguiente:

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

Se impone la obligación de remitir a la SUTEL el detalle de los precios de toda la oferta comercial asociada con el servicio de telecomunicaciones móviles. 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 telecomunicaciones móviles ofrecidos.
b. Cualquier incorporación al portafolio de nuevos servicios asociados con las telecomunicaciones móviles.
c. Cualquier otro tipo de promociones y/o ofertas, combinadas con otros servicios o no, que incluyan a l servicio de telecomunicaciones móviles.

Para dar cumplimento a esta obligación los operadores móviles deberán ajustarse al formato establecido por la SUTEL, el cual se incluye en el Anexo de este informe, que podrá eventualmente ser ajustado. Adicionalmente se establece que los operadores deberán hacer una primera entrega de información que incluya los datos respectivos de todos los planes y promociones vigentes quince días hábiles después de la publicación de la resolución final que defina los mercados relevantes de telecomunicaciones.

## E. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES

I. Que en el proceso de consulta pública que se llevó a cabo entre el 07 de octubre de 2016 y el 08 de noviembre de 2016, se recibieron una serie de observaciones sobre la propuesta consultada.

II. Que el día 21 de noviembre de 2016 mediante el informe 8791-SUTEL-DGM-2016, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, la DGM analizó las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública.

III. Que en el proceso de consulta pública se recibieron las siguientes observaciones que corresponden a consultas generales:

- *Observación presentada por Ari Reyes.*

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

- *Observación presentada por Ana Grettel Molina González*

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

- *Observación presentada por Krissia Peraza.*

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

- *Observación presentada por Lidianeth Mora Cabezas.*

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

- *Observación presentada por Luis Aguilar.*

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

- Observación presentada por Ana Monge Fallas.

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

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

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

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

En relación con dichas observaciones es necesario indicar que la SUTEL es el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en

concordancia con las políticas del Sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, las disposiciones establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

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

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

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

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

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

- *Observación presentada por José Cabezas Ramírez*

El escrito presentado por el señor José Cabezas Ramírez se refiere a una oposición a la propuesta en consulta, sin embargo, no se indican las razones y motivos por los cuales se opone a la misma, ya que se limita a indicar *"Yo jose cabezas 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 indico:

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

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

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

Al respecto, indicó el señor Vargas Alfaro que:

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

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

interconexión y terminación deben ser disminuidas al menos en un cincuenta por ciento, lo cual a su criterio aun así *"dejaría las tarifas cerca de un doscientos por ciento por encima de los costos"*.

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

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

- *Observación presentada por Allan Baal*

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

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

Señala el señor Allan Baal al respecto que:

> *Lo segundo: La cobertura.*
> *Es cierto algunas operadoras tiene cobertura en casi todo el país.*
> *(...)*
> *Pero la cobertura no siempre es buena. En los centros de población la cobertura es full. Pero en los lugares alejados tenemos una rayita cuando mucho 2 de señal.*
> *Y esto no mejora.*
> *Uno pensaría que estas empresas se esfuerzan por ir mejorando su señal en todo el país conforme el tiempo pasa, pero no.*
>
> *Tercero: El desperdicio de los recursos.*
> *Sabemos que la red 3g (hspa) puede transmitir datos hasta una velocidad de 20mb/s o más.*
> *Pero cuál era la situación que se daba. La velocidad máxima que ofrecían las operadoras era de 3mb/s. no más de eso.*
> *Actualmente con 4g(LTE) red que puede transmitir datos hasta a una velocidad de 100mb o por lo menos 50mb/s la usan para ofrecer paquetes de 6mb/s y uno se queda, así como "es en serio o me están vacilando?" (...)*
> *Así que cualquiera que sepa un poquito donde está parado se da cuenta que la red 4g la usan más como estrategia de mercadeo que para dar un buen servicio.*
> *(...)*
> *Además, esa velocidad disque "4g" que dan (la de 6 a 10 o 20 mb cuando mucho) solo la mantienen en las primeras 2 o 3gb que consumes y una vez superas esa cantidad te bajan la red a velocidad 3g a 1mb/s. (...)"*

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

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

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

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

Los escritos presentados por los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro se refieren a

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

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

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

- *Observación presentada por Lizandro Antonio Pineda Chaves.*

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

- *Observación presentada por Guadalupe Martínez Esquivel.*

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

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

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

proveedores importantes (de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento del Régimen de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones). Así, las observaciones presentadas no se ajustan al fondo de lo consultado, en virtud de que no se trata de un proceso de fijación tarifaria por parte de la SUTEL.

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

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

- *Observación presentada por Ralph Carlson.*

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

Al respecto, la Constitución Política establece que el idioma español es la lengua oficial de la Nación, lo que implica el deber de su uso en las actuaciones oficiales de los poderes públicos[50].

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 telecomunicaciones móviles:

- ***Observación presentada por CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.***

El escrito presentado por CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (CLARO) incluye diversos argumentos, al respecto la SUTEL valora lo siguiente:

- *Sobre el argumento de la seguridad jurídica y los compromisos internacionales adquiridos por el estado costarricense.*

CLARO indica que el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 omite reconocer las obligaciones adquiridas por el Estado de Costa Rica para asegurar las condiciones necesarias que permitan competir en los mercados móviles y de acceso a Internet, acreditando las acciones realizadas por las Entidades de Gobierno para satisfacer dichas obligaciones.

En relación con dicho argumento conviene aclarar que lo pretendido por CLARO en relación con que el ente regulador acredite las acciones realizadas por el Estado de Costa Rica para satisfacer las obligaciones del CAFTA-DR se escapa del objeto de los informes sometidos a consulta pública, siendo que el objeto del informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con los mercados de servicios móviles se limita a lo siguiente:

[50] 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.

- Revisar las definiciones de mercados relevantes que habían sido definidas en la resolución RCS-307-2009,
- Analizar el grado de competencia en cada uno de los mercados relevantes definidos,
- Determinar la existencia o no de operadores importantes en dichos mercados y en caso de existir operadores importantes,
- Imponer obligaciones específicas a dichos operadores.

Así las cosas, llevar a cabo una valoración del cumplimiento de las obligaciones del CAFTA-DR, no forma parte del procedimiento sometido a consulta pública.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación con dicho tema, conviene indicar que la regulación del sector telecomunicaciones en modo alguno contraviene los "Compromisos Específicos de Costa Rica en Materia de Servicios de Telecomunicaciones", definidos en el Anexo 13 del Capítulo 13 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA).

Respecto a lo indicado en el Apartado III.1.2.a de dicho Anexo debe quedar claro que este se limita a establecer que "*Costa Rica permitirá sobre una base no discriminatoria, a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de otra Parte, competir efectivamente para suministrar directamente al cliente, a través de la tecnología de su escogencia, los siguientes servicios de telecomunicaciones en su territorio: (i) servicios de redes privadas, a más tardar el 1 de enero del 2006; (ii) servicios de Internet, a más tardar el 1 de enero del 2006; y (iii) servicios inalámbricos móviles, a más tardar el 1 de enero del 2007*".

En ese sentido, se entiende que lo definido en dicho apartado se refiere meramente a que Costa Rica deberá permitir sobre una base no discriminatoria a los proveedores competir para suministrar al usuario final una serie de servicios de telecomunicaciones. Así es claro que la regulación vigente no deviene en discriminatoria, ni violenta en modo alguno violenta la posibilidad de los operadores de competir efectivamente, ya que en todo momento la SUTEL le ha permitido a los nuevos operadores móviles competir sobre la misma base que lo hace el operador nacional establecido, a saber el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD.

Así las cosas, el Estado costarricense en general y la Autoridad Reguladora en particular han emitido hasta la fecha, la regulación necesaria para el buen funcionamiento del mercado, comprendiendo que esta regulación es diferente para cada etapa del desarrollo del mercado.

- *Sobre el argumento de la evolución de precios en el segmento prepago.*

CLARO indica que la evolución del precio medio total en el segmento prepago del mercado móvil debe ser calculado a partir de los valores reales de las canastas de precios en el mercado de Costa Rica.

Concuerda este Consejo en lo indicado por la DGM en su oficio 8791-SUTEL-DGM-2016 en cuanto que la fuente de información ideal para cuantificar la evolución de los precios de los servicios de telecomunicaciones se refiere a la fuente primaria, es decir, a los datos suministrados por los operadores en cuanto a la evolución del precio promedio efectivo real pagado por los consumidores por el servicio.

Sin embargo, a falta de dichos datos, la SUTEL debió emplear fuentes secundarias de información que pudieran suministrar la evolución de los precios del mercado, en particular se emplearon los datos suministrados en el marco de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

En el marco del proceso de consulta pública CLARO aporta la información referente a la evolución del precio promedio efectivo real pagado por los consumidores por el servicio de telecomunicaciones móviles.

La información aportada por CLARO muestra una conclusión diferente a la alcanzada por la SUTEL. Sin embargo, para tener un panorama completo del mercado de telecomunicaciones móviles se requiere contar con la información de todos o al menos de los principales agentes que conforman dicho mercado.

En el marco del proceso de consulta pública además de CLARO la empresa TELEFÓNICA aporta la información referente a la evolución de los precios efectivos reales. Pese a lo anterior, el ICE no aporta dicha

información, por lo cual es necesario que el regulador requiera esta información al ICE para así completar el panorama actual del mercado.

En virtud de los elementos anteriores, no se considera pertinente entrar en una valoración más profunda de los argumentos presentados por CLARO en relación con este tema, ya que los mismos serán abordados una vez que se cuenta con la información completa del mercado.

- *Sobre el argumento de la existencia de otras condiciones de competencia efectiva en la modalidad de prepago*

CLARO indica en su escrito de observaciones que el informe no advierte que las ofertas e iniciativas comerciales en el mercado móvil, evidencian la rivalidad competitiva en el segmento prepago.

En relación con dicha información la SUTEL empleó en su análisis los expedientes en los cuales se registran los reportes de lanzamiento de paquetes y servicios, en conjunto con las promociones desarrolladas por los operadores de telecomunicaciones.

Conforme al acuerdo 016-017-2012 de la sesión 017-2012 del Consejo de la SUTEL celebrada el 14 de marzo de 2012, el cual fue publicado en el Alcance N° 40 de La Gaceta N° 66 del 02 de abril de 2012 a través de la Circular 01-2012 "Mediante la cual se solicita información referente a las ofertas comerciales a todos los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones", todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones están en la obligación de remitir a la SUTEL sus planes, paquetes y promociones.

Si SUTEL no contempla en su análisis toda la oferta comercial de CLARO, dicha situación obedece a la propia omisión de parte de dicho operador de remitir de manera formal esta información a la SUTEL.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que dicho operador aporta en el marco del proceso de consulta pública la información referente a su oferta comercial, por lo cual el regulador no puede omitir referirse a la información presentada.

Sin embargo, como ya se indicó en el apartado anterior, se requiere realizar un estudio adicional que analice en profundidad la nueva información aportada por los operadores móviles en el marco del proceso de consulta pública, que contemple la información de los tres OMR, Claro Telefónica y el ICE. Razón por la cual no se considera pertinente entrar en una valoración más profunda de los argumentos presentados por CLARO en relación con este tema, ya que los mismos serán abordados en una etapa posterior.

- *Sobre el argumento del empleo de referencias internacionales*

CLARO indica en su escrito de observaciones que los comparativos sobre tarifas y concentración de mercado entre países incluidos en el informe, requieren ser complementados con otras referencias internacionales relevantes que muestren claros indicios de la existencia de condiciones para la competencia efectiva en el mercado móvil de Costa Rica, en ese sentido se citan fragmentos de distintos informes internacionales, a saber:

- Estado de la Banda Ancha en América Latina y el Caribe 2016, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Análisis de la Regulación de los Precios Minoristas de Servicios Móviles en Costa Rica, del Centro de Estudios de Telecomunicaciones de América Latina (cet.la).
- Reporte Global 2016 de Tecnologías de Información, del Foro Económico Mundial.
- Measuring the Information Society 2015, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).
- Costa Rica a 5 años del CAFTA-DR: evaluación de los resultados iniciales en la economía costarricense, publicación del Banco Mundial del 05 de noviembre de 2013.

Las conclusiones de dichos estudios destacadas por CLARO son, en gran medida, consistentes con las conclusiones a las que arriba la SUTEL, en ese sentido el estudio de CEPAL se refiere al crecimiento de las conexiones móviles y a la asequibilidad de precios, elementos ambos contemplados en el informe sometido

a consulta pública. Por su parte el informe del Foro Económico Mundial tiene relación con la asequibilidad de la canasta de servicios móviles, elemento que como ya se mencionó es abordado en el informe de la SUTEL. Asimismo, los informes de la UIT[51] y el BID hacen referencia a la dinamización del mercado que ha traído la apertura del sector telecomunicaciones y el ingreso de nuevos operadores móviles al mercado, esta situación de dinamismo es ampliamente reconocida en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016. Finalmente, en relación con el estudio de cet.la arriba a una conclusión similar a la que llega la SUTEL en cuanto a que "*no es posible afirmar que en los mercados de servicios móviles celulares...exista una competencia efectiva*", lo cierto es que los elementos adicionales en relación con la pertinencia o no de la regulación tarifaria este un elemento que debe ser determinado directamente a partir de los resultados del estudio realizado y de los fallos detectados. En ese sentido la regulación tarifaria es pertinente de ser impuesta siempre que las condiciones de mercado así lo requieran.

En virtud de lo anterior, considera la SUTEL que si bien los estudios mencionados pueden servir como un complemento a las referencias internacionales empleadas por la SUTEL en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016, los mismos no llevan necesariamente a concluir que el resultado del análisis alcanzado deba ser otro.

- *Sobre el argumento de la inexistencia de dominancia conjunta.*

CLARO indica que el informe omite condiciones relevantes del mercado móvil prepago, donde claramente existen condiciones para la competencia efectiva e incluso se manifiesta una competencia dinámica entre los distintos operadores que participa en dicho mercado y donde no existe evidencia alguna de prácticas restrictivas a la competencia asociadas con dominancia conjunta, en relación con este tema la conclusión sobre la existencia de dominancia conjunta o no está supeditada al análisis integral del mercado.

Dado lo anterior y en virtud de la información adicional aportada en el proceso de consulta pública y la necesidad y pertinencia de entrar a analizar esa información en mayor detalle, no se considera pertinente referirse a los argumentos de CLARO en relación con la dominancia conjunta en este momento. Dichos elementos serán considerados en una etapa posterior.

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

- *Sobre el argumento de que el enfoque de la propuesta del segmento prepago presenta una serie de deficiencias importantes que llevan a conclusiones equivocadas.*

TELEFÓNICA indica en su escrito de observaciones que el enfoque de la Propuesta acerca de parámetro concerniente al segmento prepago presenta una serie de deficiencias importantes que llevan a conclusiones equivocadas, entre ellos la no mención a rubros previos a la apertura de los servicios móviles, el hecho de que los precios del servicio prepago sí han bajado y finalmente el hecho de que para el segmento prepago existe una mayor diversidad de paquetes que en los servicios postpago. Para demostrar lo anterior se aporta una serie de información adicional.

En relación con la información de precios, la SUTEL considera que la fuente de información ideal para cuantificar la evolución de los precios de los servicios de telecomunicaciones se refiere a la fuente primaria, es decir, a los datos suministrados por los operadores en cuanto a la evolución del precio promedio efectivo real pagado por los consumidores por el servicio. Sin embargo, a falta de dichos datos, se debieron emplear fuentes secundarias de información que pudieran suministrar la evolución de los precios del mercado, en particular se emplearon los datos suministrados en el marco de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

En el marco del proceso de consulta pública TELEFÓNICA aporta la información referente a la evolución del precio promedio efectivo real pagado por los consumidores por el servicio de telecomunicaciones móviles. La información aportada muestra una conclusión diferente a la alcanzada por la SUTEL. Sin embargo, para tener un panorama completo del mercado de telecomunicaciones móviles se requiere contar con la

[51] Sobre este estudio conviene aclarar que el mismo está en idioma distinto al español. Al respecto, 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 considerar el mismo en el análisis al haber presentado en idioma distinto al español.

información de todos o al menos de los principales agentes que conforman dicho mercado.
En virtud de que ICE no aporta dicha información en el marco de la consulta pública es necesario que el regulador requiera esta información a dicho operador para así completar el panorama actual del mercado.

En virtud de los elementos anteriores, no se considera pertinente entrar en una valoración más profunda de los argumentos presentados por TELEFÓNICA en relación con este tema, ya que los mismos serán abordados una vez que se cuenta con la información completa del mercado.

Ahora bien, en relación con la información referente a la oferta comercial es necesario indicar que la SUTEL empleó en su análisis los expedientes en los cuales se registran los reportes de lanzamiento de paquetes y servicios, en conjunto con las promociones desarrolladas por los operadores de telecomunicaciones.

Conforme al acuerdo 016-017-2012 de la sesión 017-2012 del Consejo de la SUTEL celebrada el 14 de marzo de 2012, el cual fue publicado en el Alcance N° 40 de La Gaceta N° 66 del 02 de abril de 2012 a través de la Circular 01-2012 "Mediante la cual se solicita información referente a las ofertas comerciales a todos los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones", todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones están en la obligación de remitir a la SUTEL sus planes, paquetes y promociones.

Si SUTEL no contempla en su análisis toda la oferta comercial de TELEFÓNICA, dicha situación obedece a la propia omisión de parte de dicho operador de remitir de manera formal esta información a la SUTEL.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que dicho operador aporta en el marco del proceso de consulta pública la información referente a su oferta comercial, por lo cual el regulador no puede omitir referirse a la información presentada.

Sin embargo, como ya se indicó, se requiere realizar un estudio adicional que analice en profundidad la nueva información aportada por los operadores móviles, donde contemple los tres operadores OMR en el marco del proceso de consulta pública. Razón por la cual no se considera pertinente entrar en una valoración más profunda de los argumentos presentados por TELEFÓNICA en relación con este tema, ya que los mismos serán abordados en una etapa posterior.

- *Sobre la inexistencia de dominancia conjunta en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles.*

TELEFÓNICA indica que SUTEL debió haber analizado una serie de elementos adicionales para valorar la existencia o no de dominancia conjunta, para lo cual se refiere al empleo de lineamiento de autoridades reguladoras de otros países. Al respecto conviene aclarar que en la valoración de la existencia de dominancia conjunta SUTEL empleó los parámetros definidos para tales efectos en el Resuelve 2 de la resolución RCS-082-2015, los cuales se detallan a continuación:

- Concentración de mercado.
- Madurez del mercado.
- Existencia de productos homogéneos.
- Falta de competencia potencial.
- Demanda inelástica.
- Cuotas de mercados similares y estables.
- Nivel de cambio tecnológico.
- Ausencia o baja intensidad de competencia de precios.
- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva.

En ese sentido, pese a que otros países empleen parámetros diferentes, la SUTEL en su análisis consideró todos los elementos definidos en la metodología aplicable para valorar la existencia de dominancia conjunta.

Asimismo, en relación con el documento aportado como referencia, preparado por BEREC, conviene aclarar que el mismo está en idioma distinto al español. Al respecto, 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 considerar el mismo en el análisis al haber presentado en idioma distinto al español.

Sin perjuicio de lo anterior y en virtud de la información adicional aportada en el proceso de consulta pública y la necesidad y pertinencia de entrar a analizar esa información en mayor detalle, no se considera pertinente referirse en este momento a los argumentos de TELEFÓNICA en relación con la dominancia conjunta, dichos elementos serán considerados en una etapa posterior.

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

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

- ***Observación presentada por Consumidores de Costa Rica***

- *Sobre el argumento de que SUTEL debe imponer metas claras de calidad y cobertura a los operadores de internet.*

La Superintendencia de Telecomunicaciones en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 60 incisos d), e) e i) y 73 incisos a) y k) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (N° 7593), y como parte del proceso continuo de evaluación nacional de la calidad del servicio de las redes móviles 2G, 3G y 4G del Instituto Costarricense de Electricidad, Claro CR Telecomunicaciones S.A. y Telefónica Costa Rica TC S.A, efectúa mediciones anuales y publica los resultados obtenidos, donde se valoran parámetros de calidad del servicio de voz móvil e Internet móvil. Debe tenerse presente que la propuesta de definición de mercados relevantes sometida a consulta, no implica una desregulación en términos de calidad de servicio.

Adicionalmente, en lo que respecta a la publicación de los resultados de las evaluaciones de calidad, esta Superintendencia en su página WEB www.sutel.go.cr, presenta a los usuarios de los servicios un sistema geolocalización geográfica donde se puede comparar el desempeño de la calidad de los tres operadores, lo anterior específicamente en el link http://mapas.sutel.go.cr/. En esta herramienta se pueden comparar los parámetros de calidad (cobertura, completación, calidad de voz e Internet móvil), según la localización deseada (provincia, cantón, distrito, poblado), para todas las tecnologías (2G, 3G o 4G) y por cada operador móvil (Movistar, Kölbi, Claro).

Es importante señalar que esta Superintendencia también ha promovido que los operadores cuenten con la información de la calidad de servicio que ofrecen directamente en sus páginas WEB, ya que el artículo 45 incisos 1 y 14 de la Ley General de Telecomunicaciones y el numeral 24 del Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios (RPCS), establecen el deber de todo operador o proveedor de poner a disposición de los usuarios la información relacionada con las condiciones de prestación de los servicios telecomunicaciones y parámetros de calidad de éstos.

Por otro lado, según lo referido sobre las *"metas de calidad"*, es necesario señalar que los operadores tienen la obligación de cumplir los parámetros de calidad establecidos en el reglamento en mención, en función de los servicios que brinden y, de igual forma, dentro de sus deberes, según lo regulado en el artículo 17 de dicho cuerpo normativo y el numeral 45 inciso 14) de la Ley General de Telecomunicaciones, deben proporcionar al Regulador, los resultados de las mediciones de los parámetros de calidad de servicio establecidos en el RPCS en el formato y con la periodicidad que para tal efecto establezca la SUTEL.

De esta forma, los usuarios pueden, como lo indica Consumidores de Costa Rica, tomar decisiones informadas de previo a la contratación de un servicio de telecomunicaciones, conociendo la calidad y cobertura de los servicios de telecomunicaciones brindados por los operadores/proveedores, no sólo con la

información que éstos publican sino, la que facilita esta Superintendencia.

- *Sobre el argumento de que SUTEL debe promover cambios en la forma en la cual se tramitan las denuncias de los usuarios finales*

e acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, y el numeral 11 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones, al operador le corresponde la carga de la prueba.

El *"onus probando"* o carga de la prueba, es una expresión latina del principio jurídico que señala quién está obligado a probar un determinado hecho. Por ello, cuando hablamos de carga de la prueba estamos ante la obligación procesal que impone el deber de demostrar alguna cosa, es decir, quien tiene la carga de la prueba es quien ha de demostrar algún hecho.

La Procuraduría General de la República, en el dictamen N° 176 del 27 de julio de 2011 señaló: *"De acuerdo con dicho numeral, SUTEL tiene la competencia para establecer la responsabilidad del operador o proveedor, obligando a indemnizar los daños y perjuicios irrogados al usuario; la potestad para dictar medidas correctivas, señalándole al proveedor u operador cómo debe actuar para la debida prestación del servicio y un deber de denuncia en caso de responsabilidad penal.* ***Importa resaltar que se modifica sustancialmente el carácter del procedimiento ya que la carga de la prueba incumbe no al reclamante, como es lo usual, sino al proveedor u operador".*** *(la negrita no es del original).*

Cuando un usuario interpone una reclamación ante la SUTEL y ésta se gestiona a través de un procedimiento administrativo en apego a la Ley General de la Administración Pública y al operador/proveedor se le informa que, de conformidad con la legislación vigente, le corresponde la carga de la prueba. Una vez que el operador/proveedor de servicios ejerce su deber de aportar las pruebas de descargo, es competencia del órgano director proceder con su valoración, con el fin de admitirlas o rechazarlas, o bien, adoptar otras medidas probatorias que considere pertinentes o necesarias, aunque no hayan sido propuestas por las partes y aún en contra la voluntad de éstas, con tal de verificar la verdad real de los hechos investigados.

De esta forma, resulta claro que no corresponde a los usuarios demostrar las inconsistencias, irregularidades o deficiencias relacionadas con la calidad del servicio, ya que, por disposición legal, la carga de la prueba le corresponde al operador/proveedor del servicio.

- *Sobre el argumento de que se deben llevar a cabo cambios en los contratos del servicio móvil postpago de tal manera que se facilite la rescisión de los contratos*

De conformidad con lo dispuesto en al artículo 20 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al usuario final de los servicios de telecomunicaciones vigente, los usuarios no se encuentran obligados a suscribir contratos sujetos a permanencia mínima: *"(...) Cuando los operadores o proveedores de telecomunicaciones* ***ofrezcan a los abonados una modalidad con cláusula de permanencia mínima, deberán también ofrecer una alternativa diferente que no contemple esas condiciones de permanencia****, para que el abonado pueda compararlas, y de esta forma tenga la opción de evaluar las condiciones de prestación de los diferentes servicios, sus niveles de calidad así como sus tarifas para permitirle decidirse por una de ellas..."* (destacado intencional)

Es por ello que, ningún operador o proveedor puede obligar al usuario a contratar algunos de los servicios que ofrece bajo la modalidad de contrato con cláusula de permanencia mínima. El usuario debe tener la posibilidad de elegir dentro del contrato si desea suscribir el servicio sujeto a una cláusula de permanencia mínima o sin ella. Para tal efecto, debe informarse de forma expresa en el contrato de adhesión y mediante la página web, lo relacionado con plazo, tarifas, condiciones especiales de prestación del servicio y penalizaciones, para ambas modalidades de contratación.

Esta práctica se ha avalado con el fin de brindarle a los usuarios la posibilidad de acceder a los servicios en condiciones más favorables que las comúnmente comercializadas, o que puedan adquirir terminales que les permitan acceder a los servicios de telecomunicaciones sin tener que realizar la erogación económica de una sola vez, a cambio de la fidelización con el operador por cierto tiempo.

En este sentido, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones mediante Acuerdo N° 007-075-2012, aprobó la resolución RCS-364-2012 *"Lineamientos sobre las cláusulas de permanencia mínima, retiro anticipado y justas causas en los planes de servicios de telecomunicaciones"*, la cual tiene como fin regular los conceptos, plazos y penalizaciones asociadas a la permanencia mínima establecidas en los contratos de adhesión.

Cabe destacar que en aquellas condiciones en las que el usuario final desee dar por terminado el contrato sin que exista una razón justificada, el operador o proveedor posee la facultad de requerir el cumplimiento de determinadas obligaciones contractuales, así como el pago de la penalización correspondiente a la terminación anticipada del contrato.

La práctica en el establecimiento de penalizaciones en este ámbito, ha tratado siempre de orientar a que la devolución de los montos que tengan que hacer los usuarios si deciden retirarse anticipadamente, sean proporcionales a los beneficios económicos disfrutados. En el caso de los terminales, el operador le debe informar expresamente al usuario, la suma subsidiada correspondiente a los equipos terminales u otros equipos requeridos para el uso del servicio contratado, con el fin d que este valore si dicha oferta comercial le resulta atractiva y accesible.

De igual forma, la citada resolución dispone que la penalización en caso de retiro anticipado, deberá estimarse en relación con la amortización mensual realizada, por los meses restantes para finalizar el contrato y que la misma no puede ser mayor al saldo de la financiación o subsidio de los equipos terminales para el uso del servicio contratado.

Cabe destacar que en aquellas condiciones en las que el usuario final desee dar por terminado el contrato sin que exista una razón justificada, el operador o proveedor posee la facultad de requerir el cumplimiento de determinadas obligaciones contractuales, así como el pago de la penalización correspondiente a la terminación anticipada del contrato. Es decir, la terminación anticipada voluntaria del usuario final no requiere de alguna causa justificante, solamente, implica la manifestación de voluntad como causal de extinción del contrato, con o sin cláusula de permanencia mínima. Por otro lado, si existiere responsabilidad por parte del operador, el usuario podrá finalizar la relación contractual sin ningún tipo de penalización por retiro anticipado. Ahora bien, la cancelación del terminal en ambos casos debe hacerse efectiva.

En virtud de lo anterior, no se evidencia que los precios de los terminales comercializados por los operadores resulten abusivos o desproporcionales, si no por el contrario, éstos se ajustan al precio real de las ventas a contado realizadas por los demás comercios, con el beneficio adicional, que el usuario no debe cancelar ningún tipo de interés por el móvil entregado, el cual una vez superado el periodo de permanencia pasa a ser de su propiedad.

- *Sobre el argumento de que se debe promover que el consumidor tenga la oportunidad de escoger entre contratos postpago por velocidad y por consumo*

En la actualidad el Internet móvil se comercializa en modalidad prepago y pospago. En la modalidad prepago, el servicio se comercializa de forma ilimitada y se cobra según los datos descargados por el usuario. En el caso del pospago, los operadores/proveedores de servicios de telecomunicaciones comercializan el servicio de Internet móvil por velocidad y una vez que se alcanza determinada capacidad de descarga de datos, pueden aplicar la restricción de la velocidad contratada, con el objetivo de evitar la congestión de redes y así evitar que se vea afectada la calidad del servicio para otros usuarios.

En este sentido, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mediante acuerdo 014-021-2014 tomado en la sesión ordinaria N°021-2014 del día 02 de abril del 2014, emitió la resolución número RCS-063-2014, momento a partir los operadores/proveedores pueden establecer ciertos límites en la descarga de datos en modalidad pospago, siempre y cuando se establezca en el contrato de adhesión que suscriba el usuario y se le informe sobre dicha condición de previo a la contratación. Para aquellos casos, donde el usuario contrató servicios por "descarga ilimitada" se le deben respetar las condiciones originalmente pactadas.

En las páginas WEB de algunos operadores móviles se evidencia que ponen a disposición de los usuarios ofertas comerciales con consumo de datos ilimitados en modalidad pospago, las cuales pueden ser contratadas por los usuarios que requieran esta condición, razón por la cual resulta claro que en el mercado existen diversas opciones de contratación al alcance de los usuarios, tanto en la modalidad de Internet prepago como pospago.

Sin perjuicio de lo anterior, y en virtud de la información adicional aportada en el proceso de consulta pública y la necesidad y pertinencia de entrar a analizar esa información en mayor detalle, no se considera pertinente referirse en este momento a las obligaciones específicas que se propone le sean impuestas a los operadores móviles.

- ***Observación presentada por la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones***

  - *Sobre el argumento de que se deben eliminar los esquemas de regulación tarifaria*

En relación con este tema es menester indicar que el fin de la regulación tarifaria es el de corregir un fallo de mercado, por lo cual no se puede descartar a priori que toda regulación tarifaria es inadecuada, de tal forma que dependiendo de la naturaleza de los fallos que presente un mercado, este puede requerir regulación tarifaria. Así, la regulación tarifaria es un instrumento válido y reconocido de regulación económica que conviene ser aplicado en aquellos casos en que una determinada estructura de mercado así lo requiera, en ese sentido se rechazan los argumentos en relación con este tema.

  - *Sobre el argumento de que el análisis de precios se debe basar en tarifas reales*

En relación con este tema se considera que la fuente de información ideal para cuantificar la evolución de los precios de los servicios de telecomunicaciones se refiere a la fuente primaria, es decir, a los datos suministrados por los operadores en cuanto a la evolución del precio promedio efectivo real pagado por los consumidores por el servicio. Sin embargo, a falta de dichos datos, se debieron emplear fuentes secundarias de información que pudieran suministrar la evolución de los precios del mercado, en particular se emplearon los datos suministrados en el marco de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

  - *Sobre el argumento de que el mercado muestra evidencia de competencia en el segmento prepago*

Sobre el particular se realizan algunas afirmaciones que 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 argumento de que las obligaciones impuestas son innecesarias y nocivas para el desempeño del mercado de las telecomunicaciones en la modalidad prepago*

La SUTEL motiva cada una de las obligaciones que pretenden imponerse a los distintos operadores, indicando cuál el problema que origina la necesidad de imponer una determinada y el modo en que el cumplimiento de dicha información contribuye a favorecer el nivel de competencia del mercado y a resolver el problema detectado en el mercado, por lo cual las mismas no resultas innecesarias ni nocivas para el desempeño del mercado, sino que por el contrario pretenden aumentar el nivel de competencia del mercado.

Sin perjuicio de lo anterior y en virtud de la información adicional aportada en el proceso de consulta pública y la necesidad y pertinencia de entrar a analizar esa información en mayor detalle, no se considera pertinente referirse en este momento a las obligaciones específicas que se proponía le fueran impuestas a los operadores móviles de red.

- ***Observación presentada por la Defensoría de los Habitantes***

  - *Sobre el argumento de que no se encuentran elementos técnicos ni jurídicos que justifiquen la eliminación de la fijación tarifaria para el servicio postpago.*

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.
Sin perjuicio de lo anterior, en virtud de la información adicional aportada en el proceso de consulta pública y la necesidad y pertinencia de entrar a analizar esa información en mayor detalle, no se considera pertinente referirse en este momento a las obligaciones específicas que se proponía le fueran impuestas a los operadores móviles de red y aquellas que pretendían ser levantadas, dentro de ellas el tema referente a la regulación tarifaria, ya que estos temas serán abordados en una etapa posterior de análisis.

o *Sobre el esquema de cobro por descarga*

En primer lugar, es importante señalar que el estudio puesto en consulta pública en ninguno de sus extremos se relaciona con cambios en las tarifas, este se centra en analizar el grado y la dinámica competitiva que presentan los diferentes mercados definidos.

La propuesta puesta en consulta de levantar la obligación de regulación tarifaria en el mercado de servicios móviles post pago, radica en que existen suficientes condiciones para que el mercado por si sólo alcance el equilibrio y los precios sean eficientes, en este situación, la teoría económica reconoce que a medida que un mercado se vuelve más competitivo este tiende a acercarse a los precios y cantidades de equilibrio, siendo que en aquellos mercados en los que existe una dinámica competitiva importante su desregulación es preferible, siendo que desde el punto de vista económico la regulación sólo está justificada ante la existencia de fallos de mercado.

Así el escrito de la Defensoría al afirmar categóricamente que el precio aumentaría producto de liberalización tarifaria parte de un presupuesto erróneo y es que el mercado aún se encuentra en una condición monopólica, en la cual la regulación tarifaria es indispensable para evitar aumentos de precios. Sin embargo, en una situación de mercado distinta la rivalidad competitiva misma de las empresas que operan en el mercado son las que mantienen los precios en un nivel adecuado, sin que se requiera necesariamente mantener la regulación tarifaria, la cual incluso puede llevar a reducir el nivel de innovación del mercado.

Al respecto conviene recordar también que una preocupación similar se dio cuando la SUTEL eliminó de la regulación tarifaria los cargos que cobraban los operadores de telecomunicaciones por determinados trámites, como instalación, reposición de SIM en esa situación el Consejero del Usuario de la ARESEP externaba la siguiente preocupación *"(1) el hecho de que la reclasificación propuesta significa la pérdida por parte de SUTEL de una de las herramientas más importantes en la regulación, cual es la fijación tarifaria"*. Siendo que una vez que dichos servicios fueron desregulados mediante la RCS-121-2012, lo único que sucedió en el mercado es que los operadores dejaron de cobrar dichos cargos, de tal forma que muchas de las preocupaciones externadas en dicho proceso no se materializaron, una vez más porque dichas preocupaciones devienen de la situación histórica de monopolio que poseía el mercado de telecomunicaciones, pero que no tienen posibilidad de materializarse en el entorno competitivo actual.

Es claro que la Defensoría no posee información suficiente ni real para concluir que la liberalización de un servicio producirá un incremento en los precios de los servicios. Contario a lo que afirma la Defensoría y producto del análisis que contiene el informe (página 46 del informe de servicios móviles), las ofertas de los operadores en el servicio de internet móvil están muy por debajo de las tarifas topes fijadas por el Regulador para la modalidad post pago así como del precio que al año 2011 cobraban los operadores por este servicio, ello se evidencia con datos fidedignos que describen la dinámica que presenta el mercado, datos que son suficiente para determinar que los usuarios se han beneficiado de precios asequibles.

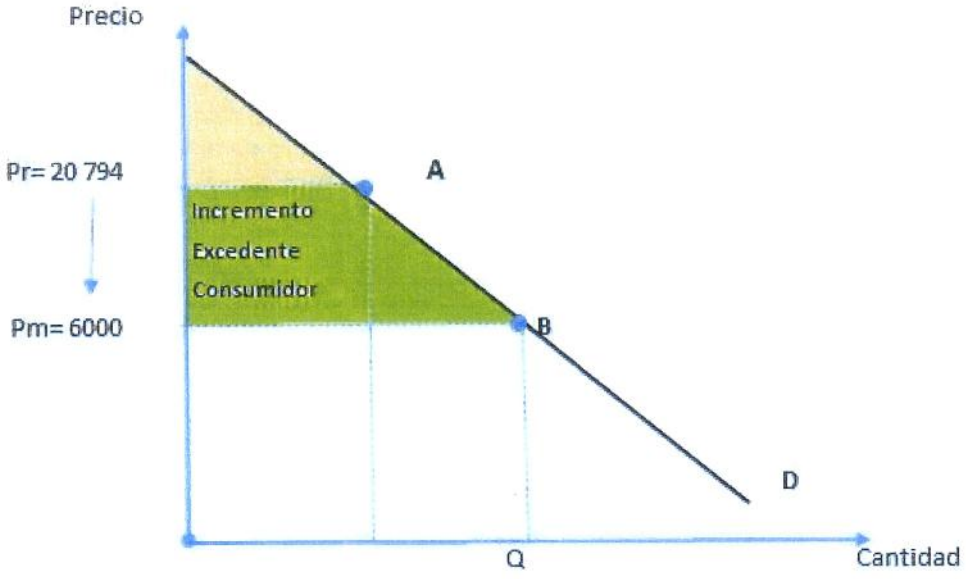
Lo anterior es producto de las condiciones competitivas que presenta dicho mercado, pues si estas condiciones no se dieran, al día de hoy los precios que estarían cobrando los operadores para una velocidad de 1 Mbps sería de $37 ( en colones ¢20.794[52]), mientras que el precio de mercado actualmente ronda los ¢6.000, es decir la diferencia entre el precio tope establecido y le precio de mercado es de un 246 % menor, ello evidencia que el mercado ha logrado llegar a un precio mucho más eficiente que el precio fijado regulatoriamente.

[52] Tipo de cambio utilizado 562 C/$

Además, no debe olvidarse que, dados los topes tarifarios vigentes, incluso los operadores actualmente podrían tanto realizar prácticas de discriminación de precios como cobrar tarifas mucho más altas, sin embargo, no lo han hecho, lo cual, una vez más, no ha sido producto de la regulación tarifaria del mercado, sino de la competencia que prevalece entre los operadores.

Esto es evidencia contundente para concluir que los precios no deberían incrementarse en caso que se libere tarifariamente un mercado. No porque se requiera de mantener un topo tarifario para garantizar dicha circunstancia, sino porque la competencia del mercado es capaz de alcanzarla.

Analizando lo anterior desde un punto del excedente del consumidor, gráficamente se observa que la ganancia que este ha obtenido es el triángulo formado por Precio-Pm-B, el cual es mucho mayor al excedente que el consumidor obtendría si los operadores aplicarán el precio regulado que sería el triángulo Precio-Pr-A.




Dado lo anterior, es evidente que los efectos esperados con la liberalización del mercado serán positivos para los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, tal y como ha sido el comportamiento observado desde la apertura del sector, ello con base en la experiencia presentada, en ese sentido no son de recibo los argumentos de la Defensoría en relación con este tema.

- *Sobre el argumento de que SUTEL confunde el concepto de competencia comercial con competencia económica.*

En relación con este criterio es importante destacar que el concepto de competencia efectiva no es equivalente al concepto de competencia perfecta que se estipula en la teoría económica, en ese sentido SUTEL no confunde en su propuesta ambos criterios, precisamente porque estos criterios no son homologables.

Por lo anterior, el análisis de la existencia de competencia efectiva se basa en el estudio de una serie de variables, cuya evolución y características permiten determinar el grado de competencia que ha alcanzado un mercado.

Así las cosas los elementos tomados en cuenta por la SUTEL en su análisis se basan en la metodología definida para tales efectos en la resolución RCS-082-2015, metodología que a su vez está basada en la mejor práctica internacional y se inspira en documentos de similar naturaleza, entre ellos "*Oftel's market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power*", emitido por Office of Telecommunications del Reino Unido; "*Indicators for the assessment of telecommunications competition*", emitido por la Organization for Economic Co-Operation and Development.; "*Definición de Mercados*

*Relevantes de Comunicación Audiovisual en un Entorno Convergente*" emitido por la Comisión de Regulación de Colombia; "*Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*" de la Comisión Europea; el "*Annual MWC Report*" de la Federal Communications Commission (FCC) de Estados Unidos; entre otros.

De tal forma que no es correcto afirmar que SUTEL confunde en su análisis el concepto de competencia comercial con el concepto de competencia económica, sino que por el contrario SUTEL emplea en su análisis un instrumental apegado a los propósitos del objeto de análisis, sea la existencia o no de competencia efectiva, concepto que, a su vez, según la legislación nacional, se asocia a la existencia o no de un operador importante. En ese sentido la metodología aplicada está enfocada en determinar la existencia de operadores importantes en cada uno de los mercados definidos.

- *Sobre el argumento de que la declaratoria de competencia efectiva debe ser analizada desde el punto de vista constitucional.*

Al respecto, lo expresado por la Defensoría de los Habitantes de la República es una opinión particular que no se respalda de ningún tipo de sustento técnico que al menos permita acreditar el riesgo que prevé a futuro.

Por otra parte, el argumento de que la SUTEL con su propuesta no garantiza la coexistencia del esquema de cobro por velocidad y del esquema de cobro por descarga para el servicio de telefonía móvil en la modalidad post pago, no guarda relación con el objeto de la consulta pública realizada, ya que los informes de la SUTEL versan sobre la definición de los mercados relevantes y determinación de operadores y proveedores importantes.

Aunado a lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de la República afirma que el no garantizar ambos esquemas de cobro constituiría un incumplimiento a lo dictado por la Sala Constitucional; al respecto cabe reiterar que los esquemas de cobro de los operadores no son objeto de la consulta pública. Sin embargo, se debe aclarar que no existe el supuesto incumplimiento por parte de esta Superintendencia de lo dispuesto por la Sala Constitucional en su resolución 2014-16365 como lo aduce la Defensoría de los Habitantes de la República. Nótese que el extracto que realiza tal institución del citado voto corresponde al Considerando IX, por medio del cual los señores Magistrados Castillo Víquez y Salazar Alvarado brindaron razones diferentes al voto de mayoría, para acoger el recurso de amparo interpuesto por un usuario en contra de una propuesta tarifaria de esta Superintendencia. Por lo anterior, se considera que la transcripción hecha por la Defensoría de los Habitantes de la República del extracto del voto 2014-16365 no corresponde al voto de mayoría ni a una disposición de hacer dictada por la Sala Constitucional a esta Superintendencia, sino que se trata del voto separado de los señores Magistrados Castillo Víquez y Salazar Alvarado.

Igualmente, no se debe perder de vista que la apertura del sector telecomunicaciones lleva aparejada la selección de un determinado esquema de regulación, ya que se pasa de tener un mercado monopólico a un mercado en el cual se permite la competencia, siendo uno de los objetivos principales de la SUTEL, como regulador del sector telecomunicaciones, promover la competencia entre operadores, ya que entre más competitivo sea un mercado, como la misma teoría económica lo reconoce, mayores beneficios tendrá el consumidor.

En ese sentido, la regulación que debe aplicar la SUTEL tiene como objeto reducir progresivamente las normas ex ante de carácter sectorial, conforme avance el desarrollo de la competencia en el mercado. Así, hay determinadas medidas que es necesario establecer en una determinada etapa del mercado, pero no en otra.

Los análisis de mercados relevantes buscan reconocer que es posible que el desarrollo de la competencia se produzca a ritmos diferentes en función de los segmentos de mercado, de tal forma que el regulador esté en la capacidad de ir eliminando progresivamente determinados tipos de obligaciones en los mercados donde la competencia permita obtener los resultados positivos sin la intervención del regulador.

Así no puede desconocerse que el país ha asumido compromisos en materia de regulación en el marco del Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica- Estados Unidos (CAFTA-DR), de tal

forma el artículo 13.15 de dicho Acuerdo Comercial establece lo siguiente:

> *"Las Partes reconocen la importancia de confiar en las fuerzas del mercado para alcanzar variadas alternativas en el suministro de servicios de telecomunicaciones. Para este fin, cada Parte podrá abstenerse de aplicar una regulación a un servicio que la Parte clasifica como un servicio público de telecomunicaciones, si su organismo regulatorio de telecomunicaciones determina que:*
>
> *(a) el cumplimiento de dicha regulación no es necesario para impedir prácticas injustificadas o discriminatorias;*
> *(b) el cumplimiento de dicha regulación no es necesario para la protección de los consumidores; y*
> *(c) la abstención es compatible con los intereses públicos, incluyendo la promoción e incremento de la competencia entre los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones"* (lo destacado es intencional).

- *Sobre el argumento de que la declaratoria de competencia efectiva implica el incumplimiento a la obligación de promover y garantizar en forma universal y efectiva el acceso a las nuevas tecnologías*

En lo que respecta a lo argumentado por la Defensoría de los Habitantes de que una eventual declaratoria de competencia efectiva implica el incumplimiento a la obligación de promover y garantizar en forma universal el acceso, ya que se constituye en una barrera al acceso de muchos habitantes de bajos recursos que no estarían en condiciones de pagar el incremento de precios que tendría el servicio, es pertinente indicar en primer lugar que la Defensoría de los Habitantes parte del supuesto, el cual carece de prueba técnica que lo acredite, de que una declaratoria de competencia efectiva en un determinado mercado llevaría a que se incrementara el precio del servicio.

En segundo lugar, se parte del principio, erróneo, de que los instrumentos legales con que cuenta SUTEL para garantizar el acceso y servicio universal se definen a partir de la regulación de mercados relevantes, cuando lo cierto es que el legislador previó en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, todo un régimen especial para garantizar los principios de solidaridad y acceso y servicio universal.

Así, conforme lo definido en el artículo 33 de la Ley 8642, es con la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (FONATEL), fondo al que deben aportar recursos económicos todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, que se persigue el cumplimiento de los objetivos de universalidad y solidaridad.

En ese sentido corresponde a FONATEL establecer los mecanismos necesarios para garantizar la universalidad de ciertos servicios de telecomunicaciones, de acuerdo a las características de los grupos poblacionales con necesidades sociales especiales o las personas que no cuenten con los recursos necesarios o suficientes.

A su vez, en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, que desarrolla el Poder Ejecutivo, se establecen las metas y prioridades necesarias para el cumplimiento de dichas garantías fundamentales, en el mismo se define la metodología por seguir, con el fin de que se aumente la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento, trayendo a su vez beneficios para las poblaciones vulnerables y disminuyendo así la brecha digital. Bajo estos lineamientos es que FONATEL debe definir y establecer los proyectos que tiene a cargo, así como la imposición de obligaciones que deberán cumplir los proveedores de servicios de telecomunicaciones que ejecuten los diversos proyectos.

De lo anterior se desprende que esta Superintendencia, por medio de los proyectos que desarrolla FONATEL, cumple en todo momento con los principios de acceso y servicio universal. En razón de lo anterior, se considera que la propuesta de la SUTEL de declarar en competencia determinados mercados no afecta el cumplimiento de los servicios de acceso universal y solidaridad definidos en la Ley 8642.

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

- *Sobre los argumentos en relación con el procedimiento*

En relación con los argumentos relacionados con la selección de la muestra del benchmarking internacional,

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

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

Básicamente, el benchmarking internacional, incorporado en los informes de mercados relevantes, permite comparar distintas variables relacionadas al sector telecomunicaciones de 24 países[53], en diferentes etapas de liberalización, con Costa Rica. Al respecto se le debe recordar al ICE, que el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones está enfocado en cuatro ejes: estructura de mercado, barreras de entrada, conducta y beneficios de los consumidores y el análisis prospectivo del mercado, así si bien el benchmarking permite conocer dónde se encuentra nuestro país en comparación con otros, en ningún momento es determinante en el resultado del análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones. De tal manera, se rechazan los argumentos expuestos por el ICE en cuanto este tema.

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

Indicador: Nivel relativo de rentabilidad, por ejemplo, ingresos antes de intereses, impuestos sobre capital empleado (donde esté disponible por servicio).

Descripción: Se refiere al nivel de lucro por encima o debajo de un nivel razonable
Indicios de Competencia: Rentabilidad excesiva puede ser una señal de poder de mercado.

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

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

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

- *Sobre los argumentos en relación con el mercado minorista de telefonía móvil*

El ICE aporta una serie de información en relación con su oferta comercial, sin embargo, no aporta otra información estadística que compruebe los beneficios que supuestamente han tenido los usuarios del servicio de telecomunicaciones móviles en su modalidad prepago.

[53] 9 países Latinoamericanos, 8 Europeos, 5 Asiáticos, 1 del Medio Oriente y 1 de Oceanía.

En el marco del proceso de consulta pública CLARO y TELEFÓNICA aportan una serie de información referente a la evolución del precio promedio efectivo real pagado por los consumidores por el servicio de telecomunicaciones móviles. La información aportada muestra una conclusión diferente a la alcanzada por la SUTEL.
Para tener un panorama completo del mercado de telecomunicaciones móviles se requiere contar con la información de todos o al menos de los principales agentes que conforman dicho mercado. En virtud de que ICE no aporta dicha información en el marco de la consulta pública es necesario que el regulador requiera esta información a dicho operador para así completar el panorama actual del mercado.

En virtud de los elementos anteriores, no se considera pertinente entrar en una valoración más profunda de los argumentos presentados por el ICE en relación con este tema, ya que los mismos serán abordados una vez que se cuenta con la información completa del mercado.

- ***Observación presentada por la Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología***

  - *Sobre el argumento de que el mercado de telecomunicaciones móviles no tenga competencia efectiva*

Sobre el particular se realizan algunas afirmaciones que 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 argumento de que la regulación tarifaria no beneficia a los usuarios, sino que limita sus posibilidades y condiciona la inversión*

En relación con este tema es menester indicar que el fin de la regulación tarifaria es el de corregir un fallo de mercado, por lo cual no se puede descartar a priori que toda regulación tarifaria es inadecuada, de tal forma que dependiendo de la naturaleza de los fallos que presente un mercado, este puede requerir regulación tarifaria. Así, la regulación tarifaria es un instrumento válido y reconocido de regulación económica que conviene ser aplicado en aquellos casos en que una determinada estructura de mercado así lo requiera, en ese sentido se rechazan los argumentos en relación con este tema.

- ***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.

*Tabla 1. Distribución de Muestra por Agrupación Cantonal, Sexo y Grupo de Edad.*

| Provincia | Canton | Muestra | HOMBRE | MUJER | 18-26 | 27-35 | 36-45 | 46-75 | Tipo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alajuela | Alajuela | 110 | 55 | 55 | 28 | 38 | 27 | 17 | URBANO |
| Alajuela | San Carlos | 85 | 42 | 43 | 22 | 29 | 21 | 13 | RURAL |
| Alajuela | San Ramón | 110 | 55 | 55 | 28 | 38 | 27 | 17 | URBANO |
| Alajuela | Alfaro Ruiz, Poás | 100 | 50 | 50 | 26 | 34 | 25 | 16 | URBANO |
| Alajuela | Upala, Guatuso, Chiles | 90 | 45 | 45 | 23 | 31 | 22 | 14 | RURAL |
| Alajuela | Naranjo, Grecia, V. Vega | 105 | 52 | 53 | 27 | 36 | 26 | 17 | URBANO |
| **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, Jimenez | 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 Barbará | 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, Aserri | 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 datos del INEC.

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

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

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

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

- *Sobre los argumentos en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones móviles*

En relación con los argumentos del Viceministerio de Telecomunicaciones sobre este mercado, tal y como se refirió en los anteriores apartados, al existir indicios de que se requiere realizar un nuevo análisis del mercado de telecomunicaciones móviles, no resulta pertinente conocer los argumentos del Viceministerio con relación a este mercado en este momento.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación con la petición del Viceministerio de que la desregulación tarifaria de los servicios se retrasa hasta que SUTEL cuente con el comparador de precios, se informa que actualmente el comparador de precios y ofertas se encuentra en su fase inicial la cual corresponde a una prueba piloto de recolección de la información. Paralelamente se están realizando los términos de referencia para la contratación del desarrollador del sistema. Cabe señalar que este proyecto forma parte del Programa Operativo Institucional 2017 por lo que actualmente no se cuenta con los recursos para empezar el desarrollo el presente año.

Por otro lado, de acuerdo con la información extraída del estudio de mercado realizado, se determinó que el desarrollo del sistema durará como mínimo siete meses. Lo anterior evidencia que la puesta en operación de este sistema conlleva un tiempo específico, al ser un proceso tanto de recolección de información como de desarrollo del sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera esta Superintendencia que al presentar determinados mercados condiciones de competencia efectiva o condiciones suficientes para la competencia efectiva, el hecho que el comparador sea puesto en operación un tiempo después del levantamiento de la regulación tarifaria no influye en el comportamiento esperado del mercado, ni mucho menos afecta a los usuarios, ello en el entendido que los operadores siempre han tenido en sus páginas suficiente información sobre su oferta comercial.

Dado lo anterior, la Superintendencia considera que no es procedente la solicitud de aplazar la declaratoria de condiciones de competencia efectiva hasta que esté en funcionamiento el comparador de precios y promociones.

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

Mediante acuerdo del Consejo de la SUTEL 005-055-2016 de sesión extraordinaria 055-2016 celebrada el 30 de setiembre de 2016, se instruyó la realización 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 residencia y a los servicios internacionales; para ello se concedieron diez días hábiles. Esta consulta

pública fue publicada en el diario oficial La Gaceta número 193 del 07 de octubre de 2016 para lo cual se concedió el plazo de diez días.
Luego, por acuerdo del Consejo de la SUTEL 001-061-2016 de sesión extraordinaria 061-2016 celebrada el 20 de octubre de 2016, se dispuso ampliar en cinco días el plazo otorgado en acuerdo 005-055-2016; así fue comunicado mediante publicación en La Gaceta número 203 del 24 de octubre 2016.

Mediante resolución RCS-235-2016 emitida por acuerdo 001-063-201 tomado en sesión 063-2016 se dispuso declarar parcialmente con lugar el recurso interpuesto por los diputados de la fracción legislativa del Partido Frente Amplio y la Defensoría de los Habitantes contra el acuerdo 001-061-2016, únicamente en cuanto a otorgar una ampliación por cinco días adicionales al plazo dado, con lo que se completaba el plazo de un mes calendario de consulta pública, tal y como fuera solicitado.

Esta resolución fue notificada al señor diputado Edgardo Araya Sibaja a su correo electrónico el día 31 de octubre de 2016. Además, esta ampliación del plazo fue debidamente comunicada el día 01 de noviembre de 2016 mediante La Gaceta N° 209, por lo que el plazo para presentar oposiciones tenía como fecha de vencimiento el día 08 de noviembre de 2016.

Pues bien, el documento de análisis fue presentado el día 10 de noviembre de 2016 y se le asignó el número de ingreso NI-1249-2016 (folio 1820 a 1826), de manera que la oposición planteada por los señores Diputados miembros de la Fracción del Partido Frente Amplio es extemporánea.

Sin perjuicio de lo anterior, en aras de la transparencia a la que se ciñe este proceso, se procede a dar respuesta a los argumentos de oposición.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 resultas 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 supedite al otro. De tal forma, la potestad de la SUTEL como autoridad sectorial de competencia, es ajena e independiente a la determinación de la existencia de condiciones de competencia efectiva. Por lo cual, no llevan razón los señores Diputados al considerar que, de continuarse con la declaratoria de competencia efectiva, se estaría violentando el principio de seguridad jurídica.

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

**VIII.** Que en razón de los elementos destacados de previo este Consejo de la SUTEL considera que es procedente ampliar el análisis de la propuesta presentada por la DGM en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones móviles para incorporar la información adicional presentada en el marco del proceso de consulta pública.

**POR TANTO**

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

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

1.- **DAR** por atendidas las consultas de los señores Ari Reyes, Ana Grettel Molina González, Krissia Peraza, Lidianeth Mora Cabezas, Luis Aguilar y Ana Monge Fallas.

2.- **RECHAZAR** las observaciones presentadas por los señores Randall Álvarez, Nelsy Saborío, Lisa Campabadal Jiménez, Susan Corrales Salas, Mario Zúñiga Álvarez, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Juan Antonio Rodríguez Montero, José Molina Ulate, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Allan Baal, José Matarrita Sánchez, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales ya que la desregulación tarifaria es una potestad de la SUTEL.

3.- **RECHAZAR** la observación del señor José Cabezas Ramírez por carecer de fundamentación.

4.- **RECHAZAR** las observaciones de los señores Leiner Vargas Alfaro y Allan Baal por no llevar razón en sus argumentaciones.

5.- **RECHAZAR** las observaciones de los señores Susan Corrales Salas y Leiner Alberto Vargas Alfaro ya que en el presente proceso se siguió el procedimiento definido reglamentariamente.

6.- **RECHAZAR** las observaciones de los señores Lizandro Antonio Pineda Chaves y Guadalupe Martínez Esquivel por no guardar relación con la propuesta sometida a consulta pública.

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

8.- **NO ATENDER** la observación del señor Ralph Carlson por haberse presentado en idioma distinto al español.

9.- **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisible la observación del señor Terrillynn West.

10.- **ACOGER** parcialmente la observación presentada por CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones móviles, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dicho mercado. Rechazar los demás puntos planteados en la observación en relación con este mercado por no llevar razón en sus argumentaciones.

11.- **ACOGER** parcialmente la observación presentada por TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dichos mercados. Rechazar los demás puntos planteados en la observación en relación con este mercado por no llevar razón en sus argumentaciones.

12.- **ACOGER** parcialmente la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dichos mercados. Rechazar los demás puntos planteados en la observación en relación con este mercado por no llevar razón en sus argumentaciones.

13.- **DAR** por atendida la observación presentada por Consumidores de Costa Rica.

14.- **RECHAZAR** la observación presentada por la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones por no llevar razón en sus argumentaciones.

15.- **RECHAZAR** la observación presentada por la Defensoría de los Habitantes de la República por no llevar razón en sus argumentaciones.

16.- **RECHAZAR** la observación presentada por la Cámara de Infocomunicación y Tecnología por no llevar razón en sus argumentaciones.

17.- **RECHAZAR** la observación presentada por el Viceministerio de Telecomunicaciones en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones móviles por no llevar razón en sus argumentaciones.

18.- **DECLARAR** extemporánea y por tanto inadmisible la observación de los Diputados de la Fracción del Frente Amplio para el período cuatrienal de la legislatura 2014-2018.

19.- **ORDENAR** a la Dirección General de Mercados que, a más tardar al cierre del primer cuatrimestre del año del 2017, amplíe la propuesta contenida en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones móviles para incorporar la información adicional presentada en el marco del proceso de consulta pública y cualquier otra información que se considere pertinente.

20.- **INDICAR** que se mantiene vigente la RCS-307-2009 de las 15:35 horas del 24 de setiembre de 2009 en relación con los siguientes mercados: Mercado 4: "Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación móvil", Mercado 5: "Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación móvil y destino nacional", Mercado 7: "Servicios de comunicaciones de mensajería corta" y Mercado 10: "Servicio de transferencia de datos a través de redes móviles".

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

**PUBLÍQUESE EN LA GACETA.**

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

**CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO (FIRMA)

Firmado digitalmente por LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO (FIRMA)
Fecha: 2016.12.05 16:01:14 -06'00'

**Luis Alberto Cascante Alvarado**
**Secretario del Consejo**

sutel
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

## CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

**RCS-265-2016**

**"REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES, 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 orlandopaniaguarodriguez@gmail.com

Guillermo Sánchez Aguilar al correo electrónico gsagu20@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 cristapacheco@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@dhr.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 terrillynnwest@yahoo.com

NOTIFICA: sutel - 5 DIC. 2016 *Maribel Rojas V.* FIRMA: _____

~~001265~~

001111

**Maribel Rojas**

**De:** Notificaciones
**Enviado el:** lunes 5 de diciembre de 2016 04:15 p.m.
**Para:** 'nrca_best7@hotmail.com'; 'nlizandropc10@gmail.com'; 'nelsy.saborio@gmail.com'; 'jcabezas@septiembre26.com'; 'lau09rb@gmail.com'; 'liscampa@yahoo.com.'; 'cr_ecoguide@yahoo.com'; 'info@icetur.com'; 'orlandopaniaguarodriguez@gmail.com'; 'gsagu20@gmail.com'; 'gmartinezesquivel@ina.ac.cr'; 'susy23cs@hotmail.com'; 'martineramon@gmail.com'; 'knockgarlic@gmail.com'; 'jloria69@hotmail.com'; 'artsanchez1973@yahoo.com.'; 'mcalderonrivera@gmail.com'; 'verohascal@hotmail.com'; 'mario.zuniga.alvarez@gmail.com'; 'joseavegaa1 @gmail.com'; 'ananovoa87@hotmail.com'; 'alv.diaz81@hotmail.com'; 'davidreyescr@gmail.com'; 'edgararguedas08@gmail.com'; 'lavagrecia@gmail.com'; 'konda_cr@yahoo.es'; 'cristapacheco@hotmail.com'; 'egipt2000@gmail.com'; 'jim.fischer@sympatico.ca'; 'julioarguello31@gmail.com'; 'antonio08554@gmail.com'; 'diegomesend@gmail.com'; 'oren.marciano@gmail.com'; 'meliargme@rocketmail.com'; 'teremurillo10@gmail.com'; 'jmolina72@hotmail.com'; 'luisantorcha@yahoo.es'; 'rgcoto@yahoo.com'; 'christopher.vargas@outlook.com'; 'robertosoto1988 @gmail.com'; 'allanbaal@post.com'; 'fpg32199@gmail.com'; 'jossg1@hotmail.com'; 'josmats@gmail.com'; 'cristianx50@gmail.com'; 'aresc91@hotmail.com'; 'carlos@ie9s.com'; 'p.gamboa777@yahoo.es'; 'rocococobo@gmail.com'; 'notificaciones.judiciales@claro.cr'; 'mario.pacheco@telefonica.com'; 'notificacioneslegal.cr@telefonica.com'; 'ciska.raventos@gmail.com'; 'anamonge@gmail.com'; 'eulate@consumidoresdecostarica.org'; 'rafaelriverazu@gmail.com'; 'ralph_carlson@earthlink.net'; 'fernandolg@tel.lat'; 'rmeza@dhr.go.cr'; 'jpalermo@ice.go.cr'; 'notificaciones_drr@ice.go.cr'; 'aramirez@infocom.cr'; 'cynthia.morales@micit.go.cr'; 'edgardo.araya@asamblea.go.cr'; 'terrillynnwest@yahoo.com'
**Asunto:** RCS-265-2016 REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES...

**RCS-265-2016**

**"REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES"**

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

RCS-265-2016
Mercado teleco...

*Saludos*

*Maribel Rojas Varela*

sutel
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

05 de diciembre del 2016
**09110-SUTEL-SCS-2016**

Señores
Manuel Emilio Ruiz Gutiérrez, Presidente del Consejo
Walther Herrera Cantillo, Director General de Mercados
Ivannia Morales Chaves, Asesora
Cinthya Arias Leitón, Jefa Dirección General de Mercados
Deryhan Muñoz, Dirección General de Mercados
Eduardo Castellón Ruiz, Encargado de Comunicación

Estimados señores:

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 inciso 10) del artículo 35 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado, me permito comunicarles que en la sesión ordinaria 068-2016 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 23 de noviembre del 2016, se adoptó, por unanimidad, lo siguiente:

**ACUERDO 021-068-2016**

1. Dar por recibido el informe 08791-SUTEL-DGM-2016 presentado por la Dirección General de Mercados con fecha 21 de noviembre del 2016, en relación con el "*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*".

2. Dejar establecido que, a partir de la presente revisión los mercados relevantes de telecomunicaciones deberán ser revisados en un plazo no superior a los tres años.

3. Ordenar a la Dirección General de Mercados que prepare un cronograma detallado para la revisión de los tres mercados relevantes contenidos en la resolución RCS-307-2009 que se encuentran pendientes de ser analizados, a saber: "*Mercado 12: Servicios de comunicaciones punto a punto, punto a multipunto y demás modalidades", "Mercado 13: Servicios de redes privadas virtuales (VPN)"* y *"Mercado 18: Servicios de acceso e interconexión para redes convergentes o de conmutación de paquetes*". El referido cronograma deberá preveer que la revisión final se efectúe durante el año 2017.

4. Solicitar a la Dirección General de Mercados que prepare un cronograma detallado para atención de los ajustes que se deben hacer a los informes, de forma tal que el plazo de ampliación de los informes sea como máximo el siguiente:

    a. *"Servicio minorista de telecomunicaciones móviles",* primer cuatrimestre 2017.
    b. *"Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil",* primer cuatrimestre 2017.
    c. *"Servicio mayorista de desagregación de bucle*", primer trimestre 2017.

5. Establecer que la actualización de los informes referentes a los mercados "*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles"* y *"Servicio mayorista de acceso y originación en una red móvil*" deberá llevarse a cabo con datos a junio 2016.

6. Solicitar al señor Eduardo Castellón Ruíz, Profesional Jefe de la Unidad de Comunicación, que prepare una propuesta para la campaña de divulgación al usuario que deberá coordinar con la Dirección General de Mercados y la Dirección General de Operaciones, priorizando en aquellos temas referentes al concepto, costo y tiempos de la respectiva campaña.

7. Solicitar a la funcionaria Ivannia Morales Chaves, Asesora del Consejo, a la brevedad, una estrategia para coordinar la divulgación de los resultados del análisis de los datos de los Mercados Relevantes.

**NOTIFÍQUESE**

La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mismo que se encuentra firme.-

Atentamente,
**CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO (FIRMA)
Firmado digitalmente por LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO (FIRMA)
Fecha: 2016.12.05 11:32:26 -06'00'

**Luis Alberto Cascante Alvarado**
**Secretario del Consejo**

EXP: GCO-DGM-MRE-01553-2016

Arlyn Alvarado

**De:** Notificaciones
**Enviado el:** lunes 5 de diciembre de 2016 11:39 a.m.
**Para:** Manuel Emilio Ruiz; Walther Herrera; Ivannia Morales; Cinthya Arias; 'deryhan.munoz@sutel.go.cr'; Eduardo Castellon
**Asunto:** Comunicado de acuerdo 021-068-2016
**Datos adjuntos:** 09110-SUTEL-SCS-2016 (021-068-2016).pdf

Saludos Cordiales,

Arlyn Alvarado Segura
Asistente del Consejo
Teléfono: +506 4000-0010
Fax: +506 2215-6208
Apartado 151-1200

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

Señores

Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

**PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES ASOCIADOS A LOS SERVICIOS MÓVILES, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA, DETERMINACIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES EN DICHOS MERCADOS E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A DICHOS OPERADORES Y PROVEEDORES**

De conformidad con lo instruido mediante acuerdo del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) 021-068-2016 de la sesión ordinaria 068-2016, celebrada el día 23 de noviembre del 2016 y la resolución número RCS-265-2016 de las 15:30 horas del 23 de noviembre de 2016; así como el acuerdo 011-014-2017 de la sesión 014-2017 celebrada el 15 de febrero de 2017, se remite al Consejo los estudios y la propuesta para el respectivo proceso de consulta pública conforme con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, para que este órgano colegiado defina el mercado relevante minorista de telecomunicaciones móviles, análise el grado de competencia en dicho mercado, y según corresponda, determe el operador y proveedor importante e imponga las obligaciones que correspondan.

Atentamente,

**SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

David Vargas Bolaños
Ingeniero

Karla Mejías Jiménez
Economista

Victoria Rodríguez Durán
Abogada

Deryhan Muñoz Barquero
Economista

sutel
Telecomunicaciones para todos

Cinthya Arias Leitón
Jefe

DMB, KMJ, DBV, VRD.
Expediente: GCO-DGM-MRE-01296-2017
Anexos: Informes contrataciones 2015LA-000006-SUTEL, 2015LA-000007-SUTEL, 2016LN-000001-SUTEL, "Estadísticas Sector de Telecomunicaciones Costa Rica 2016", "Informe de evaluación de la calidad de telefonía e internet móvil del ICE, CLARO y TELEFÓNICA en sus redes 2G, 3G y 4 G (II semestre del 2016", "Metodología aplicada para efectos de las proyecciones de la demanda".

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

## ABREVIATURAS Y GLOSARIO DE TÉRMINOS

| | |
|---|---|
| • 2G | • Segunda generación de familias de estándares y sistemas en materia de redes de telefonía móvil. En Costa Rica corresponde al estándar GSM (acrónimo del idioma inglés para ***Global System for Mobile Communications***: Sistema Global para Telecomunicaciones Móviles) |
| • 3G | • Tercera generación de familias de estándares y sistemas en materia de redes de telefonía móvil. Desarrollado por el acuerdo colaborativo 3GPP (acrónimo del idioma inglés para ***3rd Generation Partnership Project***: Proyecto Asociación de 3era Generación) |
| • 4G | • Cuarta generación de familias de estándares y sistemas en materia de redes de telefonía móvil. Asociado al estándar LTE (acrónimo del idioma inglés para *Long Term Evolution*: Evolución a Largo Plazo) |
| • ADSL | • Acrónimo del idioma inglés para ***Asymmetric Digital Subscriber Line*: Línea de abonado digital asimétrica.** Corresponde a una tecnología de acceso a Internet de banda ancha basada en la digitalización del bucle de abonado telefónico (par de cobre). |
| • ARPU | • Acrónimo del idioma inglés para ***Average Revenue Per User***: ingresos promedios por usuario. Es la media o promedio de ingresos por usuario que obtiene, en un período, una compañía de servicios con amplia base de usuarios. |
| • Backbone | • Se refiere a la capa troncal de una red cuyo objetivo consiste en concentrar el tráfico proveniente de las capas de acceso para su transporte a mayores distancias físicas que las que existen dentro de las redes de acceso. |
| • Barrera de entrada | • Es un concepto que se refiere a todo aquel obstáculo que se presenta ante una empresa que quiere ingresar en un mercado. |
| • Bucle de abonado | • Corresponde a la red de acceso que se extiende hasta la ubicación del usuario final. También denominado par de cobre, se relaciona con el servicio de telefonía fija |

provisto a través de tecnologías de conmutación de circuitos.

- Carrier
  - Operador de telecomunicaciones propietario de una red que cuenta con la capacidad de transportar tráfico de otros operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones. También conocido como acarreador.
- CISCO
  - Es una empresa global con sede principal en California, Estados Unidos, principalmente dedicada al diseño, fabricación, venta y mantenimiento de equipos y a la consultoría en materia de telecomunicaciones y tecnologías de la información.
- ***Tasa de Rotación (Churn Rate)***
  - Es la tasa de cancelación de clientes. Y hace referencia a la migración, rotación o cancelación de clientes de una empresa.
- Competencia efectiva
  - 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.
- Conmutación de circuitos
  - Sistema de comunicaciones que establece o crea un canal dedicado (o circuito) extremo a extremo, mientras permanezca activa la sesión. Después de que es terminada la sesión se libera el canal, para ser utilizado por otros usuarios.
- Conmutación de paquetes
  - Sistema de comunicaciones que permite el intercambio de información entre extremos, segmentándola en paquetes de información, que son transmitidos por una o varias rutas sin implicar la utilización exclusiva de los canales de comunicación, para luego ser re-ensamblados en el destino.
- Condiciones suficientes para asegurar una competencia
  - Se refiere al caso en el que en un mercado a pesar de existir un operador o proveedor con poder significativo de mercado, existe un nivel de competencia entre empresas rivales que no sólo restringe a los distintos rivales de ejercer su poder de mercado y sino que también es capaz de proteger a los consumidores de prácticas abusivas.

| | |
|---|---|
| • Contrato de adhesión | • Es aquel contrato mercantil o industrial en el que su celebración no es precedida por una libre discusión del contenido posible del contrato por las partes contratantes. Consecuentemente, el clausulado del contrato, únicamente, puede ser aceptado (adhesión) por una de las partes, dado que, posen un contenido inmodificable. |
| • Contabilidad regulatoria | • Es el mecanismo por el cual los Entes Reguladores pueden conocer la estructura de costos de sus prestadores, medir su eficiencia relativa tanto a nivel de empresa como de actividades, disminuyendo asimetrías de información y así poder determinar una tarifa justa y equitativa a pagar por los usuarios. |
| • CPP | • Siglas del idioma inglés para ***Calling Party Pays***: El que llama, paga. Se trata de un esquema de cobro o fórmula tarifaria donde el que origina la llamada es quien debe cancelar todo el costo de la comunicación. |
| • Data Card | • Es un dispositivo electrónico que permite proveer acceso a internet a través del establecimiento de una conexión inalámbrica a una red de telefonía móvil. |
| • DOCSIS | • Acrónimo del idioma inglés para ***Data Over Cable Service Interface Specification***: Especificación de Interfaz para Servicios de Datos por Cable. Protocolo no comercial que define los requisitos de la interfaz de comunicaciones y operaciones para la transmisión de datos sobre cable coaxial. |
| • Economía de alcance | • Sistema de producción que deviene en el ahorro de recursos obtenido al producir dos o más servicios de forma conjunta. |
| • Economía de escala | • Sistema de producción donde el operador obtiene un ahorro cuando su coste medio de producción se reduce a medida que aumenta la cantidad producida. |
| • Empaquetamiento | • Es una estrategia que consiste en la venta conjunta de varios servicios, a precios más reducidos que la suma de los precios individuales. |
| • Estaciones base | • Es un elemento propio de una red de comunicaciones móviles que provee cobertura geográfica sobre una |

| | |
|---|---|
| | determinada zona y se encarga de controlar la comunicación vía radio entre el terminal de usuario y la red, constituyendo por tanto el acceso al medio de los usuarios. |
| • FONATEL | • Acrónimo para Fondo Nacional de Telecomunicaciones, el cual se encarga de administrar los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones, así como de las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. |
| • FTTx | • Acrónimo del idioma inglés para ***Fiber to the x***: Fibra a la x.<br>• Es un término genérico para designar cualquier acceso de **banda ancha** sobre **fibra óptica** que sustituya total o parcialmente el cobre del **bucle de acceso**. La letra x es usualmente intercambiada por otras que denotan su alcance. Por ejemplo:<br>• H: Fibra hasta el hogar.<br>• E: Fibra hasta el armario de distribución.<br>• C: Fibra hasta la acera.<br>• B: Fibra hasta el edificio.<br>• N: Fibra hasta el nodo o vecindario. |
| • GAM | • Gran Área Metropolitana. |
| • HFC | • Siglas del idioma inglés para ***Hybrid Fiber-Coaxial***: Hibrido de Fibra-Coaxial. Medio de transmisión que incorpora tanto fibra óptica como cable coaxial para crear una red de banda ancha. |
| • HHI | • Acrónimo del inglés ***Herfindahl–Hirschman Index***: Índice de Herfindahl<br>Es una medida empleada en economía para parametrizar la **concentración económica** de un mercado. |
| • Interconexión | • Conexión física o lógica de redes públicas de telecomunicaciones utilizadas por un mismo operador o proveedor u otros distintos, de manera que sus usuarios puedan comunicarse con los usuarios de otros o sus propios usuarios, o acceder a los servicios prestados por otros operadores o proveedores. |

| | |
|---|---|
| • Interoperabilidad | • Capacidad de los componentes de una red de telecomunicaciones para operar con todas sus características técnicas y funcionales con otra red de telecomunicaciones. |
| • IMT | • Siglas en idioma inglés para ***International Mobile Telecommunications***: Telecomunicaciones móviles internacionales. |
| • Integración vertical | • Situación en la cual una misma empresa o un conjunto de estas pertenecientes a un mismo grupo económico, tiene presencia en varias partes de la cadena productiva, con el fin de lograr eficiencias productivas asociadas a la disminución en los costos de producción y de transacción. |
| • Instalación esencial | • Instalaciones de una red o un servicio de telecomunicaciones disponible al público que son exclusiva o predominantemente suministradas por un único o por un limitado número de operadores y proveedores; y que no resulta factible, económica o técnicamente, sustituirlas con el objeto de suministrar servicios. |
| • Itinerancia | • Conocido también por el vocablo en inglés ***roaming***. La itinerancia es el servicio mediante el cual un terminal permite enviar y recibir paquetes de datos o voz en redes móviles fuera del área de servicio del operador al que se encuentra suscrito, por medio de la red de otro operador, puede darse tanto a nivel nacional como internacional. |
| • LGT | • Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642. Publicada en el diario oficial La Gaceta N° 125 del 30 de junio de 2008. |
| • Llamada Off-net | • Es una llamada que se origina en un operador de telecomunicaciones distinto en el que va a terminar. |
| • Llamada On-net | • Es una llamada que se origina en el mismo operador de telecomunicaciones en el que va a terminar. |
| • Licitación 2014LA-000005-SUTEL | • "Contratación de servicios profesionales para evaluar el grado de percepción de la calidad de los servicios de telefonía IP, telefonía fija tradicional, telefonía móvil, transferencia de datos fija, transferencia de datos a través de redes móviles (internet móvil), y televisión por |

suscripción por parte de los usuarios de los respectivos servicios".

- Licitación 2014LA-000014-SUTEL
  - "Contratación de servicios profesionales especializados para el desarrollo de un modelo para la fijación de tarifas máximas de usuario final para el servicio de acceso e internet fijo"
- Licitación 2015LA-000003-SUTEL
  - "Contratación de servicios profesionales para evaluar el grado de percepción de la calidad de los servicios de telefonía IP, telefonía fija tradicional, telefonía móvil, transferencia de datos fija, transferencia de datos a través de redes móviles (internet móvil), y televisión por suscripción por parte de los usuarios de los respectivos servicios."
- Licitación 2015LA-000006-SUTEL
  - "Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y precepción de los usuarios finales para una serie de servicios de telecomunicaciones."
- Licitación 2015LA-000007-SUTEL
  - "Contratación de servicios profesionales para la elaboración de un estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones"
- Mercado mayorista
  - Es el mercado en el cual tanto la oferta como la demanda de servicios está compuesta exclusivamente por operadores de redes de telecomunicaciones o proveedores de servicios de telecomunicaciones.
- Mercado minorista
  - Es el mercado en el cual los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones comercializan servicios a los usuarios finales.
- Mercado relevante
  - Se refiere al más reducido conjunto de productos o servicios que compiten entre sí en un área geográfica definida.
- MIDA
  - Siglas del servicio Marcación Internacional Directa de Abonado. Este servicio lo brinda el ICE y permite hacer llamadas internacionales desde una terminal fija o móvil.

El ICE divide los destinos por zonas y cada zona tiene sus propios cargos diferenciados.

- MMS
  - Acrónimo del idioma inglés para ***Multimedia Messaging Services***: Servicios de mensajería multimedia. Es un estándar de mensajería móvil multimedia desarrollado para la transmisión y recepción de texto, gráficos, fotografías, voz, audio y vídeo, a través del servicio de mensajería a partir de la evolución de las redes de telefonía móvil de segunda generación.
- NGN
  - Acrónimo del idioma inglés para ***Next Generation Networking***: Usualmente traducido como Red de Nueva Generación. Es una red de transferencia de paquetes de información, capaz de ofrecer servicios diversos utilizando diferentes tecnologías de banda ancha y que permite a los usuarios un acceso no restringido a diferentes proveedores de aplicaciones en condiciones de movilidad plena.
- OCDE
  - Acrónimo del idioma inglés para ***Organisation for Economic Co-operation and Development***: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es un organismo de cooperación internacional, compuesto por treinta y cuatro estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.
- OIR
  - Siglas de Oferta de Interconexión por Referencia. Es el documento en el que se establecen las condiciones técnicas, económicas y jurídicas con las que un operador o proveedor ofrece el acceso y la interconexión a su red, el cual requiere la aprobación por parte de la Sutel y normalmente se le impone solo a los operadores o proveedores importantes.
- OMR
  - Siglas del término: Operador Móvil de Red. Aquel operador que posee una concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico y una red mediante las cuales se prestan servicios de telefonía móvil.
- OMV
  - Siglas del término: Operador Móvil Virtual. Aquel operador móvil que carece de una concesión del espectro radioeléctrico y por tanto opera a través de la red de un

| | |
|---|---|
| | operador que sí posee dicha concesión y su red propia. En Costa Rica, actualmente se encuentran operando dos OMV bajo las marcas Full Móvil (perteneciente a Radiográfica Costarricense, S.A.) y Tuyo Móvil (perteneciente a Televisora de Costa Rica, S.A.) |
| • Operador importante | • Es el operador o proveedor que tiene la capacidad de afectar materialmente el mercado, 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. |
| • OTT | • Siglas del inglés ***Over The Top Content***: Es un servicio de entrega de contenidos y comunicaciones sobre Internet, sin involucrar a un operador de telecomunicaciones en el control y distribución del mismo. |
| • PPA | • Siglas de Paridad de Poder Adquisitivo, también llamado por su nombre en inglés ***Purchasing Power Parity*** (PPP). Es una teoría económica que hace posible realizar un ejercicio donde una unidad de una moneda sea capaz de comprar la misma cantidad de bienes en todos los países. |
| • PNN | • Plan Nacional de Numeración, Decreto Ejecutivo 35187-MINAET. |
| • Poder compensatorio | • Es la capacidad que tiene una parte de la relación para ejercer presión a su favor en una negociación, tanto para fijar el precio como otras condiciones. |
| • Portabilidad numérica | • Es el derecho que tiene el usuario final de conservar su número telefónico, sin importar cual operador o proveedor le brinde el servicio. |
| • Prácticas monopolísticas | • Se considerarán prácticas monopolísticas absolutas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones entre operadores de redes o proveedores de telecomunicaciones competidores entre sí, actuales o potenciales, con cualquiera de los propósitos siguientes: a) Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los servicios de telecomunicaciones en los mercados o intercambiar información con el mismo objeto o efecto. b) Establecer |

| | |
|---|---|
| | la obligación de prestar un número, un volumen o una periodicidad restringida o limitada de servicios. c) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado de servicios de telecomunicaciones, actual o futuro, por medio de la clientela, los proveedores y los tiempos o los espacios determinados o determinables. d) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas.<br>Se considerarán prácticas monopolísticas relativas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones realizados por operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, por sí mismos o actuando conjuntamente con otros agentes económicos, y cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros operadores o proveedores del mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de barreras de entrada o de ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, en los casos que establece el artículo 54 de la Ley 8642. |
| • Análisis prospectivo | • Es el estudio detallado de la información presente con el fin de predecir un comportamiento futuro. |
| • PSM | • Siglas del término: Poder Significativo de Mercado. Es una circunstancia en la cual un operador o proveedor tiene la 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. |
| • RAIRT | • Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones. Decreto de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos del 06 de octubre de 2008. Publicado en el Alcance N° 40 del diario oficial La Gaceta N° 201 del 17 de octubre de 2010. |
| • RDSI | • Siglas de Red Digital de Servicios Integrados. Es una red que procede por evolución de la red digital integrada (RDI) y que facilita conexiones digitales extremo a extremo para proporcionar una amplia gama de servicios, tanto de voz como de otros tipos, y a la que los usuarios acceden a través de un conjunto de interfaces normalizados. |

| | |
|---|---|
| • Recurso escaso | • Son el espectro radioeléctrico, los recursos de numeración, los derechos de vía, las canalizaciones, los ductos, las torres, los postes y las demás instalaciones requeridas para la operación de redes públicas de telecomunicaciones. |
| • Red móvil | • Es una red que permite al terminal de acceso mantenerse conectado para que el usuario pueda moverse con libertad en la zona cubierta por dicha red mientras disfruta de los servicios contratados. Una red móvil debe permitir el movimiento incluso a la velocidad de un vehículo sin que exista una pérdida de la conexión. |
| • RTPC | • Siglas de Red de Telefonía Pública Conmutada. Es un conjunto de elementos constituido por todos los medios de transmisión y conmutación necesarios para enlazar a voluntad dos equipos terminales mediante un circuito físico, específico para la comunicación. |
| • Servicio de información | • Servicio que permite generar, adquirir, almacenar, recuperar, transformar, procesar, utilizar, diseminar o hacer disponible información, incluso la publicidad electrónica, a través de las telecomunicaciones. No incluye la operación de redes de telecomunicaciones o la prestación de un servicio de telecomunicaciones propiamente dicha. |
| • Servicio de telecomunicaciones | • Servicios que consisten, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de telecomunicaciones. Incluyen los servicios de telecomunicaciones que se prestan por las redes utilizadas para la radiodifusión sonora o televisiva. |
| • SIM | • Acrónimo del idioma inglés para ***Subscriber Identity Module***: Tarjeta que almacena la información e identidad del usuario, y que incluye además la clave secreta para la autenticación y encriptado. El empleo de estas tarjetas permite que el usuario pueda cambiar fácilmente de terminal simplemente intercambiando su tarjeta SIM. |
| • SMS | • Siglas del idioma inglés para ***Short Message Service***: Servicio de comunicación móvil que posibilita el envío y recepción de mensajes de texto entre teléfonos móviles. |

| | |
|---|---|
| • Telefonía IP | • Servicio telefónico disponible al público, cuyo contenido es codificado para su transmisión a través de redes de comunicación basadas en tecnologías de conmutación de paquetes a través del protocolo IP. |
| • TPA | • Por sus siglas en inglés ***Transferred Account Procedure***: Procedimiento de Cuenta Transferida. Es un procedimiento mediante el cual los proveedores de redes telefónicas móviles intercambian información para la facturación de la itinerancia. |
| • Tráfico saliente | • Es el tráfico telefónico, usualmente cuantificado en minutos, que se origina en la red de un operador y tiene como destino otra red diferente. |
| • Tráfico entrante | • Es el tráfico telefónico, usualmente cuantificado en minutos, que ingresa a la red de un operador distinto al que lo originó. |
| • Tráfico terminado | • Corresponde al tráfico, usualmente cuantificado en minutos, producto de las llamadas que se completan en la red de un operador. |
| • Tráfico originado | • Corresponde al tráfico, usualmente cuantificado en minutos, producto de las llamadas que se originan en la red de un operador. |
| • UIT | • Unión Internacional de las Telecomunicaciones o International Telecomunications Union (ITU). Es el organismo especializado en telecomunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), encargado de regular las telecomunicaciones a nivel internacional entre las distintas administraciones y empresas operadoras. |
| • VoIP | • Acrónimo de Voz sobre IP. Consiste en el conjunto de técnicas necesarias para que la voz pueda transmitirse a través de redes basadas en el protocolo IP. |
| • WACC | • Siglas del inglés ***Weighted Average Cost of Capital***: Coste Medio Ponderado de Capital (CMPC) o Promedio Ponderado del Costo de Capital. Es una media ponderada entre la proporción de recursos propios y la proporción de recursos ajenos. Y se utiliza para calcular la tasa de descuento que mide el coste de capital. |

| | |
|---|---|
| • Wi-Fi | • Corresponde a la marca comercial creada por la organización Wi-Fi Alliance, mediante la cual se certifica que diversos equipos y dispositivos cumplen con el estándar IEEE802.11 para el acceso a redes inalámbricas de área local. |
| • WiMAX | • Siglas del idioma inglés para ***Worldwide Interoperability for Microwave Access***: interoperabilidad mundial para acceso por microondas. También conocida como estándar IEEE802.16, es una tecnología para redes de comunicación que permite el acceso inalámbrico de banda ancha. |
| • xDSL | • Se conoce como xDSL a la familia de tecnologías de acceso a Internet de banda ancha basadas en la digitalización del bucle de abonado telefónico (el par de cobre). La letra x es usualmente intercambiada por otras en función de la simetría entre los canales de ascenso y descenso de datos y de la longitud máxima del bucle. |

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

## 1. ANTECEDENTES

I. Que el 24 de septiembre del 2009 el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones mediante la resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas emitió la *"DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES"*.

II. Que el Poder Ejecutivo definió en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021 la necesidad de que la Superintendencia de Telecomunicaciones emita los estudios para la declaratoria de mercados en competencia.

III. Que el 01 de junio del 2015, se publicó en el Alcance Digital 39 al Diario Oficial La Gaceta 104 la resolución RCS-082-2015 la cual versa sobre la *"Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones"*. (folio 109 al 134 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016)

IV. Que para efectos de llevar a cabo los estudios contenidos en el presente informe la DGM llevó a cabo una serie de acciones tendientes a recolectar la información necesaria para los distintos tipos de análisis. En particular se ejecutaron las siguientes acciones:

a. 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 una serie de servicios de telecomunicaciones.

   i. Que el 30 de julio de 2015, se publicó en La Gaceta 147 el acto de adjudicación de la licitación abreviada 2015LA-000006-SUTEL para la "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 una serie de servicios de telecomunicaciones", adjudicando la contratación a la empresa Investigaciones de Centroamérica y el Caribe S.A.

   ii. Que el objeto de la licitación 2015LA-000006-SUTEL para la "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 una serie de servicios de telecomunicaciones", se cumplió satisfactoriamente de conformidad con lo establecido en el informe 1018-SUTEL-DGM-2016 del 12 de febrero del 2016.

b. Contratación de servicios profesionales para la elaboración de un estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones

   i. Que el 02 de setiembre de 2015, se publicó en La Gaceta 171 el acto de adjudicación de la licitación abreviada 2015LA-000007-SUTEL para la "Contratación de servicios

profesionales para la elaboración de un estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones", adjudicando dicha contratación a la empresa TELECOMMUNICATIONS MANAGEMENT GROUP INC (TMG).

ii. Que el objeto de la licitación 2015LA-000007-SUTEL para la "Contratación de servicios profesionales para la elaboración de un estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones" se cumplió satisfactoriamente de conformidad con lo establecido en el informe 8234-SUTEL-DGM-2015 del 26 de noviembre del 2015.

c. Consultas realizadas a distintos sectores sobre aspectos asociados con el grado de competencia en los mercados de telecomunicaciones:

i. Que el 22 de octubre de 2015 se remitieron los oficios 7358-SUTEL-DGM-2015, 7359-SUTEL-DGM-2015, 7360-SUTEL-DGM-2015, 7361-SUTEL-DGM-2015 y 7362-SUTEL-DGM-2015, en los cuales se les consultó a la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC); a la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM); al Viceministerio de Telecomunicaciones; a la Asociación de Consumidores de Costa Rica; y a la Asociación de Consumidores Libres, respectivamente su percepción sobre diversos aspectos asociados con el grado de competencia de diversos mercados de telecomunicaciones (folio 190 al 274 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

ii. Que el 22 de octubre de 2015 se remitieron los oficios 7363-SUTEL-DGM-2015, 7364-SUTEL-DGM-2015 y 7366-SUTEL-DGM-2015, en los cuales se les consultó a los distintos operadores y proveedores de telecomunicaciones su percepción sobre diversos aspectos asociados con el grado de competencia en diversos mercados de telecomunicaciones (folio 275 al 317 y 335 al 350 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

iii. Que el 23 de noviembre del 2015 (NI-11420-2015) mediante documento sin número de oficio la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) dio respuesta al oficio 7359-SUTEL-DGM-2015 mediante el cual se consultó sobre su percepción sobre diversos aspectos asociados con el grado de competencia de diversos mercados de telecomunicaciones (folio 807 al 820 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

iv. Que no se obtuvo respuesta por parte de la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC); el Viceministerio de Telecomunicaciones; la Asociación de Consumidores de Costa Rica; y de Asociación de Consumidores Libres de la consulta realizada mediante los oficios 7358-SUTEL-DGM-2015, 7360-SUTEL-DGM-2015, 7361-SUTEL-DGM-2015 y 7362-SUTEL-DGM-2015.

**V.** 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016)

**VI.** 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 agrupara de la siguiente manera: a) Servicios Fijos, b) Servicios Móviles, c) Servicios de Banda Ancha Residencial y d) Servicios Internacionales (folios 009 al 010 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

**VII.** Que en fecha 31 de agosto de 2016 mediante oficio 6419-SUTEL-DGM-2016 la DGM remitió al Consejo de la SUTEL la "Propuesta de definición de los Mercados Relevantes asociados a los servicios móviles, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores" (folios 11 al 175 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

**VIII.** 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016)

**IX.** 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

**X.** Que el citado informe 6419-SUTEL-DGM-2016, referente a los servicios móviles, incluía el análisis del servicio minorista de telecomunicaciones móviles.

**XI.** Que por La Gaceta N° 193 del 07 de octubre de 2016 se cursó invitación a participar del proceso de consulta pública dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e

Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en torno a la definición preliminar de los mercados relevantes (folio 1174 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

**XII.** Que por La Gaceta N° 203 del 24 de octubre de 2016 se amplió por cinco días hábiles el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1357 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

**XIII.** Que por La Gaceta N° 209 del 01 de noviembre de 2016 se amplió por segunda vez por cinco días hábiles adicionales el plazo de la consulta pública relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas de los mercados asociados a los servicios móviles; a los servicios de banda ancha residencial; a los servicios fijos, y a los servicios internacionales (folio 1414 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

**XIV.** Que se recibieron las siguientes observaciones en relación con el servicio minorista de telecomunicaciones móviles:

- Mediante correo electrónico se recibieron las observaciones de los señores Randall Álvarez, Lizandro Antonio Pineda Chaves, Nelsy Saborío, José Cabezas Ramírez, María Laura Rojas, Lisa Campabadal Jiménez, Frederik Grant Esquivel, Luis Diego Madrigal Bermúdez, Orlando Paniagua Rodríguez, Guillermo Sánchez Aguilar, Guadalupe Martínez Esquivel, Susan Corrales Salas, Ramón Martínez González, Freddy Barrios Acevedo, Jorge Arturo Loría Zúñiga, Arturo Sánchez Ulloa, Mauricio Calderón Rivera, Veronique Hascal Durand, ario Zúñiga Álvarez, Alfredo Vega, Ana Novoa, Alber Díaz Madrigal, David Reyes Gatjens, Edgar Arguedas Medina, Leiner Alberto Vargas Alfaro, Gioconda Cabalceta Dambrosio, Crista Pacheco Cabalceta, Alexandra Álvarez Tercero, Jim Fischer, Julio Arguello Ruíz, Juan Antonio Rodríguez Montero, Luis Diego Mesén Delgado, Oren Marciano, Melissa Arguedas, Teresa Murillo De Diego, José Molina Ulate, Ari Reyes, Luis Guillermo Mesén Vindas, Rosa Coto Tristán, Christopher David Vargas Araya, Roberto Jácamo Soto, Ana Grettel Molina González, Allan Baal, Krissia Peraza, Fabián Picado, Josseline Gabelman, José Matarrita Sánchez, Cristian Jackson, Lidianeth Mora Cabezas, Ariel Sánchez Calderón, Luis Aguilar, Carlos Watson, Pablo Gamboa, Alberto Rodríguez Corrales, Ciska Raventós, Ana Monge Fallas, Rafael Rivera Zúñiga, Ralph Carlson (folios 1177 al 1409, 1628 al 1629, 1648 al 1649 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- 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 expediente

SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- Mediante correo electrónico (NI-12292-2016) el señor Pablo Bello Arellano, en su condición de Director Ejecutivo de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET), presentó sus observaciones con relación a la consulta pública realizada (folios 1650 a 1660 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- 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 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

- 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

expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

**XV.** 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 (folios 1905 a 2025 expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-1553-2016).

**XVI.** Que el 13 de diciembre de 2016 se publicó en el Alcance N° 304 de La Gaceta la resolución número RCS-265-2016 de las 15:30 horas del 23 de noviembre de 2016, mediante la cual se resuelve sobre la "Revisión del mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operadores importantes e imposición de obligaciones".

**XVII.** Que en la citada resolución RCS-265-2016 el Consejo de la SUTEL indica lo siguiente:

*"10.- ACOGER parcialmente la observación presentada por CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones móviles, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dicho mercado. Rechazar los demás puntos planteados en la observación en relación con este mercado por no llevar razón en sus argumentaciones.*

*11.- ACOGER parcialmente la observación presentada por TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dichos mercados. Rechazar los demás puntos planteados en la observación en relación con este mercado por no llevar razón en sus argumentaciones.*

*12.- ACOGER parcialmente la observación presentada por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones, para lo cual se deberá ampliar el análisis sobre dichos mercados. Rechazar los demás puntos planteados en la observación en relación con este mercado por no llevar razón en sus argumentaciones".*

**XVIII.** Que asimismo, la citada resolución el Consejo de la SUTEL ordena a la Dirección General de Mercados ampliar la propuesta contenida en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles, para incorporar la información adicional presentada en el marco del proceso de consulta pública y cualquier otra información que se considere pertinente.

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

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

I. Que la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, Ley 8660, mediante los artículos 1 y 38 ordenó la creación del sector de telecomunicaciones y así conforme se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) como órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.

II. Que en concordancia con lo establecido anteriormente, se refieren los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, 2 inciso d) de la Ley 8660 y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, estableciendo como una de las obligaciones fundamentales de la Sutel aplicar 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 (PNT), las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

III. Que en particular el artículo 73 de la Ley 7593 establece como función del Consejo de la Sutel:

*"[...] i) Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y tomar en cuenta los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, N.° 7472, de 20 de diciembre de 1994, y sus reformas. [...]"*

IV. Que a su vez el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (en adelante RAIRT) en su artículo 12 señala :

*"[...] 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 N° 7593, dicho Consejo determinará de oficio, una vez vigente este reglamento, mediante resolución motivada, los mercados relevantes [...]"*

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

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

**VI.** Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 para definir los mercados relevantes de telecomunicaciones la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472).

**VII.** Que el hecho de que un determinado mercado se determine como relevante o no depende del grado de competencia que prevalezca en dicho mercado.

**VIII.** Que la competencia efectiva se define de conformidad con el artículo 6 inciso 7) de la Ley 8642 como aquella *"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".*

**IX.** Que para tales efectos debe entenderse por operador o proveedor importante de conformidad con el artículo 6 inciso 17) de la Ley 8642 a aquellos "*que tienen la 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"*[1].

**X.** Que lo anterior implica que en el marco regulatorio costarricense de telecomunicaciones el término competencia efectiva se asocia con una circunstancia en la cual no hay en el mercado un operador o proveedor importante o grupo de estos, lo que es lo mismo, que no existe un operador o proveedor que posee poder sustancial de mercado[2] o un grupo de estos que pueda ejercer dominancia conjunta[3] en el mercado para fijar precios o condiciones de prestación del servicio de manera unilateral. A *contrario sensu* un mercado no se encuentra en competencia efectiva tanto si existe un operador con poder significativo de mercado, como si se presenta una situación de dominancia conjunta.

**XI.** Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 7472 para establecer si un operador o proveedor se considera como importante.

**XII.** Que asimismo el artículo 12 del RAIRT define que para la determinación de los operadores y proveedores importantes la SUTEL podrá tomar en cuenta los siguientes elementos:

---

[1] Artículos 6 inciso 17) de la Ley 8642 y 5 inciso 25 del Reglamento de Acceso e Interconexión de las Redes de Telecomunicaciones.
[2] En el mismo sentido ver artículo 21 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones.
[3] La Comisión Europea define en su *"Comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones"* la dominancia conjunta como "*el caso de que más de una empresa comparta una posición dominante*".

"

a. *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.*
b. *Control de instalaciones esenciales.*
c. *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.*
d. *Economías de escala.*
e. *Integración vertical del operador o proveedor.*
f. *Red de distribución y venta muy desarrollada.*
g. *Ausencia de competencia potencial.*
h. *Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.*
i. *Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica. Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado".*

**XIII.** Que mediante la resolución RCS-082-2015, Metodología para el Análisis del Grado de Competencia Efectiva en los Mercados de Telecomunicaciones", 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.

**XIV.** Que el presente informe sigue los lineamientos ahí establecidos para la definición de los mercados relevantes y la designación de los operadores y proveedores importantes.

**XV.** Que la actual revisión tiene como objetivo determinar si las condiciones de los mercados relevantes definidos en la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-307-2009 han variado o no y por ende, si inciden en la definición del mercado y su análisis así como en los remedios a los fallos o distorsiones en el mercado establecidos en su oportunidad.

## 3. DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES

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

> *"ARTÍCULO 14.- Mercado relevante*
>
> *Para determinar el mercado relevante, deben considerarse los siguientes criterios:*
>
> *a) Las posibilidades de sustituir el bien o el servicio de que se trate, por otro de origen nacional o extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, el grado en que los consumidores cuenten con sustitutos y el tiempo requerido para efectuar tal sustitución.*
>
> *b) Los costos de distribución del bien mismo, sus insumos relevantes, sus complementos y sustitutos, desde otros lugares del territorio nacional y del extranjero; para ello se tendrán en cuenta los fletes, los seguros, los aranceles y las restricciones que no sean arancelarias, así como las limitaciones impuestas por los agentes económicos o sus organizaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde otros sitios.*
>
> *c) Los costos y las posibilidades de los consumidores para acudir a otros mercados.*
>
> *d) Las restricciones normativas, nacionales o internacionales, que limiten el acceso de los consumidores a las fuentes de abastecimiento alternativas, o el de los proveedores a los clientes alternativos".*

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

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

En relación con la sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda ésta sirve para determinar los productos sustitutos que los consumidores podrían pasar fácilmente a adquirir en caso de un incremento relativo de precios. El análisis de sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda se

centra en el carácter intercambiable de productos o servicios desde la perspectiva del comprador o usuario.

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

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

### 3.1. Servicio minorista de telecomunicaciones móviles

#### *1. Dimensión de producto*

En la resolución RCS-307-2009 del Consejo de la SUTEL se encuentran definidos cuatro mercados asociados con los servicios minoristas de telecomunicaciones móviles. Estos mercados corresponden a:

- Mercado 4: "Acceso a la red pública de telecomunicaciones desde una ubicación móvil".
- Mercado 5: *"Servicios de comunicaciones de voz con origen en una ubicación móvil y destino nacional".*
- Mercado 7: *"Servicios de comunicaciones de mensajería corta".*
- Mercado 10: "*Servicio de transferencia de datos a través de redes móviles".*

Conviene mencionar que si bien los servicios minoristas de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles, actualmente están ubicados en mercados relevantes separados, lo cierto del caso es que no sólo los operadores y proveedores de servicios están en la capacidad de ofrecerlos de manera conjunta a través de sus plataformas tecnológicas, sino que los servicios también son demandados de dicha manera por parte de los usuarios.

Así las cosas, el servicio de acceso a la red móvil, el cual se da mediante la adquisición de tarjetas conocidas como módulo de identificación de abonado o SIM (*Subscriber Identity Module*), permite al usuario acceder a los servicios de voz (recepción y envío de llamadas), servicios de mensajería, servicio de acceso a internet y otros servicios suplementarios. Igualmente el consumo de estos servicios también es factible a través de la misma terminal (teléfono celular).

Según la Comisión Europea[4] para determinar si dos productos son distintos, sea que conforman dos mercados relevantes diferentes, se debe partir de la demanda de los consumidores, de tal manera que se entiende que "*dos productos son distintos si, no existiendo una vinculación o venta por paquetes, un número sustancial de clientes compraría o habría comprado el producto vinculante sin comprar también al mismo proveedor el producto vinculado, lo que haría posible producir de forma independiente tanto el producto vinculante como el vinculado. Las pruebas de que dos productos son distintos pueden consistir en pruebas directas de que, pudiendo elegir, los clientes compran por separado el producto vinculante y el vinculado a fuentes de suministro distintas, o en pruebas indirectas tales como la presencia en el mercado de empresas especializadas en la fabricación o venta del producto vinculado sin el producto vinculante o de cada uno de los productos vendidos en un paquete por la empresa dominante, o pruebas que indiquen que las empresas con poco poder de mercado, especialmente en mercados competitivos, tienden a no vincular o vender por paquetes estos productos*".

Lo anterior, implica que para determinar si los servicios de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles constituyen mercados relevantes independientes se debe determinar si existe un número suficiente de usuarios, sea una demanda suficiente, para cada uno de los servicios vistos por separado, lo que a su vez podría permitir la existencia de proveedores diferentes para cada servicio.

En razón de lo anterior, hay dos puntos centrales a definir. El primero de ellos es si los usuarios adquieren de manera independiente o no los anteriores servicios, y el segundo de ellos es si existen proveedores que ofrezcan de manera independiente dichos servicios. En lo relativo al hecho de si los usuarios adquieren de manera independiente o no los servicios de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles, resulta claro que para los primeros tres servicios la vinculación de la demanda parece más evidente. En lo referente a los servicios de llamadas nacionales y SMS, la encuesta de sustituibilidad realizada por la DGM en 2015 destaca que un 100% de los usuarios encuestados tienen un servicio que incluye telefonía y SMS, lo que evidentemente permite concluir que estos servicios son adquiridos de manera conjunta por los usuarios de telefonía móvil, razón por la cual los mismos deben pertenecer al mismo mercado relevante.

Ahora bien, en lo referente a la vinculación en la demanda entre los servicios de llamadas nacionales, SMS e internet móvil, la encuesta de sustituibilidad realizada por la DGM destaca que un 86,5% de los usuarios encuestados tienen un servicio que incluye telefonía nacional, SMS e internet móvil. Lo cual también constituye fuerte evidencia de que los usuarios también adquieren el servicio de internet móvil como parte de un paquete único de servicios móviles. Debe tenerse presente que si bien aún hay una parte de los usuarios que no adquiere dentro de su paquete de servicios móviles, el acceso a internet móvil, este porcentaje no sólo es pequeño sino que además un análisis prospectivo debería llevar a concluir que la tendencia del mismo es a reducirse aún más dada la importancia que ha adquirido el servicio de internet por el desarrollo de nuevas aplicaciones y servicios que se ofrecen sobre dicha plataforma. Esto se constata también en la evolución misma de los indicadores de la SUTEL, los cuales

[4] Comisión Europea. (2009). *Comunicación de la Comisión — Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas Dominantes.* Diario Oficial de la Unión Europea C 45/7.

muestran que entre 2010 y 2016 el porcentaje de usuarios de telefonía móvil que tenía conjuntamente el servicio de internet móvil pasó de ser un 19% a un 62%.

Para clarificar aún más este punto conviene tener presente que las variaciones en la oferta de uno de estos servicios afectan la decisión de compra de los usuarios para los tres servicios, de tal manera que si llegara a producirse, por ejemplo, un aumento en el precio del servicio de internet móvil que lleve al usuario a sustituir su servicio por el de otro proveedor, lo cierto es que el usuario al migrar hacia un nuevo proveedor no lo haría sólo para el servicio de internet móvil, sino también para los servicios de llamadas nacionales y SMS. Un caso similar ocurre entre las llamadas y el servicio de internet móvil, de tal manera que un usuario podría elegir tener un servicio de internet de menor calidad si esto le permite, por ejemplo, contar con una mayor cobertura en el servicio de llamadas. De tal manera que la demanda del servicio de llamadas también viene a afectar indirectamente la demanda del servicio de internet móvil. En este sentido la afectación en la demanda de ambos servicios es bidireccional, siendo que uno afecta al otro y viceversa.

Cabe señalar que si bien existe un servicio de acceso a Internet móvil, a través de terminales conocidas como *Data Card*, el cual se adquiere por separado de la voz, la encuesta de sustituibilidad realizada por la SUTEL evidencia que sólo un 0,5% de los usuarios encuestados adquiere su servicio de internet móvil de manera independiente de otros servicios. Este dato a su vez es consistente con las estadísticas de la SUTEL las cuales indican que sólo un 1% del total de conexiones de Internet móvil utilizan terminales Data Card. Lo cual viene a reforzar el hecho de que también existe una demanda insuficiente por este servicio de manera independiente al servicio de llamadas móviles y SMS.

Lo anterior implica que las decisiones de compra de estos tres servicios al estar vinculadas implican que desde el punto de vista de la demanda, los mismos constituyen complementos que se adquieren de manera conjunta y que por tanto pertenecen al mismo mercado relevante.

En lo referente a la existencia de proveedores que ofrezcan de manera independiente dichos servicios, resulta claro que los proveedores de servicios móviles que pueden ofrecer uno y otro servicio son los mismos, sean los OMR (operadores móviles de red) y los OMV (operadores móviles virtuales). De tal manera que no existen operadores y proveedores que se dediquen de manera exclusiva a ofrecer estos servicios de forma individual, sino que todos los proveedores del mercado tienen una oferta conjunta que incluye, en la mayoría de los casos, los servicios de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles.

Precisamente al no existir proveedores alternativos para la provisión de los servicios asociados a los servicios móviles las condiciones de competencia en los servicios de acceso, llamadas con origen fijo y destino nacional, SMS e internet móvil no son diferentes, siendo que todos los servicios son prestados por exactamente la misma cantidad de operadores y proveedores. Así las cosas, no existen fuerzas competitivas que afecten de manera diferente estos 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 razón de lo desarrollado de previo, se concluye que en la medida que los usuarios contratan los servicios de acceso a la red móvil, voz móvil, mensajería corta y transferencia de datos a través de redes móviles de manera conjunta y que a su vez los proveedores ofrecen dichos servicios también de manera conjunta, se entiende que el mercado relevante a ser analizado, lo constituye el Mercado minorista de telecomunicaciones móviles, el cual incluye los antiguos Mercados 4, 5, 7 y 10 definidos en la resolución RCS-307-2009.

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

> *"Mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles: incluye el servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones, el servicio de llamadas con origen en una ubicación móvil y destino nacional, el servicio de mensajería corta con origen en una ubicación móvil y con destino nacional y el servicio de transferencia de datos a través de redes móviles"*

Definido el mercado en cuestión conviene ampliar la descripción de los servicios contenidos en este mercado relevante, así como hacer mención a las tecnologías que permiten brindar estos servicios.

En Costa Rica se encuentran implementadas las generaciones de redes de telefonía móvil 2G, 3G y 4G. Dichas generaciones han evolucionado para permitir además del servicio acceso, voz y mensajería a través de las redes móviles, el servicio de acceso a datos, cada vez con mayores prestaciones respecto principalmente a las velocidades de transmisión. Dentro de cada una de estas generaciones podemos encontrar diferentes evoluciones, tales como:

- 2G: Corresponde al sistema celular GSM (*Global System for Mobile Communications*) estandarizado por la ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*). Es un sistema para comunicaciones de voz por conmutación de circuitos. Esta generación evolucionó para permitir el acceso a datos a través de sistemas como GPRS (*General Packet Radio Service*), conocida como generación 2,5G, la cual permite transferir datos con velocidades teóricas de hasta los 171Kbps. Asimismo, los sistemas Edge (*Enhanced Data rates for Global Evolution*) conocida como 2,75G permiten aumentar las velocidades teóricas de transferencia de datos hasta llegar a los 473,6 Kbps.

- 3G: Corresponde a un estándar desarrollado por el 3GPP (*3rd Generation Partnership Project*) y que cumple con las exigencias del IMT2000 (*International Mobile Telecommunications-2000*). Este estándar es conocido como UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*) y a diferencia de GSM, además de incorporar los servicios de acceso, voz y mensajería a través de la red móvil, incorpora el acceso a datos en su diseño original. UMTS ha evolucionado para mejorar principalmente en la capacidad de transferencia de datos. Entre estas evoluciones se deben mencionar el lanzamiento 99 que aporta un nuevo tipo de red de acceso de radio, conocido como UTRAN que permite velocidades teóricas de 384Kbps y 2Mbps para los enlaces de carga y descarga respectivamente.

Asimismo surgieron el lanzamiento 4, que introduce cambios a la red de núcleo; el lanzamiento 5, más conocido como HSDPA (*High Speed Downlink Packet Access*) que incrementa la velocidad de descarga de datos hasta aproximadamente los 14Mbps; el lanzamiento 6 conocido como HSUPA (*High Speed Uplink Packet Access*) el cual permite velocidades de carga de hasta los 5,76Mbps y, finalmente, el lanzamiento 7 que introduce HSPA+ (*Evolved High Speed Packet Access*) para mejorar las velocidades de carga y descarga hasta los 11,5Mbps y 42Mbps respectivamente.

- 4G: Corresponde al estándar LTE (*Long Term Evolution*) también estandarizado por el 3GPP. Es una red de conmutación de paquetes, con un diseño simplificado basado en el protocolo IP. Esta tecnología brinda servicios de voz a través de VoLTE (*Voice over LTE*) y mejora sensiblemente el acceso a datos en sus últimas lanzamientos, siendo que para el lanzamiento 10[5], se logran velocidades de carga y descarga teóricas de 1,5Gbps y 3Gbps respectivamente. Es importante recordar que esta generación aún se encuentra en desarrollo.

Conviene indicar que actualmente también existen servicios de voz y datos móviles a través de redes satelitales, que por sus condiciones y precios tienen una participación residual en el mercado nacional.

Por otro lado, se debe tomar en consideración que el acceso a los servicios móviles por parte de los usuarios finales, puede ser ofrecido tanto por el dueño de la red (llamado Operador móvil de Red, OMR) como por operadores móviles virtuales (OMV). El OMV[6] no cuenta con una concesión de espectro como la tiene el OMR[7] y depende del acceso que este le dé a su interfaz de aire para proveer servicios de telecomunicaciones móviles.

---

[5] Información consultada en el siguiente sitio Web: http://www.3gpp.org/technologies/keywords-acronyms/97-lte-advanced el 11-02-2016.

[6] Existen diferentes tipos de OMV's de acuerdo a su nivel de independencia o integración con el OMR. La SUTEL los ha clasificado en cuatro diferentes niveles:

- OMV nivel 1: Revendedor de servicios móviles: Este tipo de OMV establece con el OMR anfitrión un acuerdo comercial por el cual hace una compra mayorista de minutos con un cierto margen de descuento. En este sentido, el revendedor no posee infraestructura de red, tarjetas SIM propias, ni recursos de numeración, ni plataformas de facturación o de servicios de valor agregado, por lo que su propuesta de servicios es muy limitada al depender por completo del OMR.
- OMV nivel 2: Proveedor de servicios móviles: Este tipo de operador móvil virtual cuenta, además de con una marca propia, con un centro de atención al cliente y un sistema de facturación que le permita gestionar el cobro de los servicios provistos al usuario final.
- OMV nivel 3: Proveedor de servicios avanzados: El OMV nivel 3, posee una plataforma de facturación propia y programa sus propias tarjetas SIM. Adicionalmente puede operar redes inteligentes (plataforma IN) y ofrecer servicios de valor agregado, como pueden ser servicios de SMS y MMS propios, servicios de contenido y telefonía prepago entre otros, con los que buscan diferenciarse del OMR huésped.
- OMV nivel 4: Operador móvil virtual completo: El OMV nivel 4 cuenta con infraestructura de conmutación propia (MSC) y Registro de validación de usuario propio (HLR). Es el nivel más avanzado de OMV y se diferencia del OMR en que no cuenta con una concesión de frecuencia propia.

[7] Los OMR requieren tener una concesión de espectro radioeléctrico para ofrecer sus servicios en el mercado. La cantidad de espectro asignada es muy importante para que puedan competir en igualdad de condiciones y ofrecer adecuadas prestaciones a los usuarios finales. En Costa Rica, Claro y Movistar tiene asignados 70 MHz y 60 MHz respectivamente, mientras que el ICE tiene concesionados 550 MHz.

Ahora bien, en lo que respecta a los servicios de llamadas con origen móvil se ofrecen mediante dos tecnologías:

- 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 en la telefonía móvil 2G y 3G.

- Conmutación de paquetes: Esta tecnología no establece un canal dedicado de comunicación, sino que únicamente se da la transmisión de paquetes cuando existe información por enviar. El protocolo predominante en este caso es el protocolo IP. En las redes móviles más recientes, se implementa voz sobre LTE (VoLTE) utilizando el protocolo IP. Asimismo, se pueden ofrecer servicios de voz sobre el servicio de Internet móvil que contrate el usuario (*Over The Top, OTT*).

En relación con los servicios de mensajería estos se refieren a aquellos que permiten a los usuarios intercambiar mensajes de texto y multimedia. En general, los operadores y proveedores ofrecen dos tipos de servicios: el servicio de mensajería de texto (*SMS* por sus siglas en inglés) y el servicio de mensajería multimedia (*MMS* por sus siglas en inglés).

El protocolo para el manejo de los servicios SMS fue estándarizado por la 3GPP en el documento TS-23.040. Este servicio es gestionado por el SMSC (*Short Message Service Centre*) que permite el almacenamiento y reenvío de los mensajes en condiciones de mejor esfuerzo. El tamaño máximo de los mensajes es normalmente de 160 caracteres.

Los servicios MMS son una extensión de los servicios SMS que permiten el intercambio de mensajes de texto con un mayor tamaño, así como adjuntar archivos multimedia de diferentes extensiones. Este servicio es gestionado por un MMSC (*Multimedia Message Service Centre*). El intercambio de MMS se da a través del canal de datos de la red móvil (GPRS, Edge, 3G).

Queda claro que al suscribir un contrato con un proveedor de telefonía móvil, el usuario obtiene acceso a la red y puede realizar llamadas tanto dentro de la misma red (llamadas on-net), como fuera de ella (llamadas off-net), a usuarios tanto fijos como móviles. Puede además acceder diferentes servicios e intercambiar mensajes (SMS, MMS) con los usuarios de todas las redes móviles. Estos destinos nacionales son aquellos que se encuentran estipulados en el Plan Nacional de Numeración (PNN), Decreto Ejecutivo 35187[8]. Los proveedores de servicios de telefonía móvil, tienen la obligación de interconectarse para asegurar la interoperabilidad de toda la numeración que establece el PNN.

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

- Llamadas o mensajes cortos (SMS, MMS) de un número telefónico móvil hacia otro número fijo o móvil de usuario final.
- Llamadas de un número telefónico móvil 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 (911).
- Llamadas de un número telefónico móvil 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

Por medio de esta interconexión, los usuarios de cualquier proveedor de servicios de telefonía móvil pueden acceder a los mismos servicios que se prestan a través de los números del PNN. De forma similar a lo descrito en los servicios de telefonía fija, 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 móvil libremente sabiendo que podrá acceder a todo el PNN.

En la Figura 1 se muestra un diagrama que ejemplifica los servicios de acceso, voz, mensajería y acceso a Internet a través de redes móviles.

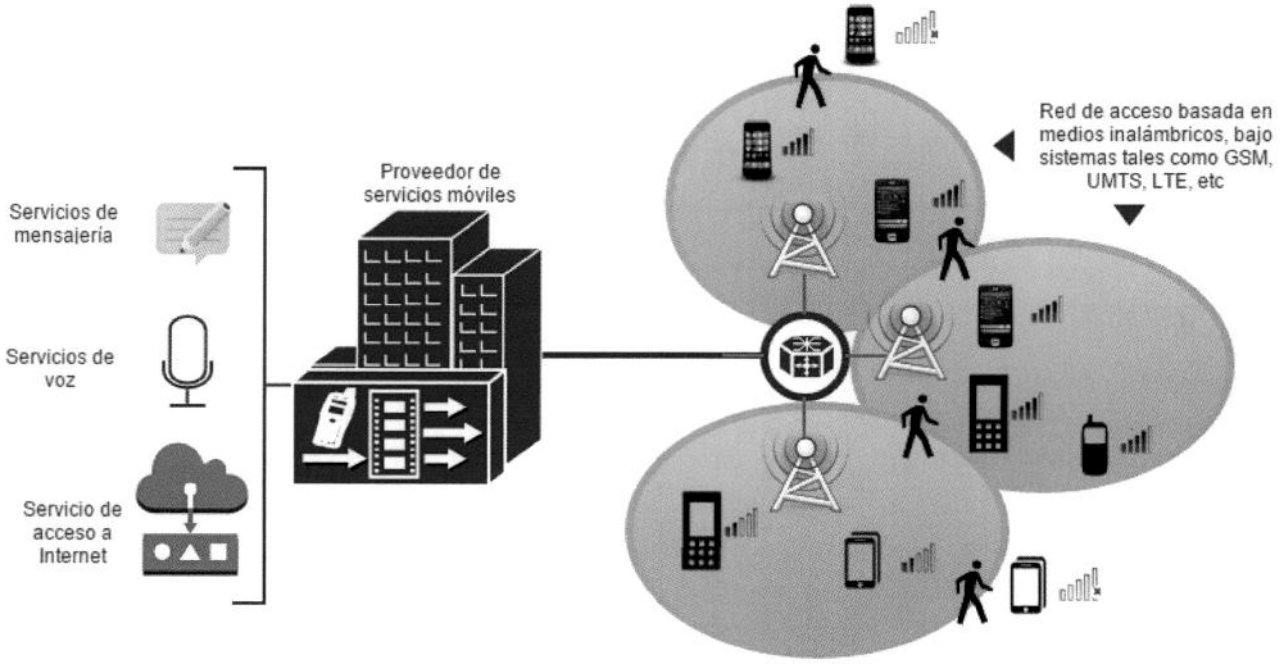



**Figura 1**
Diagrama general de las redes móviles.

*Fuente:* Elaboración propia.

Una vez definidos con claridad los servicios incluidos en este mercado relevante y habiendo determinado que las distintas tecnologías no son ofrecidas de manera independiente por los

---

900 se utilizan para servicios de información, por lo que además de la llamada, el usuario debe cancelar un monto adicional por el contenido.

- Intercambio de mensajería (SMS, MMS) hacía servicios de información que se brindan a través de los números cortos para el servicio de mensajería. Estos números cortos para el servicio de mensajería, se utilizan para brindar servicios de información, por lo que además del costo de envío y recepción, el usuario debe cancelar un monto adicional asociado al contenido.

operadores y proveedores, sino que más bien son integradas para ofrecer una **solución tecnológica única**, se encuentra que para el usuario no es un punto de referencia la tecnología o estándar móvil que le ofrece un operador para prestarle el servicio de telecomunicaciones móviles.

Dentro de este análisis para definir el mercado, lo siguiente que se requiere determinar **es cuáles son los operadores y proveedores** que 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 de la oferta.

En relación con la sustitución desde el punto de vista de la demanda, en primer lugar conviene analizar los precios cobrados actualmente por los operadores y proveedores de servicios móviles.

En ese sentido destaca el hecho de que al mes de julio de 2017 en el mercado móvil se manejaban una gran cantidad de planes, 36 planes de precios distintos entre todos los operadores. Así para tener una referencia de los precios que se están cobrando en este momento, se toman como base los planes que incluyen llamadas y SMS a cualquier red, además de una conexión a internet.

**Cuadro 1**
Precios[1] para planes post-pago por operador de servicios móviles. Julio, 2017.

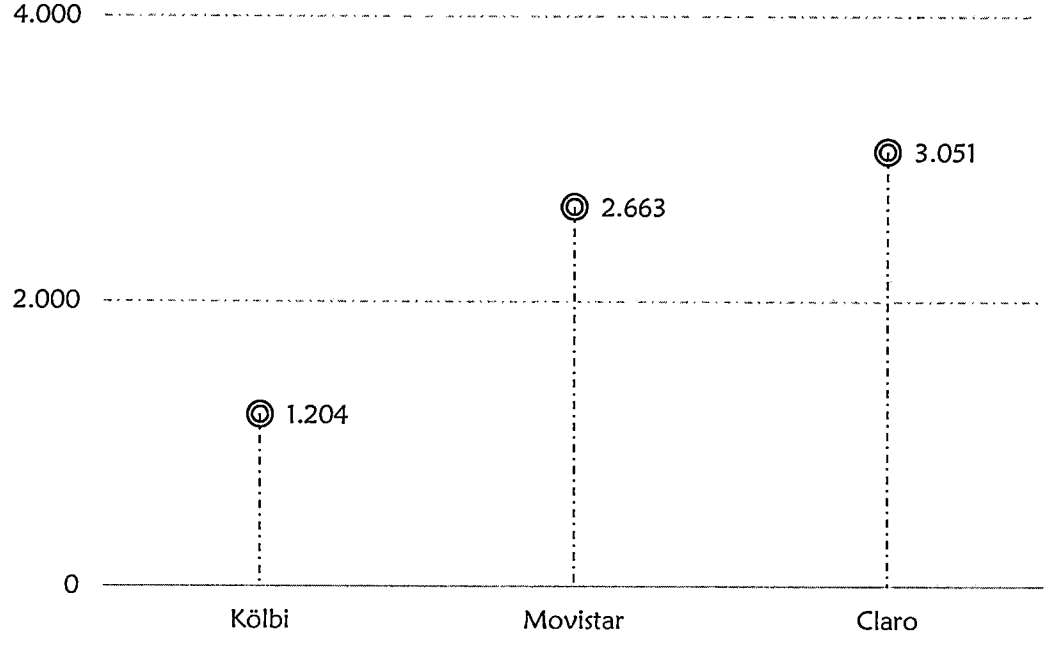
| Operador-Marca | Plan | Precio mensual | Minutos a todas las redes | Minutos On-Net | SMS a todas las redes | SMS On-Net | Velocidad de conexión a internet | Descarga (Uso Justo) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Movistar | 4G @ 1 | 9.900 | 100 | Ilimitado | 100 | Ilimitado | 5 Mbps | 3 GB |
| Movistar | 4G @ 2 | 14.900 | 150 | Ilimitado | 150 | Ilimitado | 8 Mbps | 4 GB |
| Movistar | 4G @ 3 | 20.900 | 250 | Ilimitado | 250 | Ilimitado | 8 Mbps | 5 GB |
| Movistar | 4G @ 4 | 25.900 | 500 | Ilimitado | 500 | Ilimitado | 12 Mbps | 6 GB |
| Movistar | 4G @ 5 | 31.900 | 1000 | Ilimitado | 1000 | Ilimitado | 12 Mbps | 8 GB |
| Movistar | 4G @ 6 | 40.900 | 1250 | Ilimitado | 1250 | Ilimitado | 12 Mbps | 20 GB |
| Kölbi | Profesional 1 | 10.000 | 140 | 0 | 350 | 0 | 1 Mbps | 4 GB |
| Kölbi | Profesional 2 | 16.000 | 250 | 0 | 600 | 0 | 1,5 Mbps | 6 GB |
| Kölbi | Profesional 3 | 24.000 | 600 | 0 | 750 | 0 | 2 Mbps | 8 GB |
| Kölbi | Profesional 4 | 34.000 | 1000 | 0 | 1000 | 0 | 2 Mbps | 10 GB |
| Kölbi | Profesional 5 | 45.000 | 1300 | 0 | 1300 | 0 | 3 Mbps | 20 GB |
| Claro | Control 1 | 9.800 | 75 | 0 | 75 | 0 | 2 Mbps | 10 GB |
| Claro | Puro 2 | 13.200 | 150 | 0 | 150 | 0 | 4 Mbps | 10 GB |
| Claro | Puro 3 | 18.500 | 300 | 0 | 300 | 0 | 4 Mbps | 10 GB |
| Claro | Puro 4 | 28.900 | 600 | 0 | 600 | 0 | 4 Mbps | 10 GB |
| Claro | Ilimitado 1 | 44.000 | Ilimitados | Ilimitados | Ilimitados | Ilimitados | 5 Mbps | 12 GB |
| Claro | Ilimitado 2 | 55.000 | Ilimitado | Ilimitado | Ilimitado | Ilimitado | 5 Mbps | 20 GB |

Nota:
[1] Los precios están dados en colones e incluyen el impuesto de ventas.

*Fuente:* Páginas Web de los operadores de redes móviles, consultada el 03 de julio del 2017.

Para efectos de facilitar la comparación de los precios ofrecidos por los operadores de redes móviles, se selecciona el plan de referencia que se ajusta más a los patrones de consumo promedio del usuario costarricense (sean 153 minutos, 11 SMS y un cupo de datos de 3,7 GB, de conformidad con las estadísticas que recopila periódicamente la DGM).

**Gráfico 1**
*Precios cobrados[1] por operadores de redes móviles para un plan que se ajuste al consumo promedio de los usuarios[2], que incluye 153 minutos a cualquier red, 11 SMS a cualquier red y 4 GB de Internet[3]. Año 2017.*




Nota:
[1] Los precios están en colones e incluyen el impuesto de ventas.
[2] No incluye la terminal.
[3] Los paquetes se seleccionan considerando la opción más asequible para cumplir con dicho patrón de consumo.

*Fuente*: Elaboración propia a partir de datos de las páginas Web de los operadores de redes móviles, consultado el 03 de julio del 2017.

La información contenida en el Cuadro 1 y
Gráfico **1** evidencia que los operadores de redes móviles, están ofreciendo planes similares, también con precios que se ubican en un rango semejante, sin que ello signifique que se encuentran ofreciendo el mismo precio o bien exactamente el mismo tipo de plan.

Por su parte, en lo referente al parámetro de calidad, todos deben ajustarse por igual a las condiciones definidas en el Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios, lo que implica que todos están obligados a ofrecer un nivel de calidad mínima.

Lo anterior permite concluir que los distintos proveedores de servicios móviles le ofrecen al usuario servicios con características, niveles de calidad y precios similares; por lo cual se considera que todos los operadores y proveedores pertenecen al mismo mercado relevante.

Otro elemento a considerar desde la perspectiva de la sustituibilidad de la demanda es el hecho de si existe una posible sustitución hacia los servicios fijos. En relación con ese tema conviene destacar que la encuesta de sustituibilidad[9] realizada por la SUTEL refleja que un 77,7% de los usuarios de telefonía móvil (llamadas nacionales) y un 73,6% de los usuarios de internet móvil indicaron que ante un aumento permanente del 10% en el precio de su servicio no estarían dispuestos a sustituir el servicio móvil por uno de naturaleza fija. Lo cual evidencia que los servicios de telefonía fija e internet fijo, adquiridos de manera conjunta o separada, no constituyen un sustituto para los servicios móviles.

Finalmente, un elemento a considerar es la posible sustitución que puede representar el caso de los servicios OTT (Over the Top), dado que estos servicios permiten realizar llamadas e intercambiar mensajes. No obstante, estos no se pueden considerar como un sustituto del servicio de telecomunicaciones móviles, en el cuanto estos no proveen un medio de acceso al servicio telefónico, sino que necesitan de un medio de acceso tradicional, línea telefónica y conexión a Internet, para poder funcionar. Adicionalmente se tiene que estos servicios OTT no le garantizan al usuario un número de teléfono propio que le permita recibir llamadas y mensajes, esta es otra razón por lo que las condiciones de prestación del servicio se considera no son lo suficientemente similares para que actualmente pueda constituirse como un sustituto de los servicios de telecomunicaciones móviles.

Por su parte, en lo referente a la sustitución desde el punto de vista de la oferta conviene considerar si existen operadores o proveedores de otras tecnologías o bien extranjeros que estarían dispuestos a ingresar a ofrecer estos servicios. En relación con este tema se debe tener presente que actualmente existe una barrera de entrada absoluta al mercado para un nuevo OMR, la cual la constituye la disponibilidad de espectro, ya que un OMR requeriría una concesión de espectro para poder desplegar su red. En un sentido similar se puede valorar que en el caso de los OMV, si bien estos pueden ingresar al mercado siempre que cuenten con una autorización y un acuerdo con un OMR, lo cierto del caso es que los mismos no han generado en el mercado un grado adicional de dinamismo[10]. Así las cosas un eventual ingreso de un nuevo OMV tampoco vendría a variar de manera significativa la dinámica competitiva de este mercado, razón por la cual no se considera necesario incluir dentro de este mercado relevante operadores o proveedores que actualmente no se encuentran operando.

Por otro lado, si bien existen tecnologías como WiFi (IEEE 802.11) y WiMAX móvil (IEEE.802.16e y 802.16m) que podrían ser un sustituto del acceso provisto a través de las redes de telefonía móvil, dicha circunstancia ocurre en países en los cuales existen amplias áreas geográficas cubiertas con acceso a estas tecnologías. Al no ser esta la realidad costarricense, se considera pertinente no incluir

[9] Realizada en 2015 por medio de la contratación 2015LA-000006-SUTEL.
[10] La cuota conjunta de mercado actual de los OMV es inferior al 2%.

estas tecnologías dentro del mercado relevante en cuestión, concluyendo así que actualmente no existen sustitutos en el país para el servicio de acceso a Internet a través de redes móviles.

### *2. Dimensión geográfica*

En relación con la dimensión geográfica de dicho mercado, se tiene que las concesiones con que cuentan los actuales operadores móviles de red (OMR) son de alcance nacional, lo que les permite desplegar sus redes con cobertura nacional.

En igual sentido, los OMV que operan sobre un determinado OMR están en igual posibilidad de prestar sus servicios con una cobertura nacional, ya que su operador huésped está en la posibilidad de desplegar dicha cobertura en su red. Por lo anterior, se concluye que el mercado geográfico relevante para el servicio de telecomunicaciones móviles, tiene una dimensión geográfica nacional.

## 4. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES

En virtud de las observaciones recibidas sobre el documento 6419-SUTEL-DGM-2016 en el proceso de consulta pública llevado a cabo entre el 07 de octubre de 2016 y el 08 de noviembre de 2016 el Consejo de la SUTEL resolvió en la resolución número RCS-265-2016 de las 15:30 horas del 23 de noviembre de 2016 ampliar el análisis relacionado con el mercado relevante del servicio minorista de telecomunicaciones móviles. El presente documento contiene la ampliación del análisis solicitada por el Consejo de la SUTEL en relación con el mercado relevante del servicio minorista de telecomunicaciones móviles y en ese sentido parte de las conclusiones alcanzadas en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 pero toma en cuenta los cambios que ha sufrido dicho mercado desde la publicación de dicho documento.

### 4.1. Mercado de servicio minorista: telecomunicaciones móviles.

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

#### 1) Participantes del mercado.

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

dicha empresa ofrece en el país los servicios de telecomunicaciones móviles, telefonía fija, acceso a internet, enlaces empresariales y televisión por suscripción.

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

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

- Operadores Móviles Virtuales (OMV):

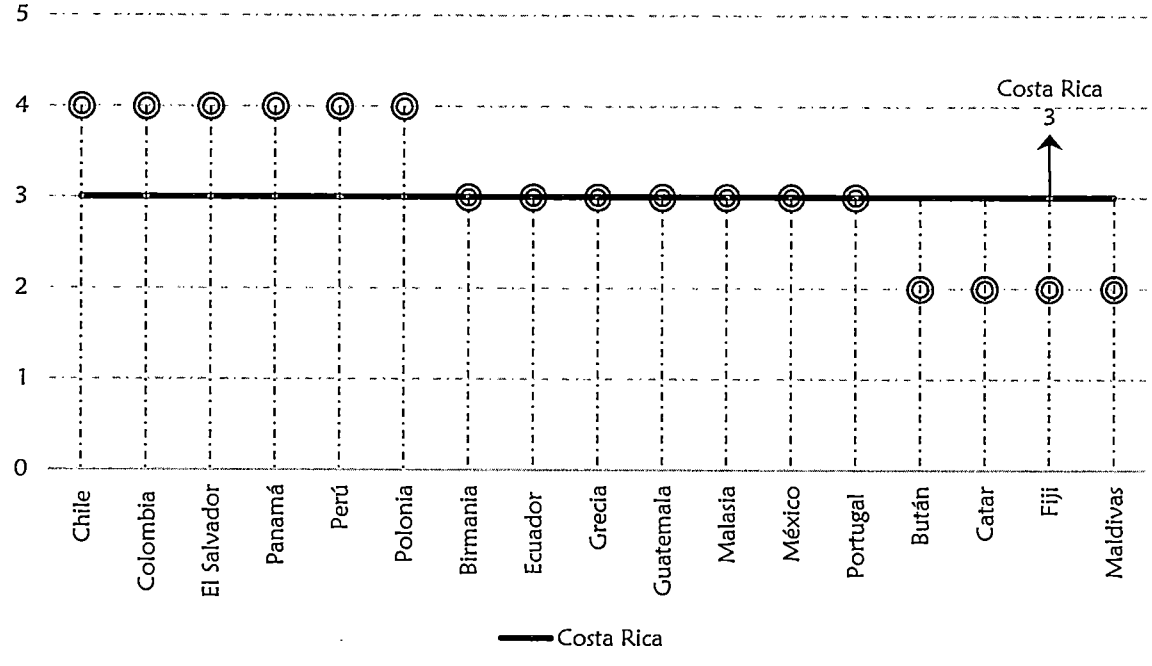
  - **RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A.** (***RACSA o Full Móvil***) fue creada por medio de las Leyes N° 47 del 25 de julio de 1921 y N° 3293 del 18 de junio de 1964. Actualmente su capital accionario pertenece en un 100% al ICE. En el mes de febrero de 2014 esta empresa adquiere los activos y la cartera de clientes de la empresa VIRTUALIS S.A., quien desde setiembre de 2011 había venido prestando el servicio de telecomunicaciones móviles mediante la modalidad de OMV a través de la suscripción de un acuerdo comercial con el ICE. De tal manera que es a partir de dicho momento que RACSA empieza a ofrecer los servicios de telecomunicaciones móviles en el país, mediante la marca ***Full Móvil.*** Actualmente también ofrece distintos servicios de conectividad empresarial (acceso a internet, enlaces, etc.) y acceso a internet residencial.

  - **TELEVISORA DE COSTA RICA S.A.** (***Televisora o Tuyo Móvil***) es una empresa costarricense que nace en el año 1958 con el objetivo de ofrecer el servicio de radiodifusión televisiva de acceso libre. En 1991 empieza a ofrecer bajo la marca Cabletica el servicio de televisión por suscripción, posteriormente en el año 2000

incorporan a su cartera de servicios el servicio de acceso a internet y en el mes de junio de 2011, mediante la suscripción de un acuerdo comercial con el ICE para la prestación de servicios de operador móvil virtual (OMV), empiezan a ofrecer el servicio de telecomunicaciones móviles en el país. Actualmente esta empresa ofrece sus servicios de telecomunicaciones móviles bajo las marcas ***Tuyo Móvil y Cabletica Móvil***. Adicionalmente esta empresa también ofrece los servicios de telefonía fija, acceso a internet, enlaces empresariales y televisión por suscripción.

Sobre la cantidad de operadores móviles que operan en el país es necesario tener presente que Costa Rica cuenta con una cantidad de OMR similar al de otros países comparables (ver gráfico siguiente). También es comparable al de los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)[11], los cuales cuentan con entre 3 y 4 OMR. Adicionalmente, Costa Rica cuenta con la ventaja de tener 2 OMV, los cuales, a diferencia de lo ocurrido en otros países, ingresaron al mercado sin que se requiriera la intervención regulatoria.

**Gráfico 2**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Cantidad de operadores móviles de red para países comparables a Costa Rica.*




*Fuente:* Informe final de la Contratación 2015LA-000007-SUTEL.

Lo anterior, permite concluir que la cantidad de operadores móviles con que cuenta actualmente el país es suficiente para permitir que el mercado desarrolle una adecuada dinámica competitiva.

[11] OECD. (2015). *Wireless Market Structures and Network Sharing*. OECD Digital Economy Papers, No. 243, OECD Publishing. Pág. 21.

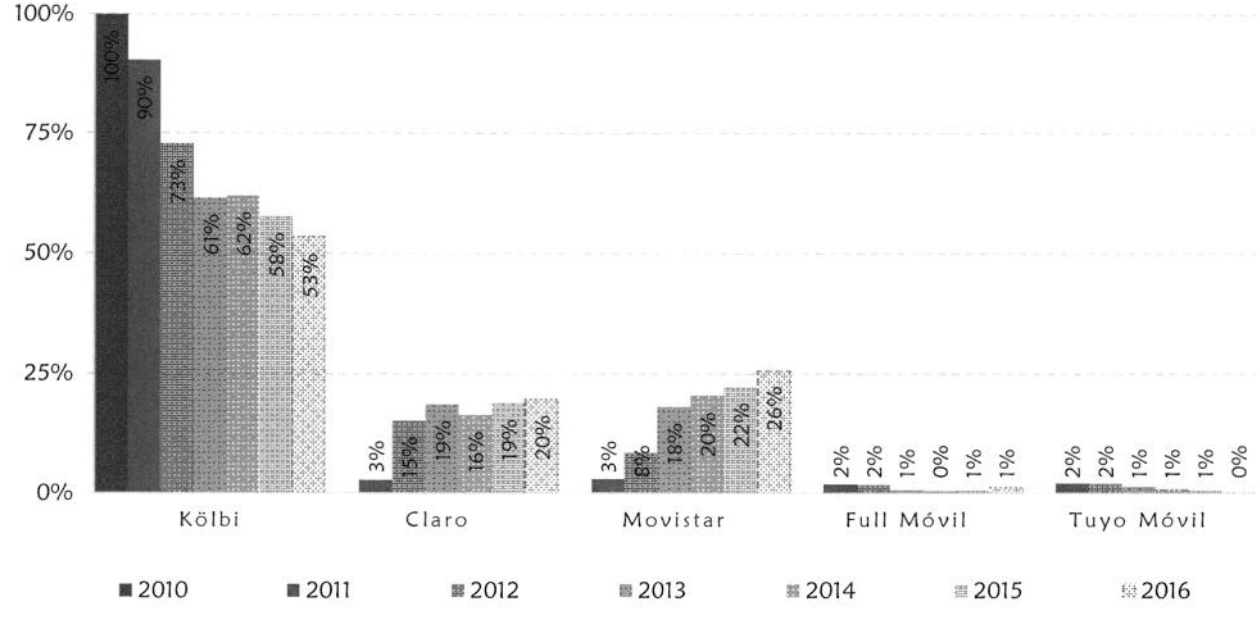
sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

**2) Participación de mercado.**

En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se había concluido que entre 2010 y 2015 se dio una recomposición de las cuotas de mercado del servicio de telecomunicaciones móviles[12], de tal forma que el ICE pasó de tener una cuota de mercado del 100% en el año 2010 a tener una cuota de mercado de 58% en 2015. Para 2016 continuó el proceso de recomposición de las cuotas de mercado, conforme se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Cuota de participación de mercado cuantificada por cantidad de usuarios, por operador según su marca comercial. Distribución porcentual. Periodo 2010-2016.*




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

Así, para 2016 la cuota de mercado del ICE continuó disminuyendo, ubicándose en un 53%, conviene aclarar que el empleo de otras variables para la cuantificación de la cuota de mercado como tráfico o ingresos no conduce a una conclusión diferente a la alcanzada empleando como referencia la variable de usuarios. Para contrastar este valor puede considerarse una muestra de países comparables con

[12] la cuota de mercado se analizará a partir de los datos de cantidad de usuarios, que es la variable más común para cuantificar la participación en este mercado particular

Costa Rica[13], de donde se extrae que en países como Portugal y Colombia, que son países con más de 20 años de haber llevado a cabo el proceso de liberalización del mercado de telecomunicaciones, el operador incumbente posee una cuota de mercado de 47% y 53%, respectivamente. O bien, en países como Guatemala y Perú, con más de 10 años de haber llevado a cabo el proceso de liberalización del mercado de telecomunicaciones, el operador incumbente posee una cuota de mercado de 50% y 54%. En ese sentido, la cuota de mercado del ICE luego de seis años de la apertura del sector telecomunicaciones se ubica en niveles similares a la de otros operadores incumbentes, en mercados comparables en términos de su producto interno bruto per cápita, nivel de urbanización del país, densidad poblacional, nivel de ingreso promedio y cantidad de población.

La caída en la cuota de mercado del ICE ha sido producida por el crecimiento sostenido de la cantidad de usuarios de sus principales competidores en dicho mercado, los operadores móviles Claro y Movistar, los cuales para 2015 contaban con participaciones cercanas al 20%[14].

Para 2016 se observan una serie de elementos que vale la pena destacar en relación con la cuota de mercado de los competidores del Kölbi:

- Movistar continúa ampliando su cuota de mercado, confirmándose como el segundo operador del mercado móvil.

- Claro se ha estancado en una cuota de mercado cercana al 20%, de tal forma que entre 2013 y 2016 su participación sólo creció en un punto porcentual.

- Los operadores móviles virtuales, Full Móvil y Tuyo Móvil, continúan su tendencia a la baja, sumando entre los dos una participación conjunta del 1% del mercado.

La disminución en la cuota de participación de mercado del operador histórico es un elemento positivo para la competencia del mercado, no sólo porque disminuye la posibilidad de que un agente de gran tamaño afecte los precios y el nivel de calidad del mercado en perjuicio de los usuarios; sino también, porque equilibra el poder de los diferentes agentes del mercado haciendo la competencia más intensa.

Resumiendo, se puede afirmar que desde la apertura del mercado se ha presentado un continuo crecimiento de la cantidad de usuarios, resultando las tasas de crecimiento de nuevos operadores superiores a las del operador incumbente; lo que ha llevado a una reducción del 47% en la cuota del operador incumbente, la cual ha alcanzado niveles cercanos a los mostrados por mercados con una mayor cantidad de años de apertura, con la subsecuente recomposición de las cuotas de participación del mercado.

Lo anterior se respalda en el documento del Banco Mundial[15] donde se destaca lo siguiente:

---

[13] Informe final de la Contratación 2015LA-000007-SUTEL, cifras a 2015.
[14] En 2016 la cantidad total de suscriptores móviles alcanzó los 8.330.664.
[15] World Bank. (2014). *Costa Rica Five years after CAFTA-DR assessing early results for the Costa Rican economy.* Report No. 84607-CR. Washington DC. Pág. 44.

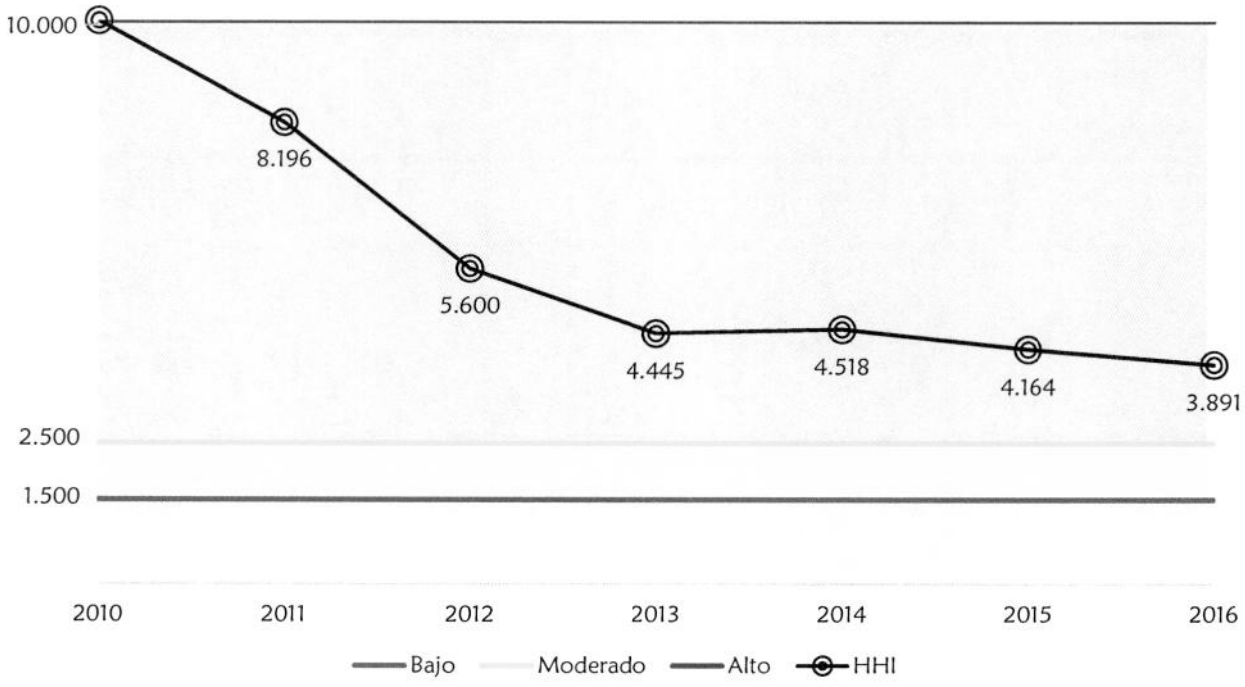
> *"**Los nuevos actores de mercado se han establecido y compiten activamente con el ICE que a su vez ha generado sus propias estrategias de competencia**. Todos los indicadores demuestran que después de la liberalización del sector, Costa Rica está bien posicionada en comparación con países latinoamericanos de similar PIB per cápita. Los consumidores hoy pueden adquirir una línea celular de inmediato, sin las largas esperas que abundaban antes de la liberalización. La contribución del sector de telecomunicaciones al PIB se incrementó sustancialmente. Por último, el sector ha contribuido con el crecimiento económico del país atrayendo grandes flujos de IED, y beneficiando a los consumidores debido a la reducción de precios y al mayor acceso a internet y líneas celulares"* (lo destacado es intencional).

**3) Concentración de mercado**

En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se había indicado que para 2015 el nivel de concentración del mercado se ubicaba en 4.164 puntos, medido por medio del Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), siendo la principal preocupación al respecto, el hecho de que a partir del año 2013 este indicador de concentración se había estancado alrededor de los 4.000 puntos.

En 2016 el HHI por **primera vez cae** por debajo de los 4.000, ubicándose en 3.891 puntos. Es importante tener presente que en un mercado con tres operadores **el nivel mínimo que puede alcanzar** dicho indicador es de 3.333 puntos.

**Gráfico 4**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Nivel de concentración de mercado según el Índice Herfindahl-Hirschman. Periodo 2010-2016.*




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

Lo anterior evidencia que el mercado de telecomunicaciones móviles ha presentado una significativa desconcentración desde el año 2010, de tal forma que incluso el HHI de este mercado es inferior al de una serie de países comparables con Costa Rica[16], entre los que se pueden citar Panamá (3.276), Guatemala (3.794), Perú (4.520), Chile (3.396), Grecia (3.495), Portugal (3.688), Colombia (3.972) y México (5.023)

En conclusión, se puede afirmar que el nivel de concentración de este mercado muestra una tendencia hacia la baja, ubicándose en un nivel de cercano o incluso inferior al de otros países comparables que cuentan con muchos más años de haber llevado a cabo la apertura del sector telecomunicaciones, lo cual constituye una señal positiva del nivel de rivalidad competitiva del mercado.

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

***a) Rivalidad del mercado a nivel de precio***

La principal conclusión del informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con la evolución de los precios del mercado de telecomunicaciones móviles había sido que para el segmento postpago los precios de los planes ofrecidos habían tendido a la baja, impulsados principalmente por la baja en el precio de las

[16] Informe final de la Contratación 2015LA-000007-SUTEL, cifras a 2015.

conexiones a internet móvil, siendo la principal preocupación de la SUTEL el hecho de que para el segmento prepago los precios se habían mantenido invariables en los últimos años.

Las conclusiones anteriores se obtuvieron empleando fuentes secundarias, en particular la información de la contratación 2015LA-000007-SUTEL, siguiendo la metodología desarrollada por la OCDE[17], que determina una serie de canastas de precios de los servicios de telecomunicaciones. Estas canastas básicamente buscan determinar un conjunto de niveles de consumo medios por quintil y valorar a partir de dichos consumos promedio, cuál es el plan de precios más barato ofrecido en el mercado que satisfaga dicho nivel de consumo. Esto permite darle seguimiento a los planes ofrecidos en el mercado en función no de un plan específico, sino en función de los niveles de consumo de los usuarios[18]. Esta solución permite de esta manera realizar comparaciones internacionales entre los planes ofrecidos no sólo por los operadores de un determinado país, sino también realizar comparaciones entre países. Estas canastas[19] incorporan una mezcla de tres servicios: llamadas, SMS y acceso a internet. Los resultados de la evolución de los precios del mercado empleando dicha metodología se resumen en el siguiente gráfico.

**Gráfico 5**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

[17] OECD. (2012). "Methodology for constructing wireless broadband price baskets". *OECD Digital Economy Papers*, No. 205, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k92wd5kw0nw-en

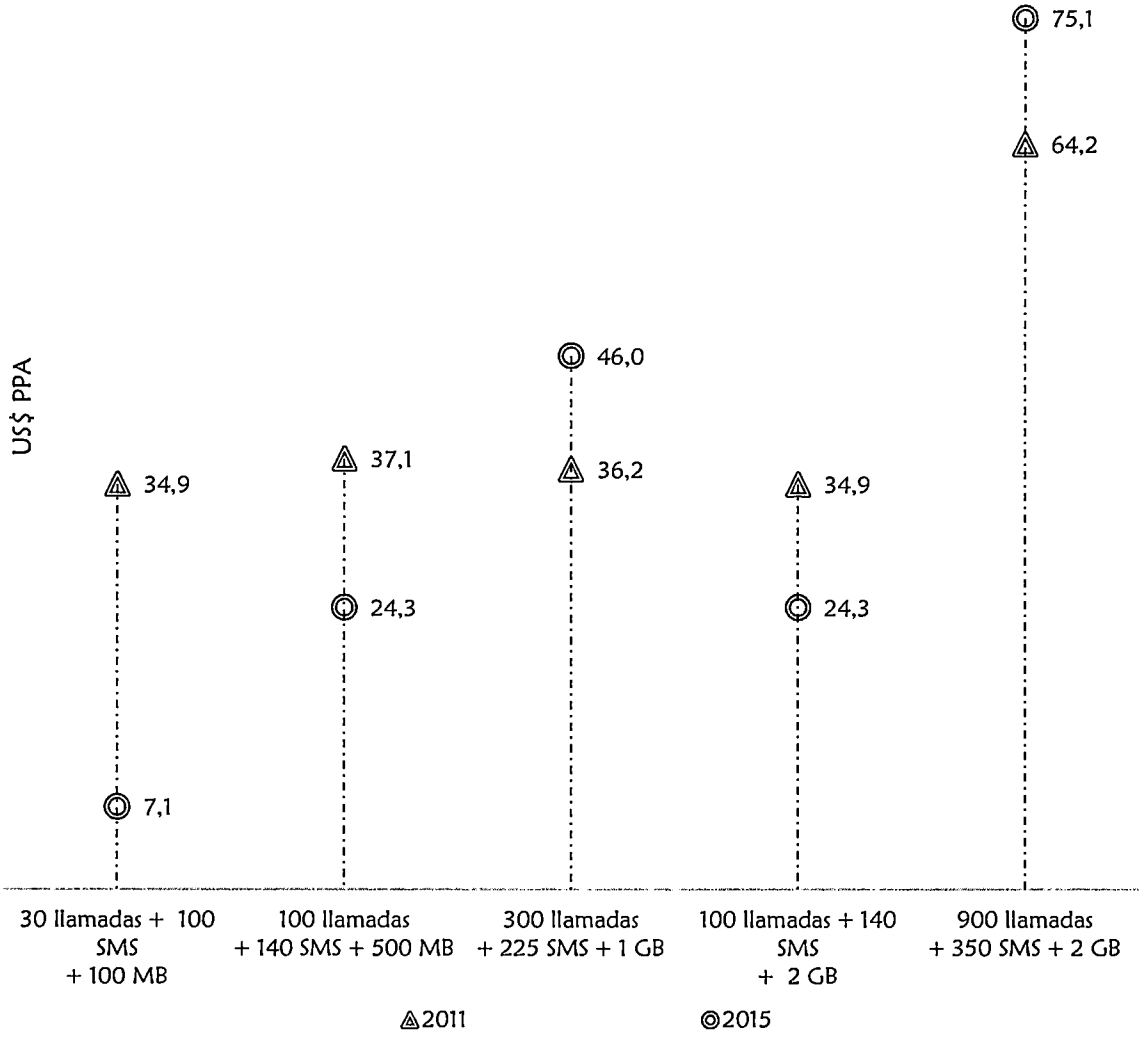
[18] Esta metodología se asemeja a la empleada en la definición de la canasta básica alimentaria que se emplea en el cálculo del IPC, de esta forma se define un determinado nivel de consumo de los servicios y se calcula cada año el costo de consumir dicho servicios. La principal diferencia es que la canasta básica define un nivel de consumo único, mientras que la metodología de la OECD define una serie de niveles de consumo de acuerdo al tipo de consumidor.

[19] La canasta de 30 llamadas incluye 50 minutos, la de 100 llamadas 188 minutos, la de 300 llamadas 569 minutos y la de 900 llamadas 1.787 minutos.

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

*Evolución de los precios mínimos en US$ PPA, ofrecidos para las canastas de consumo definidas por la OCDE. Año 2011 y 2015.*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

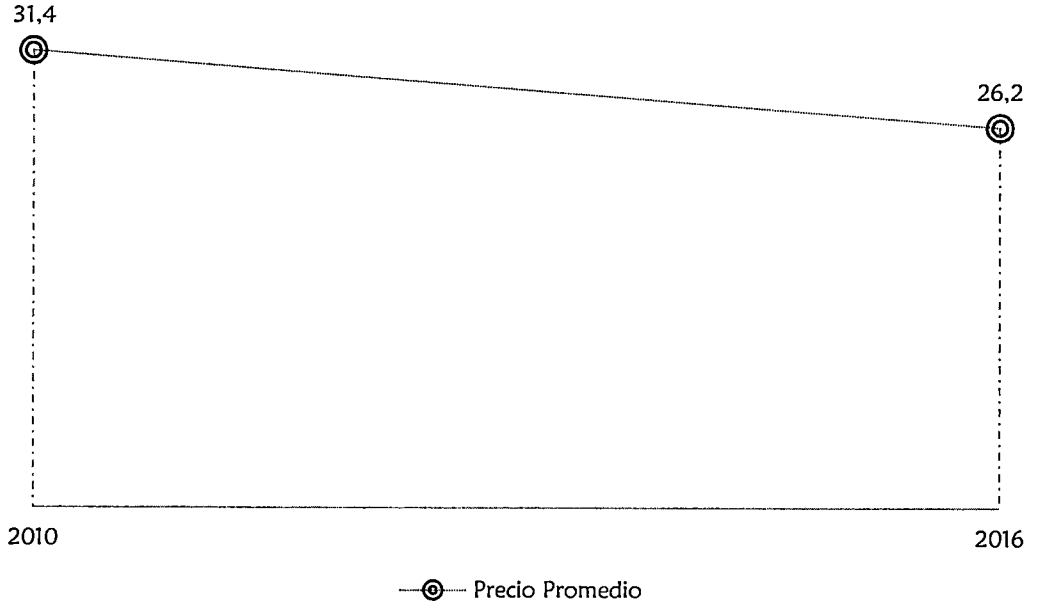
El gráfico anterior evidencia que entre 2011 y 2015 los precios de los planes con un consumo inferior a las 300 llamadas por mes (569 minutos) disminuyeron. Particularmente relevante es la disminución en el precio de la canasta de menor consumo considerada.

Sin embargo, **resulta pertinente complementar dicha información con los datos de evolución del precio efectivo promedio pagado por los usuarios tanto a nivel de minutos como de datos (KB)**. Para estimar dicho precio implícito se parte de los datos de ingresos específicos para el servicio y del

tráfico de dicho servicio en un período determinado. El valor estimado representa el precio promedio del mercado que efectivamente han pagado los usuarios del servicio, considerando la existencia de promociones prepago (minutos gratis) y minutos no consumidos en los paquetes postpago.

Es necesario aclarar que ambas referencias de precios, nominales y reales, son adecuadas para el análisis, dependiendo de aquello que se busque medir. Sin embargo el empleo conjunto de ambos resulta en un análisis más profundo de la realidad del mercado.

**Gráfico 6**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Evolución del precio efectivo promedio pagado por el usuario por el servicio de llamadas[1]. Años 2010[2] y 2016.*



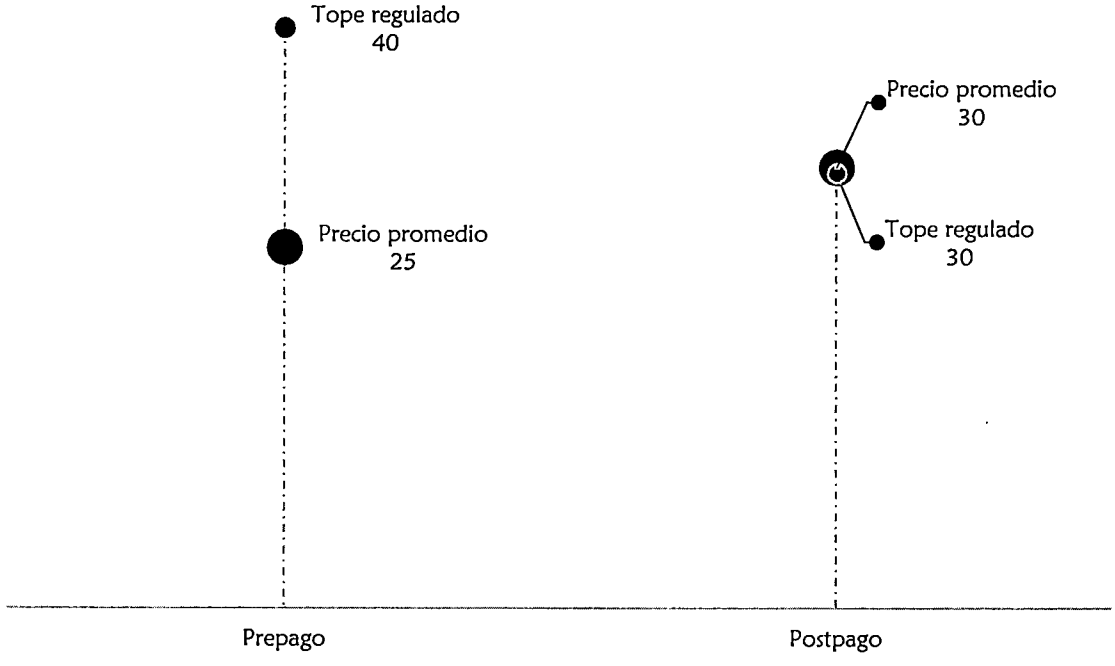

Nota:
[1] Las cifras son en colones por minuto.
[2] Los datos de 2010 se estimaron a partir de información del expediente SUTEL OT-060-2010.

*Fuente*: Elaboración propia a partir de información suministrado por los operadores móviles en respuesta a los oficios 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017, 1175-SUTEL-DGM-2017, 1176-SUTEL-DGM-2017 y 1177-SUTEL-DGM-2017.

**Gráfico 7**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

*Comparación del precio efectivo promedio pagado por el usuario por el servicio de llamadas y el tope tarifario vigente[1]. Desagregado por prepago y postpago. Año 2016.*




Nota:
[1] Las cifras son en colones por minuto.

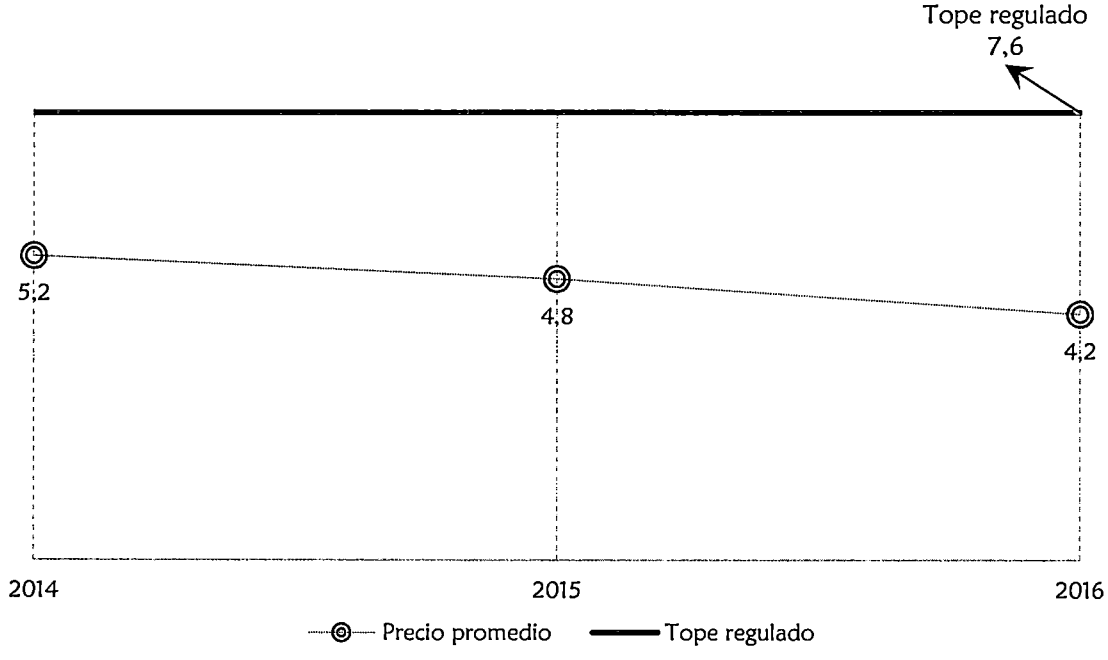
*Fuente*: Elaboración propia a partir de información suministrado por los operadores móviles en respuesta a los oficios 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017, 1175-SUTEL-DGM-2017, 1176-SUTEL-DGM-2017 y 1177-SUTEL-DGM-2017.

**Gráfico 8**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

*Comparación del precio efectivo promedio pagado por el usuario por el servicio de datos[1] y el tope tarifario vigente[2]. AñoS 2014-2016.*




Nota:
[1] Las cifras son en colones por megabyte (MB).
[2] Se considera el tope definido para el servicio prepago mediante RCS-295-2012.

*Fuente*: Elaboración propia a partir de Información suministrado por los operadores móviles en respuesta a los oficios 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017, 1175-SUTEL-DGM-2017, 1176-SUTEL-DGM-2017 y 1177-SUTEL-DGM-2017.

Los gráficos anteriores evidencian que los precios efectivos de los servicios de llamadas y datos sí han disminuido. Así por ejemplo, en el año 2016 el precio de las llamadas prepago era un 60% menos que el tope tarifario vigente, mientras que el precio de los datos era un 45% inferior al tope tarifario vigente.

Asimismo, se evidencia una caída del 19% en el precio efectivo promedio pagado por los usuarios por el consumo de datos móviles, entre los años 2014 y 2016. Mientras que el precio efectivo promedio de las llamadas disminuyó un 17%, entre los años 2010 y 2016.

La información anterior, relacionada con precios efectivos[20], complementa la información de precios nominales, que había sido incluida en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016, reflejando una evolución favorable del mercado móvil, en términos de menores precios ofrecidos al usuario final.

[20] En el informe publicado en el año 2016 se había reconocido que en el caso del servicio prepago la existencia de promociones de tipo "Duplica" y "Triplica" hacen que el usuario pueda pagar de manera efectiva precios inferiores a los precios de lista.

En ese sentido, la información recibida en el marco de la consulta pública del citado informe 6419-SUTEL-DGM-2016, permite a la SUTEL tener una visión más completa del mercado y analizar su conclusión anterior, en el sentido de que todos los usuarios del servicio de telecomunicaciones móviles, y no sólo los usuarios postpago, se han visto beneficiados de la apertura del sector mediante el ofrecimiento de menores precios.

El hecho de que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones móviles se han visto beneficiados de mejores precios producto de la dinámica competitiva del mercado es respalda por diversos estudios internacionales. Entre ellos se puede citar el informe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)[21] "Midiendo la Sociedad de la Información" según el cual Costa Rica encabezaba en 2015 el *top 5* de países con los precios más bajos del servicio celular en la región de América, o bien, el informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)[22] sobre el "Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016", el cual indica que *"En las tarifas prepago de menor vigencia (un día), los países con mayor asequibilidad en enero de 2016 eran Argentina y Paraguay* [Costa Rica se ubica en tercer lugar]. *Por el contrario, Honduras tenía una asequibilidad mucho menor (11,1% del SMLV diario). En la vigencia de 30 días, Uruguay, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, Panamá, México y Costa Rica tuvieron la mejor asequibilidad, con costos menores a 2%* [del ingreso per cápita]".

Otra de las preocupaciones indicadas por la SUTEL, en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016, era que la dinámica competitiva del mercado de telecomunicaciones móviles parecía estar en gran medida definida por el ICE, preocupándole en particular a la SUTEL el hecho de que no se tenía evidencia clara de que las acciones de Claro y Movistar pudieran actuar como contrapeso de un eventual abuso (aumento injustificado del precio) del operador incumbente del mercado, sino que dichos operadores se limitarían a seguirlo.[23]

No obstante, de cara a la política comercial más reciente de los operadores móviles se encuentra que no se han vuelto a presentar situaciones en las cuales Claro y Movistar actúen como meros seguidores de Kölbi, sino que por el contrario estos operadores han aprovechado una serie de cambios llevados a cabo por este operador para posicionarse en el mercado. A continuación se resumen una serie de ejemplos:

- ***Vigencia del bono promocional***

Marzo de 2016: Kölbi disminuyó la vigencia para determinados bonos promocionales[24].

Situación actual 2017:

---

[21] ITU. (2016). *Measuring the Information Society Report.* Génova, Suiza. Pág. 112
[22] CEPAL. (2016). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016.* Naciones Unidas. Santiago de Chile. Págs. 22-23.
[23] En el 2013 hubo una serie de acciones ejecutadas por los operadores móviles, identificadas en el citado informe 6419-SUTEL-DGM-2016, que hacían considerar dicha situación como un riesgo para el consumidor.
[24] De la revisión hecha en redes sociales se encuentra que a partir de 2017 se empieza a generalizar el ofrecimiento de bonos de recarga con vigencias de 1 día hábil.

| Monto recarga | Kölbi | Movistar | Claro |
|---|---|---|---|
| Entre 1.000 y 1.499 colones | 1 día | 7 días | 6 días |
| Entre 1.500 y 3.999 colones | 3 días | 7 días | 6 días |
| Igual o superior 4.000 colones | 7 días | 7 días | 6 días |

*Fuente*: Elaboración propia a partir de Información suministrado por los operadores móviles en respuesta a los oficios 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017 y 1175-SUTEL-DGM-2017, y consulta en los sitios Web y redes sociales de los operadores realizada el 22-06-17.

- ***Tarifas diferenciadas para saldos regalados***

Mayo de 2016: Kölbi aumentó las tarifas que aplica para descargar el consumo de los saldos regalados en promociones extra saldos.

Situación actual 2017:

| Servicio | Kölbi | Movistar | Claro |
|---|---|---|---|
| Llamadas (minutos) | 50 | 40 | 50 |
| Datos (KB) | 0,008588 | NA | NA |

*Fuente*: Elaboración propia a partir de Información suministrado por los operadores móviles en respuesta a los oficios 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017 y 1175-SUTEL-DGM-2017, y consulta en los sitios Web y redes sociales de los operadores realizada el 22-06-17.

Marzo de 2017: Kölbi introdujo la política de uso justo.

Situación actual 2017:

| Plan | Kölbi | Movistar[1] | Claro |
|---|---|---|---|
| Mínimo | 2 GB | 2 GB | 10 GB |
| Máximo | 20 GB | 20 GB | 20 GB |

Nota:
[1] Movistar aplicaba la política de uso justo desde antes de ser aplicada por Kölbi.

*Fuente*: Elaboración propia a partir de Información suministrado por los operadores móviles en respuesta a los oficios 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017 y 1175-SUTEL-DGM-2017, y consulta en los sitios Web y redes sociales de los operadores realizada el 22-06-17.

Los elementos anteriores dejan ver que a partir de 2016, pese a que Kölbi ha llevado a cabo una serie de ajustes en su política comercial, los operadores Claro y Movistar no se han limitado a "seguir" simplemente dicha política, sino que han mantenido una política comercial independiente. Lo anterior se puede confirmar por la reacción en redes sociales de los operadores Claro y Movistar ante la entrada en vigencia de la política de uso justo de Kölbi.

**Ilustración 1**

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de publicidad de Movistar en redes sociales, a partir del lanzamiento de la política de uso justo de Kölbi. Año 2017.*

*Fuente:* Página de Facebook de Movistar, Fotos de la biografía, recuperada el 12 de junio del 2017.

**Ilustración 2**
Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:
*Ejemplo de publicidad de Movistar en redes sociales, a partir del lanzamiento de la política de uso justo de Kölbi. Año 2017.*

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

*Fuente:* Página de Facebook de Movistar, Fotos de la biografía, recuperada el 12 de junio del 2017.

**Ilustración 3**
Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:
*Ejemplo de publicidad de Movistar en redes sociales, a partir del lanzamiento de la política de uso justo de Kölbi. Año 2017.*

*Fuente:* Página de Facebook de Movistar, Fotos de la biografía, recuperada el 12 de junio del 2017..

**Ilustración 4**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de publicidad de Claro en redes sociales, a partir del lanzamiento de la política de uso justo de Kölbi. Año 2017.*

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

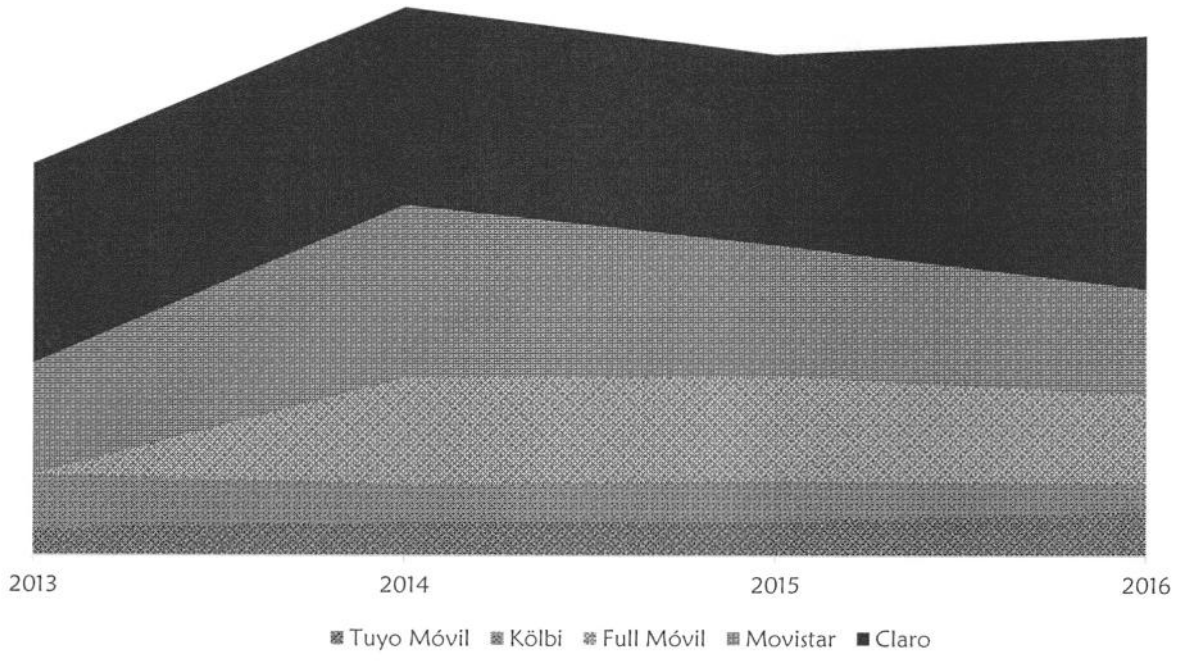
*Fuente:* Página de Facebook de Claro, Fotos de la biografía, recuperada el 12 de junio del 2017.

**Ilustración 5**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Ejemplo de publicidad de Claro en redes sociales, a partir del lanzamiento de la política de uso justo de Kölbi. Año 2017.*

*Fuente:* Página de Facebook de Claro, Fotos de la biografía, recuperada el 12 de junio del 2017.

Un elemento adicional que puede considerarse en relación con la rivalidad competitiva a nivel de precios es la evolución de la cantidad mensual promedio de promociones extra saldo (duplica, triplica, etc.) lanzadas por los operadores móviles. Dicha información se resume en el siguiente gráfico.

**Gráfico 9**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Evolución de la cantidad mensual de promociones extra saldo lanzadas por los operadores móviles. Años 2013-2016.*




*Fuente*: Elaboración propia a partir de Información suministrado por los operadores móviles en respuesta a los oficios 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017, 1175-SUTEL-DGM-2017, 1176-SUTEL-DGM-2017 y 1177-SUTEL-DGM-2017.

La información anterior evidencia un comportamiento diferenciado en términos del lanzamiento de promociones por parte de los distintos operadores. Así, por ejemplo, se observa que a lo largo de todo el período considerado Kölbi ha lanzado menos promociones que las llevadas a cabo por los otros operadores de red del mercado. En el caso de Claro conviene destacar el repunte en la cantidad de promociones extra saldo lanzadas durante el año 2016.

Esto viene a respaldar el hecho de que en el mercado se observa una diferenciación en cuanto a lo oferta y política comercial de los operadores móviles del mercado.

Los elementos anteriores evidencian que en los últimos dos años ha venido mejorando el nivel de rivalidad del mercado, lo que se traduce en un entorno más competitivo y finalmente en mejores condiciones para los usuarios finales.

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

En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se concluyó que la oferta comercial de los operadores móviles se había diversificado significativamente para la modalidad de post-pago, sin embargo, preocupaba a

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

la SUTEL que no se observara una amplia diversificación en la oferta comercial prepago, particularmente en lo referente al servicio de internet.

En relación con lo anterior, la oferta postpago continua siendo diversificada, como se ve en las siguientes Ilustraciones.

**Ilustración 6**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Oferta comercial postpago Claro. Año 2017.*

| MODALIDAD | PLAN | MINUTOS | SMS | VELOCIDAD 3G HASTA | DESCARGA 4G LTE | RENTA TOTAL | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CONTROL | 1 | 75 | 75 | 2 Mbps<br>4 Mbps<br>6 Mbps | 2GB<br>4GB<br>6GB | ¢9.800<br>¢10.800<br>¢13.800 | |
| PURO | 2 | 150 | 150 | 4 Mbps<br>6 Mbps<br>8 Mbps | 4GB<br>6GB<br>8GB | ¢13.200<br>¢16.200<br>¢19.200 | |
| | 3 | 300 | 300 | 4 Mbps<br>6 Mbps<br>8 Mbps | 4GB<br>6GB<br>8GB | ¢18.500<br>¢21.500<br>¢24.500 | |
| | 4 | 600 | 600 | 4 Mbps<br>6 Mbps<br>8 Mbps | 4GB<br>6GB<br>8GB | ¢28.900<br>¢31.900<br>¢34.900 | |
| | ILIMITADO 1 | Ilimitados | Ilimitados | 5 Mbps | 12GB | ¢44.000 | Incluye Claro música mensual |
| | ILIMITADO 2 | Ilimitados | Ilimitados | 5 Mbps | 20GB | ¢55.000 | |

a. Precios incluyen el impuesto de ventas.
b. La velocidad de navegación en 4G LTE es de hasta 30 Mbps.
c. Minutos y sms onnet ilimitados en la red Claro Costa Rica. Minutos y sms de los paquetes corresponden a todas las redes.
d. Minutos y sms de Planes Sin Límite Ilimitado 1 y Sin Límite Ilimitado 2 corresponden a todas las redes Costa Rica.
e. Datos 3G corresponde a velocidad máxima de navegación 3G ilimitada.
f. Datos 4G corresponde a capacidad de descarga en 4G LTE.
g. Política de Uso Justo en 3G de 10GB de descarga que al ser alcanzado, pasará a navegar ilimitado a 256 kbps.

*Fuente:* Página de Facebook de Claro, recuperada el 23 de junio del 2017.

**Ilustración 7**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Oferta comercial postpago Movistar. Año 2017.*

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

| Plan | Internet LTE 4G | | | Minutos | | SMS | | Larga Distancia | Contenido | | Mensualidad | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Velocidad | Cupo GB | Cupo GB Extra Gratis [3] | A números Movistar | A cualquier operador | A números Movistar | A cualquier operador | Minutos a USA y Canadá | Movistar Play [4] | Napster [5] | Sin Celular | Con Celular |
| Plan 4G @6 | LTE 4G ULTRA | 20 | 1.5 | Ilimitado | 1,250 | Ilimitado | 1,250 | Incluido | Incluido | GRATIS | ¢40.900 | ¢48.000 |
| Plan 4G @5 | LTE 4G ULTRA | 8 | 1.5 | Ilimitado | 1,000 | Ilimitado | 1,000 | Incluido | Incluido | GRATIS | ¢31.900 | ¢37.000 |
| Plan 4G @4 | LTE 4G ULTRA | 6 | 1.5 | Ilimitado | 500 | Ilimitado | 500 | Incluido | Incluido | 50% descuento | ¢25.900 | ¢30.000 |
| Plan 4G @3 | LTE 4G | 5 | 1.5 | Ilimitado | 250 | Ilimitado | 250 | Incluido | Incluido | ¢3.500 | ¢20.900 | ¢24.000 |
| Plan 4G @2 | LTE 4G | 4 | 1 | Ilimitado | 150 | Ilimitado | 150 | No incluido | Incluido | ¢3.500 | ¢14.900 | ¢17.000 |
| Plan 4G @1 | LTE 4G Básico | 3 | 1 | 200 | 100 | Ilimitado | 100 | No incluido | Incluido | ¢3.500 | ¢9.900 | ¢12.000 |
| Plan 4G Básico | LTE 4G Básico | 2 | 1 | 100 | 60 | 200 | 60 | No incluido | Incluido | ¢3.500 | N/A | ¢9.000 |

Las rentas de los planes incluyen el I.V.A.
[1] Disponible únicamente con celulares exclusivos para esto.
[2] Los minutos de LDI a USA y Canadá son compartidos con los minutos a cualquier operador.
[3] Cupo extra: 500 MB al pagar tu factura antes del vencimiento (activa este beneficio en el App Mi Movistar).
+ 500MB o 1GB de entretenimiento dependiendo del plan. Vigencia del cupo de entretenimiento: 3 meses.
[4] Disfrutá de las mejores películas y series desde cualquier dispositivo.
Más info: www.movistar.cr/movistarplay
[5] 39 millones de canciones. Conocé más en www.napstercr.com

UNA MARCA DE Telefónica

*Fuente*: Página de Facebook de Movistar, recuperada el 23 de junio del 2017

**Ilustración 8**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles: Oferta comercial postpago Kölbi. Año 2017.*

Si tu plan es mailear, skypear, navegar, calendear, entonces tu plan es PLAN PROFESIONAL. ¿Qué esperás para elegir uno?

| Plan | Min. | SMS | 3G Mbps | GB** | Precio |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 140 | 350 | 1 | 4 | ₡10 000 |
| 2 | 250 | 600 | 1,5 | 6 | ₡16 000 |
| 3 | 600 | 750 | 2 | 8 | ₡24 000 |
| 4 | 1000 | 1000 | 2 | 10 | ₡34 000 |
| 5 | 1300 | 1300 | 3 | 20 | ₡45 000 |

**Todos los planes incluyen velocidad 4G hasta 6 Mbps**

***Velocidad hasta:** La navegación de Internet en la red 3G o 4G está sujeta a la cobertura y disponibilidad de la red en la zona de uso del servicio celular, y a las características o configuración del teléfono o dispositivo móvil que utilicés, adquirido en ICE u otro lugar.

****Capacidad promocional (GB):** es la capacidad de transferencia de datos asignada al plan, consumible durante el periodo de facturación mensual, según la velocidad contratada. Se contabilizará como consumo de la capacidad asignada la suma de cualquier transferencia de datos hacia la red (carga) o desde la red (descarga) en cualquiera de las redes móviles 2G, 3G y 4G. Consultá la Política de uso justo del Internet móvil postpago.

**Capacidad regular del plan de ₡10 000 es de 3GB por mes, del plan de ₡16 000 es de 4GB por mes, del plan de ₡24 000 es de 5GB por mes, del plan de ₡34 000 es de 8GB por mes, del plan de ₡45 000 es de 20GB por mes.**

*Fuente*: Página Web del ICE, https://www.kolbi.cr, consultada el 23 de junio del 2017.

**Ilustración 9**

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
Oferta comercial postpago Kölbi. Año 2017.

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

Si tu plan es facebookear, googlear, twittear, chatear, entonces tu plan es PLAN CONECTADO. ¿Qué esperás para elegir uno?

| Plan | Min. | SMS | 3G Mbps | GB ** | Precio |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 35 | 400 | 1 | 2 | ₡6 500 |
| 2 | 60 | 700 | 3 | 4 | ₡10 000 |
| 3 | 130 | 1000 | 4 | 6 | ₡16 000 |
| 4 | 360 | 1500 | 5 | 8 | ₡24 000 |
| 5 | 800 | 1850 | 5 | 10 | ₡34 000 |
| 6 | 1000 | 2000 | 5 | 20 | ₡45 000 |

**Todos los planes incluyen velocidad 4G hasta 6 Mbps**

***Velocidad hasta:** La navegación de Internet en la red 3G o 4G está sujeta a la cobertura y disponibilidad de la red en la zona de uso del servicio celular, y a las características o configuración del teléfono o dispositivo móvil que utilicés, adquirido en ICE u otro lugar.

****Capacidad promocional (GB):** es la capacidad de transferencia de datos asignada al plan, consumible durante el periodo de facturación mensual, según la velocidad contratada. Se contabilizará como consumo de la capacidad asignada la suma de cualquier transferencia de datos hacia la red (carga) o desde la red (descarga) en cualquiera de las redes móviles 2G, 3G y 4G. Consultá la Política de uso justo del Internet móvil postpago.

**Capacidad Regular del plan de ₡6 500 es de 2GB por mes, del plan de ₡10 000 es de 3GB por mes, del plan de ₡16 000 es de 4GB por mes, del plan de ₡24 000 es de 5GB por mes, del plan de ₡34 000 es de 8GB por mes, del plan de ₡45 000 es de 20GB por mes.**

*Fuente*: Página Web del ICE, https://www.kolbi.cr, consultada el 23 de junio del 2017.

**Ilustración 10**

*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
Oferta comercial postpago Kölbi. Año 2017.

| Plan | Min. | SMS | 3G Mbps | GB** | Precio |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 100 | 200 | 1 | 2 | ₡6 500 |
| 2 | 140 | 350 | 1 | 4 | ₡10 000 |
| 3 | 250 | 600 | 1.5 | 6 | ₡16 000 |
| 4 | 600 | 750 | 2 | 8 | ₡24 000 |
| 5 | 1000 | 1000 | 2 | 10 | ₡34 000 |
| 6 | 1300 | 1300 | 3 | 20 | ₡45 000 |

**Todos los planes incluyen velocidad 4G hasta 6 Mbps**

***Velocidad hasta:** **La navegación de Internet en la red 3G o 4G está sujeta a la cobertura y disponibilidad de la red en la zona de uso del servicio celular, y a las características o configuración del teléfono o dispositivo móvil que utilicés, adquirido en ICE u otro lugar.**

****Capacidad promocional (GB):** es la capacidad de transferencia de datos asignada al plan, consumible durante el periodo de facturación mensual, según la velocidad contratada. Se contabilizará como consumo de la capacidad asignada la suma de cualquier transferencia de datos hacia la red (carga) o desde la red (descarga) en cualquiera de las redes móviles 2G, 3G y 4G. Consultá la Política de uso justo del Internet móvil postpago.

**Capacidad regular del plan de ₡6 500 es de 2GB por mes, del plan de ₡10 000 es de 3GB por mes, del plan de ₡16 000 es de 4GB por mes, del plan de ₡24 000 es de 5GB por mes, del plan de ₡34 000 es de 8GB por mes, del plan de ₡45 000 es de 20GB por mes.**

**Nota:** Los clientes que actualmente tengan un plan fusión k 1 cuya mensualidad es de ₡6 500 en modalidad consumo o por horario, se les mantendrá una capacidad mensual de 3GB. Una vez se cumpla el periodo del contrato, la capacidad mensual asignada será de 2 GB.

*Fuente*: Página Web del ICE, https://www.kolbi.cr, consultada el 23 de junio del 2017.

Los elementos previos permiten mantener la conclusión indicada en el informe del año 2016, de que la oferta comercial postpago es variada y contrasta positivamente con la oferta disponible en el 2010 previo a la apertura del sector, cuando existía un único tipo de plan comercial que se ofrecía al público. Una oferta comercial más variada es un beneficio para el usuario final, el cual no sólo ve ampliadas sus posibilidades de elegir, sino que encuentra opciones más ajustadas a sus patrones reales de consumo.

En relación con el segmento prepago, es necesario indicar que pese a la conclusión de que este segmento era menos dinámico que el postpago, el mismo informe 6419-SUTEL-DGM-2016 reconocía en el apartado de análisis prospectivo, que al final del proceso de elaboración del informe (junio-julio 2016) los operadores estaban empezando a incursionar en el ofrecimiento de paquetes prepago a precios más asequibles y más ajustados a las necesidades reales de consumo de los usuarios prepago.

El ofrecimiento de este tipo de paquetes (bolsas de minutos y datos) continuó dándose en el mercado, en particular conviene destacar los paquetes de datos disponibles en este momento en el mercado.

**Cuadro 2**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Paquetes de internet prepago ofrecidos por los operadores de telecomunicaciones móviles[1]. Año 2017.*

| Operador/Tipo | MB incluidos | Precio nominal | Precio efectivo[1] |
|---|---|---|---|
| Movistar Día | 90 | 289 | 3,21 |
| Movistar Diario | 100 | 289 | 2,89 |
| Movistar Semana | 1.000 | 2.500 | 2,50 |
| Movistar Mes | 3.000 | 9.000 | 3,00 |
| Claro 20 MB | 20 | 100 | 5,00 |
| Claro Día | 100 | 300 | 3,00 |
| Claro Día Full | 250 | 600 | 2,40 |
| Claro 3 Días | 1.000 | 2.000 | 2,00 |
| Claro 7 Días | 3.000 | 5.500 | 1,83 |
| Kölbi En Todas 1 día | 60 | 200 | 3,33 |
| Kölbi En Todas 3 días | 200 | 600 | 3,00 |
| Kölbi En Todas 5 días | 300 | 1.300 | 4,33 |
| Kölbi En Todas 10 días | 500 | 2.500 | 5,00 |
| Kölbi En Todas 30 días | 2.000 | 9.000 | 4,50 |

Nota:
[1] El precio efectivo es colones por megabye (MB).

*Fuente:* Páginas Web de los operadores móviles consultadas el 22 de junio del 2017.

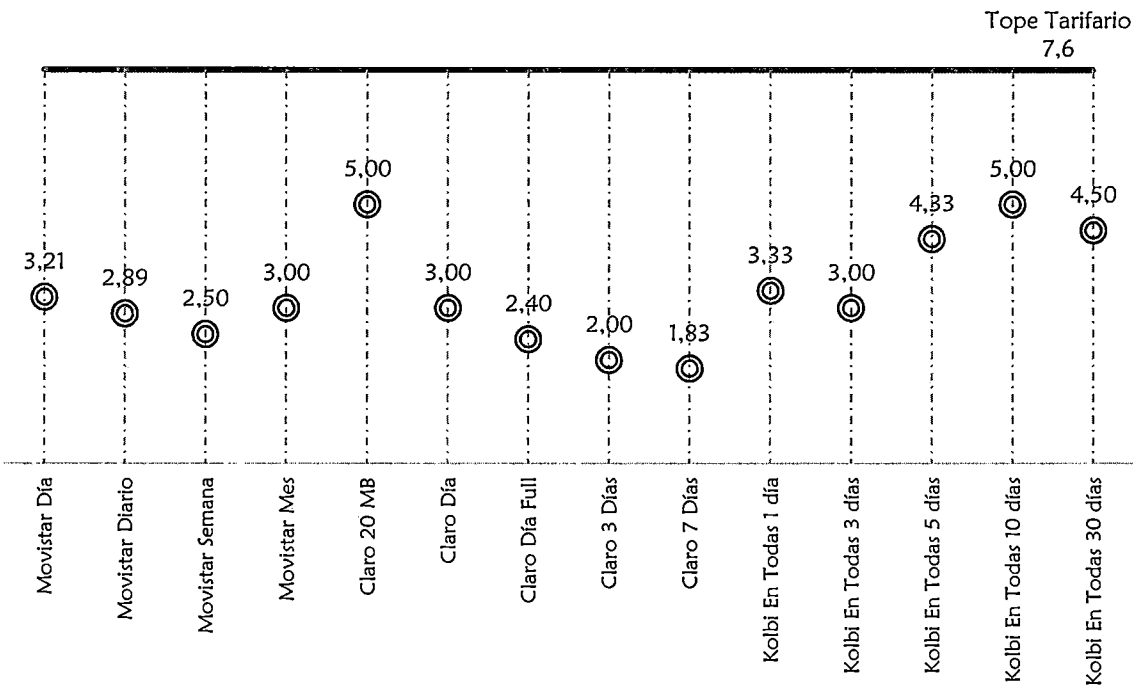
Es importante destacar que los paquetes anteriores no sólo se ajustan a las necesidades de consumo del segmento prepago[25], sino que ofrecen precios efectivos inferiores al tope tarifario vigente como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 10**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Comparación del precio efectivo promedio de los paquetes de datos prepago[1] ofrecidos por los operadores móviles en relación con el tope tarifario vigente. Año 2016.*

[25] Según los datos suministrados por los operadores, a diciembre 2016 los usuarios prepago del mercado consumían en promedio 24 MB diarios.

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**




Nota:
[1] Cifras en colones por megabyte (MB).

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información contenida en las páginas Web de los operadores móviles consultadas el 22-06-17.

Adicionalmente, en relación con la rivalidad competitiva en factores distintos al precio se hace necesario considerar la participación de cada operador en diferentes segmentos del mercado móvil, lo cual permite ver las diferencias que existen en el posicionamiento competitivo de cada uno de los operadores:

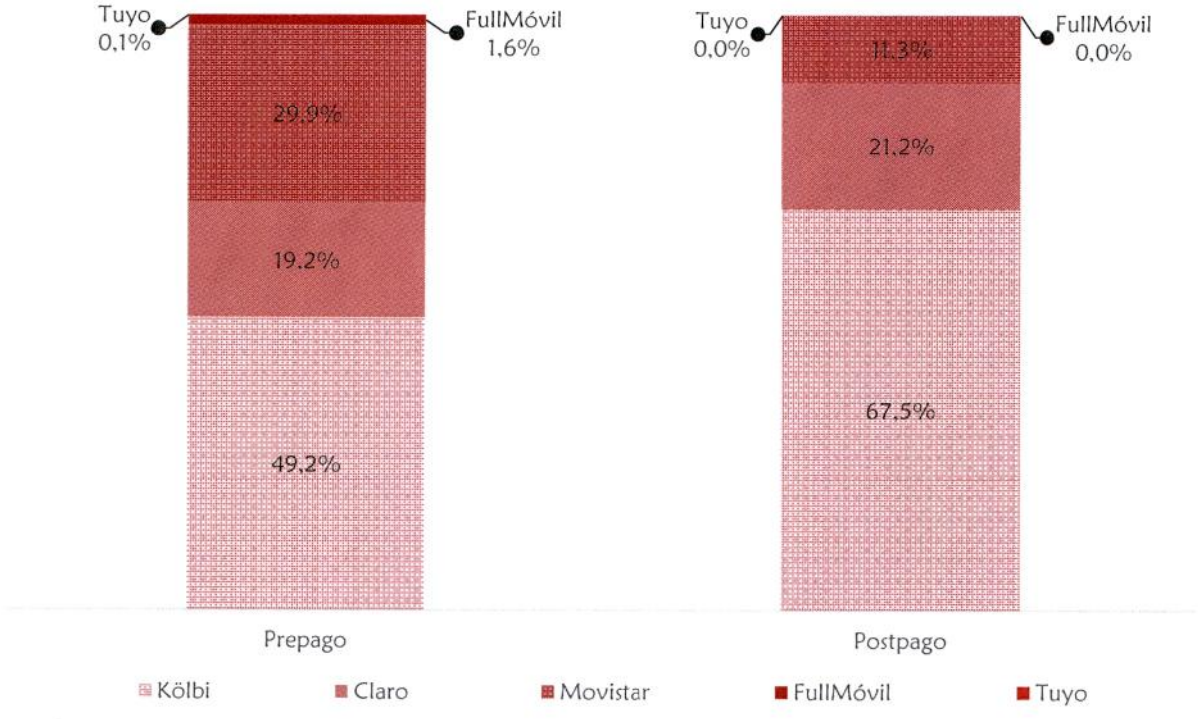
- En el caso de Kölbi el segmento donde tiene una mayor cuota de mercado es el postpago, donde aún posee un 68% de participación.

- En el caso de Movistar el segmento en el que tiene una mayor cuota de mercado es el prepago, con un 30%. Mientras que su segmento postpago es significativamente más pequeño alcanzando solamente el 11%.

- En el caso de Claro el segmento en el que tiene una mayor cuota de mercado es el segmento de internet móvil, con un 30%, al tiempo que se observa un equilibrio entre sus segmentos prepago y postpago.

Lo anterior se observa en los siguientes gráficos.

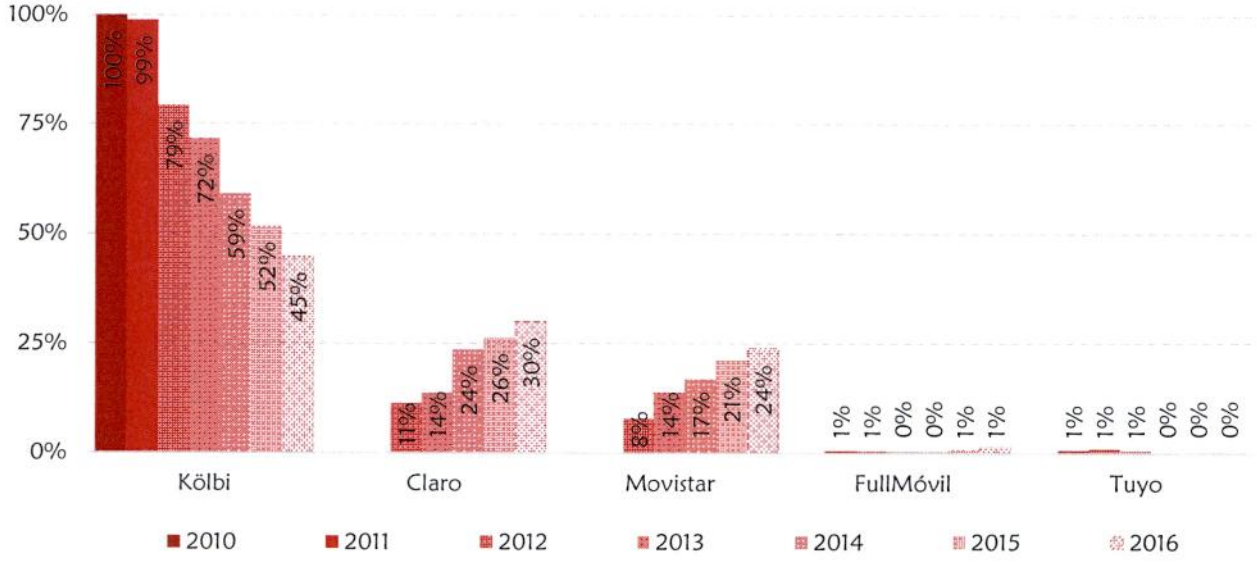
**Gráfico 11**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Cuota de participación de mercado cuantificada por cantidad de usuarios, por operador según su marca comercial. Distribución porcentual. Periodo 2016.*




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

**Gráfico 12**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Cuota de participación de mercado cuantificada por cantidad de usuarios del servicio de internet, por operador según su marca comercial. Distribución porcentual. Periodo 2010-2016.*

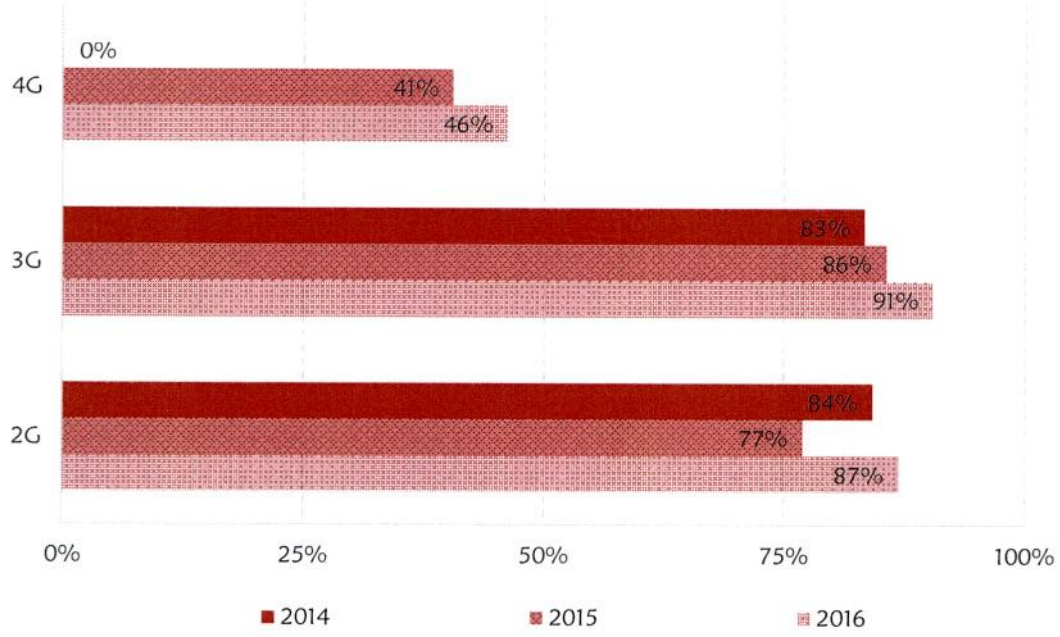



*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de Sutel.

Finalmente, un tercer elemento que se puede destacar en relación con la competencia de los operadores móviles tiene que ver con la diferenciación en términos de la calidad de la red. En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se había reconocido que los operadores también compiten por otros elementos como la cobertura de red y redes de distribución y ventas.

**Gráfico 13**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Porcentaje de cobertura nacional de las redes móviles estimado a partir de la cantidad de distritos con cobertura. Periodo 2014-2016.*

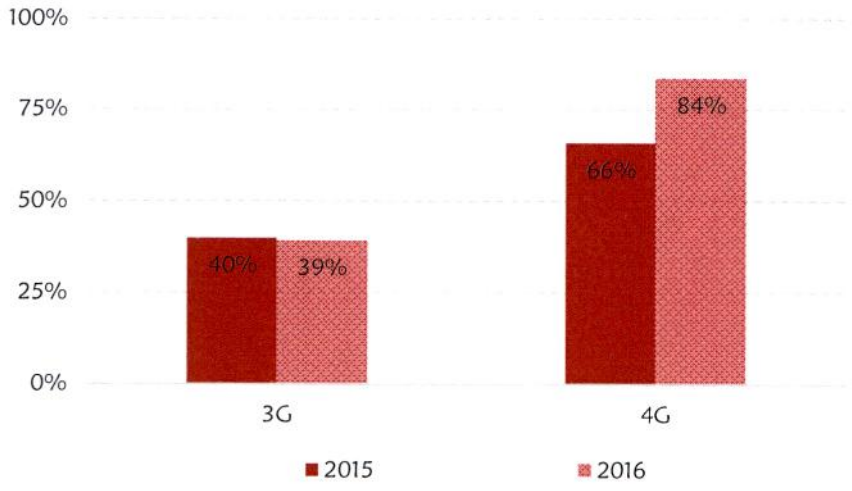



*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Calidad.

En ese sentido la diferenciación en términos de calidad de redes se vuelve un elemento central para mejorar la experiencia de los usuarios finales. Los siguientes gráficos muestran el desempeño promedio de las redes 3G y 4G de cada uno de los operadores respecto a la velocidad de subida ofrecida al usuario final.

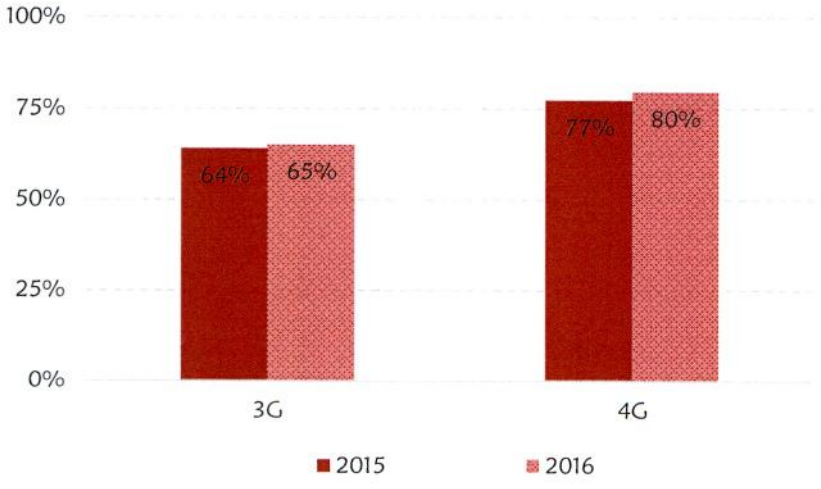
**Gráfico 14**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

*Porcentaje de desempeño promedio respecto a la velocidad de subida contratada en las redes 3G y 4G del operador Kölbi. Periodo 2015-2016.*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Calidad.

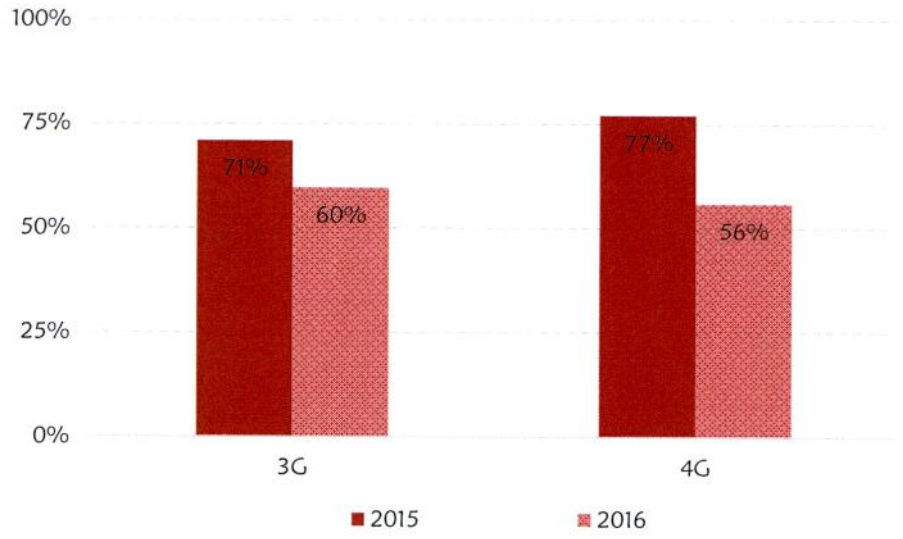
**Gráfico 15**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Porcentaje de desempeño promedio respecto a la velocidad de subida contratada en las redes 3G y 4G del operador Movistar. Periodo 2015-2016.*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Calidad.

**Gráfico 16**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

Porcentaje de desempeño promedio respecto a la velocidad de subida contratada en las redes 3G y 4G del operador Claro. Periodo 2015-2016.




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Calidad.

Los gráficos anteriores dan cuenta de enfoques competitivos diferenciados por parte de los operadores móviles.

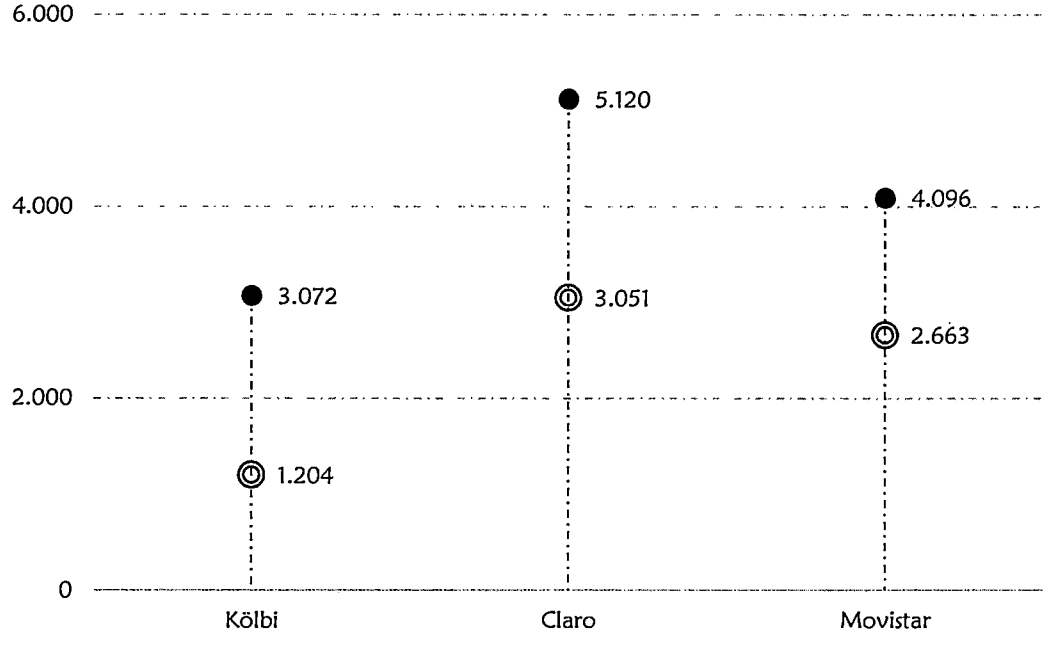
- En el caso de Kölbi se observa un esfuerzo por mejorar los parámetros del servicio 4G, de tal forma que entre 2015 y 2016 mejoró en casi un 20% el cumplimiento de la velocidad ofrecida al usuario, pasando así de un año a otro de ser el operador con el menor nivel de cumplimiento en este parámetro a ser el operador con el mayor nivel de cumplimiento de este parámetro para la red 4G.

- En el caso de Movistar se observa una preocupación por mantener el nivel de cumplimiento de la velocidad ofrecida a los usuarios tanto para su red 3G como para su red 4G, esto dado que en 2015 esta empresa se había ubicado como la segunda en cuanto al nivel de cumplimiento de la velocidad ofrecida a los usuarios. Para 2016 esta empresa se destaca por tener el mayor nivel de cumplimiento de este parámetro para la red 3G.

- En el caso de Claro se observa un deterioro de este indicador tanto para la red 3G como para la red 4G dado que en 2015 esta empresa había obtenido el mayor nivel de cumplimiento del indicador de velocidad ofrecida a los usuarios para ambos tipos de redes. Sin perjuicio de lo anterior, para 2016 esta empresa se ubica en segundo lugar en relación con el nivel de cumplimiento de este parámetro para la red 3G.

Lo anterior debe a su vez ser considerado en relación con la velocidad ofrecida por los operadores móviles.

**Gráfico 17**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Velocidad de subida contratada en relación con la velocidad real obtenida en la red 3G[1], de los operadores Kölbi, Claro y Movistar. Periodo 2016.*



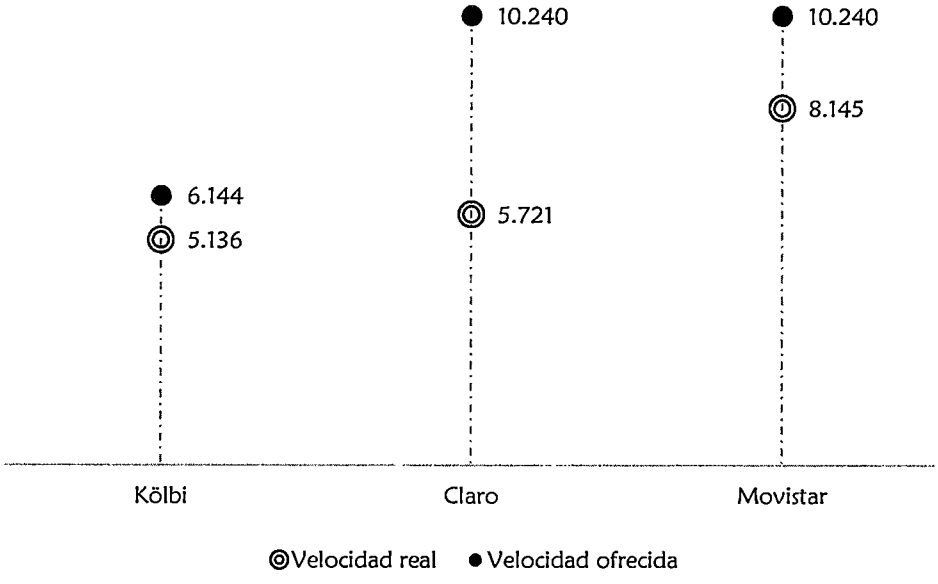

Nota:
[1] Datos en megabits por segundo (Mbps).

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Calidad.

**Gráfico 18**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

*Velocidad de subida contratada en relación con la velocidad real obtenida en la red 4G[1], de los operadores Kölbi, Claro y Movistar. Periodo 2016.*




Nota:
[1] Datos en megabits por segundo (Mbps).

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Calidad.

Los anteriores gráficos muestran que en 2016 la red 4G de Movistar era la que ofrecía una mayor velocidad promedio, alcanzando los 8.145 Mbps, mientras que la red 3G de Claro era la que ofrecía una mayor velocidad promedio, alcanzando los 3.051 Mbps. En el caso de Kölbi este operador ofrecía la menor velocidad promedio tanto para la red 3G como para la red 4G.

Sin perjuicio del hecho de que se deban exigir mejoras a nivel de calidad de las redes -tanto en el nivel de velocidad promedio de descarga ofrecida al usuario como el porcentaje de cumplimiento de la velocidad contratada por el usuario-, y de que SUTEL debe hacer esfuerzos por poner a disposición del usuario final información de este tipo para facilitar la toma de decisiones; la información contenida en los gráficos anteriores evidencia una diferenciación importante en términos de la política de calidad de las redes de Movistar y Claro.

En consecuencia, no puede afirmarse que estos operadores tengan un enfoque de seguidor con respecto a Kölbi en términos de calidad de redes. Particularmente destaca la diferenciación generada por Movistar, tanto en términos de velocidad promedio ofrecida, como de cumplimiento al usuario final de la velocidad contratada.

Los elementos anteriores dan cuenta de que sobretodo en 2016 los operadores móviles Claro y Movistar introdujeron una serie de diferenciaciones en su política comercial.

### *c) Denuncias por prácticas monopolísticas*

Entre 2011 y lo que van del 2011 se han presentado un total de siete denuncias por presuntas prácticas monopolísticas, en el servicio minorista de telecomunicaciones móviles, detalle en el Cuadro 3:

**Cuadro 3**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Investigaciones efectuadas por denuncias de presuntas prácticas monopolísticas. Año 2011-2017.*

| Denunciado | Denunciante | Expediente | Tipo | Estado |
|---|---|---|---|---|
| Kölbi | Movistar | OT-212-2011 | Estrechamiento de márgenes en telefonía móvil | Resuelto. Se multó al ICE por prácticas monopolísticas relativas. |
| Claro | Full Móvil y otros | OT-001-2012 | Estrechamiento de márgenes en llamadas internacionales | Resuelto. Se desestimó denuncia. |
| Kölbi | Callmyway NY S.A. | OT-151-2012 | Estrechamiento de márgenes en telefonía móvil | Pendiente de resolver. |
| Claro y Movistar | Callmyway NY S.A. | PM-542-2014 | Estrechamiento de márgenes en llamadas internacionales | Resuelto. Se desestimó denuncia. |
| Claro y Movistar | Kölbi | SA-1165-2015 y SA-1166-2015 | Estrechamiento de márgenes en roaming | Resuelto. Se desestimó denuncia. |
| Claro y Movistar | Kölbi | PM-435-2016 | Licitación colusoria. | Resuelto. Se desestimó denuncia. |
| Kölbi | Claro | PM-1347-2016 | Condiciones discriminatorias y Negativa de trato | Pendiente de resolver. |

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Mercados.

De este modo si bien se han presentado denuncias por prácticas monopolísticas, no se observa de las denuncias interpuestas un patrón que indique que en los últimos años alguno de los agentes del mercado haya venido ejerciendo uso de poder de mercado para restringir la competencia del mercado de telecomunicaciones móviles. En ese sentido, la competencia del mercado se ha venido realizando en un entorno donde ha predominado la sana competencia, la cual termina beneficiando a los usuarios de los servicios.

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

En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se había concluido relación con el tema de insumos para la prestación del servicio que las principales dificultades en relación con este tema se presentaban en materia de interconexión principalmente en relación con los cargos de terminación establecidos.

Sobre el particular resulta pertinente referirse a lo dispuesto en la RCS-264-2016 de las 15:20 horas del 23 de noviembre de 2016 en relación con la "Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operadores importantes e imposición de obligaciones", donde se dispuso lo siguiente:

> *"...para los nuevos OMR, dados sus patrones de tráfico, y al representar el cargo de terminación móvil entre un 45% y un 60% del tope tarifario, estos operadores también están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría la provisión del servicio de telecomunicaciones móviles a nivel minorista.*
>
> *Conviene destacar que el cargo de interconexión no se ha modificado desde que fue establecido en el año 2010. Si comparamos dicha circunstancia con lo que ha pasado con una serie de países comparables con Costa Rica se evidencian reducciones en los cargos mayoristas de terminación entre los años 2010 y 2014 (años en que se aprobaron en el país las respectivas OIR del ICE).*
>
> *...Costa Rica pasó de estar entre los países de la muestra con el menor cargo de terminación móvil en el año 2010 a estar entre los países de la muestra con el mayor cargo de interconexión en el 2014. Esta situación debe llamar la atención sobre el hecho de que los términos de prestación del servicio mayorista de terminación móvil podrían estar ejerciendo presión a nivel minorista"* (lo destacado es intencional).

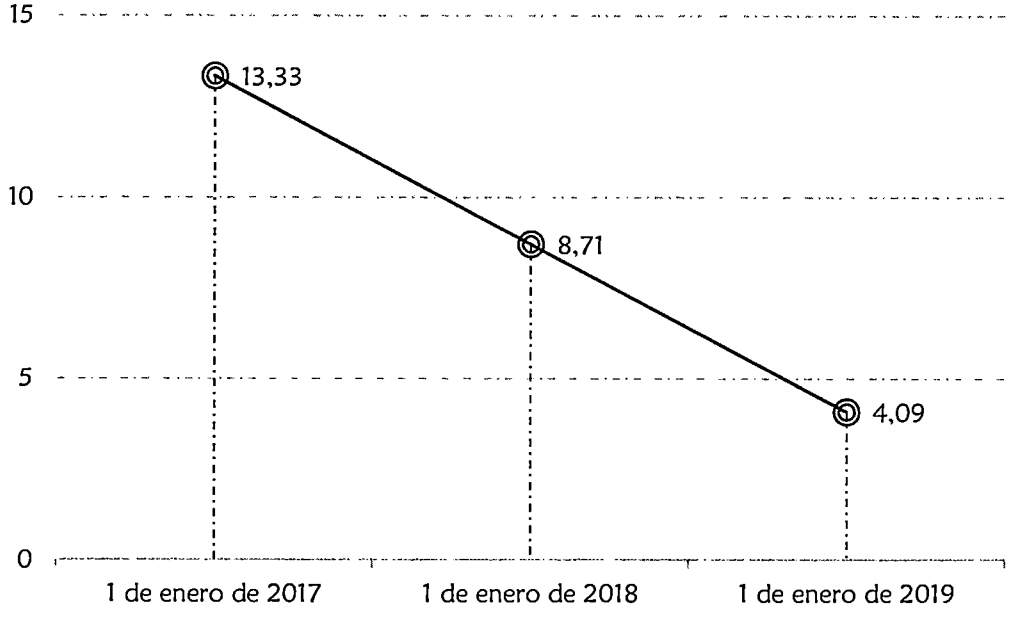
Así, en la revisión de mercados relevantes hecha en el 2016, se detectó que una limitante del nivel de competencia en el mercado móvil lo podría estar constituyendo el cargo de terminación móvil, el cual no se había ajustado desde 2010. De tal forma, que la disminución de dicho cargo mayorista se constituía en un elemento muy relevante para favorecer un mayor de nivel de competencia en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles.

En virtud de lo anterior, la SUTEL mediante resolución RCS-244-2016 actualizó el cargo de terminación móvil en la Oferta de Interconexión del ICE definiendo la senda de disminución para dicho cargo detallada en el siguiente gráfico.

**Gráfico 19**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

*Cargo de terminación móvil en la Oferta de Interconexión del ICE[1]. Periodo 2017 – 2019.*




Nota:
[1] Costo de terminación móvil por minuto.

*Fuente:* Elaboración propia con información de la resolución RCS-244-2016.

El ajuste en el cargo de interconexión, el cual se constituye un costo para las llamadas *off-net*, le otorga a los operadores móviles un mayor margen para disminuir los precios de sus llamadas y para ampliar los beneficios de las promociones extra saldos a las llamadas *off-net* (fuera de la red del operador). En ese sentido debería repercutir en una mayor competencia entre operadores, dado que le otorga a los operadores móviles, en particular a Claro y Movistar, un mayor margen para competir a nivel de precios en el servicios de llamadas nacionales.

Así, esta decisión regulatoria tomada por el Consejo de la SUTEL en noviembre de 2016 vino a solucionar uno de los problemas competitivos encontrados en el análisis del mercado de telecomunicaciones móviles llevado a cabo el año anterior.

### 6) Poder compensatorio de la demanda

En relación con el poder compensatorio de la demanda se mantiene la conclusión encontrada en el informe del año 2016, en cuanto a la baja representatividad de los usuarios empresariales, entendidos estos como grandes clientes, en la cartera total de clientes de los operadores móviles, lo que implica que en este segmento de mercado la demanda tiene un bajo poder compensatorio dado que los usuarios individuales representan el tipo de cliente principal de los operadores.

Dado que los clientes minoristas individuales no tienen la posibilidad de negociar términos distintos a los ya ofrecidos por el operador teniendo que ajustarse a lo establecido en los contratos de adhesión[26], resulta pertinente que los usuarios tengan disponible y de la manera más trasparente toda aquella información que requieran para poder tomar su decisión de adquirir un servicio. En ese sentido SUTEL entiende que es obligación fundamental de los operadores móviles poner a disposición de los usuarios finales toda la información pertinente y útil para que los usuarios finales puedan tomar una decisión informada. Esta información debe ser comunicada a los usuarios en un lenguaje sencillo y encontrarse fácilmente disponible.

**7) Costos de cambio de operador**

Uno de los costos más usuales para el cambio de operador en el servicio de telecomunicaciones móviles se centra en el tema de la portabilidad numérica, sin embargo, en el caso de Costa Rica esta se implementó desde noviembre del año 2013. En este sentido, con la implementación de la portabilidad numérica, SUTEL eliminó desde muy temprano en la apertura del mercado uno de los mayores costos que enfrentan los usuarios para cambiar libremente de proveedor.

En relación con la existencia de otro tipo de costos para cambiar de operador, es necesario indicar que en los servicios modalidad prepago no existe ningún requisito para que el usuario dé por terminada su relación con un determinado operador, con lo cual los costos de cambio de operador son inexistentes. De tal forma que basta con que el usuario deje de hacer uso de su servicio, o bien, en caso de que desee mantener su número telefónico, que realice el trámite de portabilidad para que pueda realizar el cambio de operador.

En virtud de lo anterior, el análisis de la existencia de costos de cambio de operador se centra en la modalidad postpago, particularmente en los elementos establecidos a nivel contractual que se podrían constituir en una barrera de salida al usuario final.

Los requisitos para la recisión de un contrato se encuentran establecidos en contratos homologados por la SUTEL, de forma tal que SUTEL, mediante el proceso de homologación, se convierte en el garante de la protección de los derechos de los usuarios finales al tiempo que evita que el operador establezca cláusulas abusivas en los contratos que suscribirá con los usuarios finales.

Así, el proceso de homologación disminuye la posibilidad de que los operadores establezcan cláusulas que limiten la salida de un usuario y el cambio de este hacia otro operador.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede dejar de reconocer que para el servicio de telecomunicaciones móviles existen cláusulas de permanencia mínima asociadas al subsidio al terminal (teléfono móvil)[27].

[26] Según la RCS-107-2015 el contrato de adhesión es un tipo de contrato cuyas cláusulas son redactadas por una sola de las partes, en este caso el operador o el proveedor del servicio de telecomunicaciones, por lo cual, la otra parte, es decir, el usuario de dicho servicio, se limita tan sólo a aceptar o rechazar el contrato en su integridad.

[27] En ese sentido destaca el hecho de que según la encuesta realizada mediante contratación 2015LA-000003-SUTEL más de un 50% de los usuarios encuestados del ICE adquirieron su teléfono móvil mediante un plan, lo que implican que están sujetos a un período de permanencia mínima, esto incrementa los costos de cambio de operador particularmente para los usuarios de este operador.

Los usuarios que cuentan con contratos que poseen cláusulas de permanencia mínima por subsidio al terminal tienen costos de cambio de operador mayores que otros usuarios[28].

En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se había indicado que una de las principales preocupaciones de la SUTEL en relación con el tema del establecimiento del barreras artificiales para el cambio de operador de salida era el hecho de que en 2016 se empezaron a recibir quejas en el área de protección al usuario final sobre la supuesta imposición de barreras de salida al usuario, mediante la aplicación de altísimas cláusulas de penalización por terminación anticipada de contratos, se recibieron un total de 32 quejas sobre dicha situación a lo largo de 2016 y lo que va de 2017.

A SUTEL le preocupaba la generalización de dicha práctica ya que esta podría llevar a aumentar las barreras al usuario para que este cambie de operador, disminuyendo el nivel competitivo del mercado y el nivel de contestabilidad de este.

En virtud de lo anterior, la SUTEL emitió la resolución RCS-253-2016 de las 17:00 horas del 15 de noviembre de 2016, mediante la cual prohibió que los operadores impusieran cláusulas de permanencia mínima a los usuarios de servicios de telecomunicaciones por tarifas preferenciales. Este acto de la SUTEL, en resguardo de los derechos del usuario final, contribuyó a disminuir aún más los costos de cambio de operador, reduciendo así las barreras al usuario para que este cambie de operador, garantizando de este modo la libertad de los usuarios de elegir el operador o proveedor de servicio de su predilección, derecho que les otorga el artículo 45 de la Ley General de Telecomunicaciones.

En ese sentido se concluye, que las situaciones inadecuadas que el regulador había detectado en cuanto al establecimiento de barreras artificiales al usuario para el cambio de operador en el informe preparado en el año 2016 fueron resueltas mediante la emisión de la citada resolución RCS-253-2016. En consecuencia, en este momento se puede afirmar que tanto para la modalidad prepago como para la modalidad postpago existen bajos costos de cambio de operador.

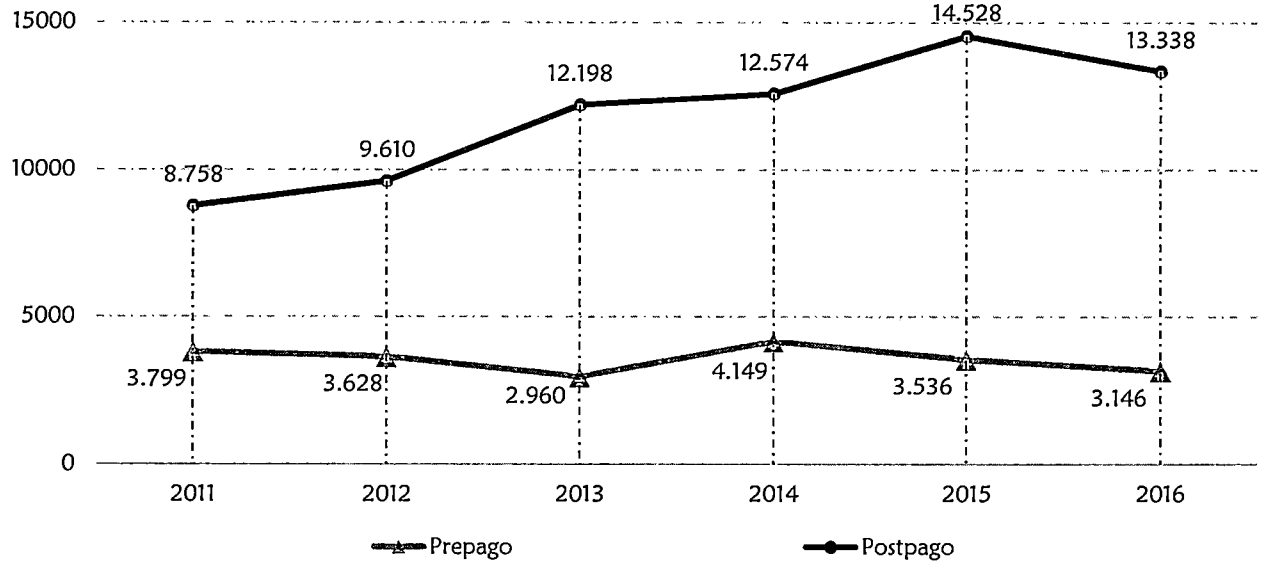
SUTEL considera que garantizar la libertad para que el usuario elija el proveedor de servicios de su preferencia es crucial para permitir una sana competencia en el mercado, porque es mediante el ejercicio del derecho de libre elección del proveedor de servicios que el usuario es capaz de reaccionar no sólo ante el desmejoramiento de los términos de la oferta comercial de su proveedor, sino también, ante la mejora en los términos de la oferta por parte de otros competidores del mercado. Por lo anterior, SUTEL considera que los operadores están en la obligación de garantizar el derecho de los consumidores de elegir el proveedor de su preferencia, con lo cual todos los operadores deben abstenerse de establecer barreras artificiales de salida al usuario que incrementen los costos de cambiarse de operador o bien limiten o impidan el ejercicio de dicho derecho.

## 8) Rentabilidad

[28] Así, aunque las penalizaciones por retiro anticipado están justificadas, no se puede obviar que la existencia de las mismas, juegan un papel relevante ante una eventual decisión de cambio de operador por parte de usuario, porque la existencia del plan de que se trate, viene a atar al usuario con el operador por el período que falte para el vencimiento del plan, erosionando así la posibilidad del usuario de cambiar de operador rápidamente o sin un costo monetario ante el desmejoramiento de las condiciones de la oferta recibida.

En relación con el nivel de rentabilidad obtenido por los operadores, los datos recolectados por la SUTEL muestran que el ARPU (*average revenue per user* o ingreso promedio por usuario) de los operadores móviles es similar al de otros países comparables a Costa Rica, como son los casos de Grecia y Portugal, con niveles de ARPU promedio para 2015 de US$11,54 US$11,06[29], o bien de países con mercados más maduros con Reino Unido US$19,19[30] y Brasil US$18,70[31]. Así, no existen indicios de que en el país los operadores móviles puedan estar obteniendo una rentabilidad desproporcionada que sea evidencia de eventuales abusos.

**Gráfico 20**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Evolución del ARPU[1] promedio mensual de los operadores móviles de Costa Rica. Periodo 2011-2015.*




Nota:
[1] Las cifras están dadas en colones / usuario / mensual.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del Área de Análisis de Mercado.

## II) *BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO*

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

[29] Fuente consultada el 14-04-16: http://www.statista.com/statistics/203642/forecast-for-the-global-average-revenue-per-mobile-user-in-2015-by-region/. Datos a 2015.
[30] Fuente consultada el 27-06-17: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0026/26648/uk_telecoms.pdf. Datos a 2015.
[31] Fuente consultada el 27-06-17: http://www.teleco.com.br/en/en_opcelular.asp. Datos a 2016.

Uno de los parámetros usuales para analizar el costo financiero de un determinado proyecto, incluyendo los proyectos de telecomunicaciones[32], lo constituye el costo del capital[33], el cual corresponde a la rentabilidad mínima bajo la cual una determinada empresa estaría dispuesta a realizar inversiones para brindar servicios de telecomunicaciones. El costo del capital asegura un retorno financiero que permite recuperar el capital empleado en la producción de los servicios brindados.

La referencia más reciente de este valor para el sector telecomunicaciones de Costa Rica lo constituye la estimación de la tasa requerida de retorno o costo del capital determinada en el año 2014 por la SUTEL, este valor era de 12,35% en el caso pre-impuestos y 11,33% en el caso post-impuestos.

Es importante tener en cuenta que dicha tasa es similar a la que prevalece en otros países comparables a Costa Rica, por ejemplo Chile (10,37%), México (9,74%), Brasil (10,4%)[34] y Portugal (11,7%)[35]. Lo anterior permite concluir que los costos financieros asociados al despliegue de red en el caso costarricense se encuentran alineados con los registrados en otros mercados.

Otro elemento importante de ser considerado lo constituye el acceso a financiamiento, el cual resulta relevante dado que el monto de las inversiones necesarias para desplegar una red de telecomunicaciones es muy alto. En relación con este tema los operadores móviles locales habían indicado en una encuesta realizada por SUTEL tener acceso a fuentes de financiamiento[36], con lo cual este elemento no se constituye como un elemento que pueda afectar la competencia futura en el mercado.

Sobre este indicador se puede concluir que actualmente las empresas que ofrecen el servicio de telecomunicaciones móviles en el país son empresas grandes, consolidadas a nivel nacional y en algunos casos también a nivel internacional, lo cual les permite competir de manera dinámica, sin que enfrenten una desventaja entre ellas producto del acceso a las fuentes de financiamiento, de tal forma que esta variable no se constituye en una barrera para la expansión de ninguno de los operadores actuales del mercado.

### 2) Economías de escala y alcance

El sector telecomunicaciones constituye por su misma naturaleza una actividad que posee fuertes economías de escala, lo que se deriva del alto costo de las inversiones de capital que deben realizarse para desplegar una red. Así, entre mayor sea la utilización de la infraestructura, considerando siempre

---

[32] UIT. (s.f.) ICT *Regulation toolkit. Module 2: Competition and Price Regulation.* Consultado el día 24 de marzo de 2011 en http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Sections.1560.html#1560

[33] IRG. (2007). *Principles of implementation and best practice for WACC.* IRG-WG RA (07). Independent Regulation Group

[34] Fuente consultada el 16-04-16: https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?language=ENG&source=emfromsendlink&format=PDF&document_id=929551241&serialid=q05N8G0JrwqzYIHW44CEzEPGyPGeikUFhVbcaJf1YSk%3D

[35] Fuente consultada el 16-04-16: http://www.anacom.pt/streaming/Anacom_ptcCostCapital2012_13_BTJuly2013.pdf?contentId=1169585&field=ATTACHED_FILE

[36] Encuesta a los operadores móviles realizada por SUTEL por medio de oficio 8514-SUTEL-DGM-2016

la capacidad con la cual fue diseñada la red, menor será el costo con el que se puede prestar cada uno de los servicios que utilizan la red desplegada por el operador.

Aunque no puede llegar a afirmarse que la redes de Kölbi, Movistar y Claro poseen los mismos ahorros de costos al aumentar su escala de producción, es necesario reconocer que las redes de los tres operadores móviles de red del mercado poseen economías de escala dado el tamaño que al alcanzado y el dimensionamiento propio de dichas redes.

La existencia de economías de escala, al otorgarles una ventaja a los operadores ya establecidos en el mercado, genera una barrera de entrada para nuevos operadores que deseen ingresar a ofrecer servicios móviles en Costa Rica, pero no constituye una ventaja significativa entre los operadores establecidos ya que todos gozan de economías de escala y alcance en sus propias redes.

Una situación similar ocurre con el caso de las economías de alcance ya que los operadores móviles ya establecidos además de ofrecer servicios de telecomunicaciones móviles ofrecen otro tipo de servicios de telecomunicaciones, para lo cual aprovechan tanto la propia infraestructura de red como su red de distribución y ventas. Esto se constituye en una ventaja adicional para Kölbi, Movistar y Claro, y al igual que en el caso de las economías de escala puede desincentivar la entrada de nuevos operadores móviles, pero no genera una situación competitiva desventajosa para ninguno de los tres operadores móviles de red establecidos en el mercado costarricense.

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

El costo de desplegar una red de telecomunicaciones móviles es muy alto, según el último modelo de costos elaborado por SUTEL el costo total de desplegar una red móvil en el país es de alrededor de US$ 337.000.000[37] a lo cual debe agregarse el monto de concesión necesaria para operar. Según la primera licitación de espectro, 2010LI-000001-SUTEL, los actuales operadores móviles pagaron en el año 2010 por sus respectivas concesiones entre US$ 75.000.000 y US$ 95.000.000.

Asimismo, los operadores deben realizar una serie de inversiones adicionales en materia de la red de distribución y ventas. Para dimensionar la importancia de este costo vale mencionar que hay operadores móviles costarricenses que tienen desplegados más de 100 puntos de venta y más de 1.000 puntos de recarga[38].

Los altos costos de despliegue de red y elementos asociados se traducen en una barrera de entrada al mercado, ya que las inversiones necesarias para ingresar al mercado sólo pueden ser enfrentadas por empresas con alta capacidad financiera que les permita emprender un proyecto de gran envergadura.

Sin embargo, no se puede dejar de notar que los actuales operadores móviles del mercado ya realizaron las inversiones necesarias para operar en el mercado, siendo que muchos de los costos enumerados de previo constituyen costos hundidos para dichos operadores, costos que para el caso

[37] Según las estimaciones del Modelo de telefonía móvil estimado en el marco de la contratación 2014LA-000001-SUTEL.
[38] Encuesta a los operadores móviles realizada por SUTEL por medio de oficio 8514-SUTEL-DGM-2016.

de los primeros despliegues de red que se dieron en 2011 y, considerando que el período promedio de recuperación de dicha inversión es de 10 años[39] ya están en gran medida recuperados.

Es relación con el tema de la inversión como barrera de entrada, es necesario valorar que los operadores móviles han continuado invirtiendo en sus redes, prueba de lo cual lo constituyen las inversiones realizadas para la provisión de servicios 4G. Las inversiones en esta tecnología han sido llevadas a cabo por los tres operadores móviles de red Kölbi, Movistar y Claro.

Asimismo, Movistar y Claro recientemente participaron en la licitación 2016LI-000002-SUTEL por nuevo espectro adicional, el precio base de esta licitación es de US$ 5.000.000 para los bloques ubicados en la banda de 1.900/2.100 MHz (hay 3 bloques disponibles de 5x2 MHz) y de US$ 7.000.000 para los bloques ubicados en la banda de 1.800 MHz (hay 4 bloques disponibles de 5x2 MHz).

Lo anterior permite concluir que, pese a los altos costos asociados al despliegue, expansión y mejora de las redes móviles, este elemento no ha representado una barrera para la competencia de los actuales operadores del mercado, siendo que los tres han continuado haciendo las inversiones necesarias para el mejoramiento de sus redes.

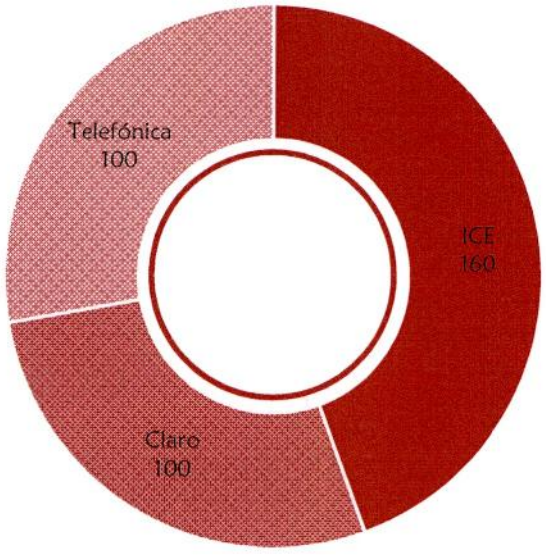
**4) Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos**

El acceso a espectro radioeléctrico constituye una de las barreras de entrada más importantes para poder prestar servicios de telecomunicaciones móviles, ya que este elemento es indispensable para la provisión de servicios de naturaleza móvil.

La distribución actual de espectro para la prestación de servicios móviles entre los operadores del mercado se detalla en el siguiente gráfico.

**Gráfico 21**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Distribución de bandas de frecuencias IMT entre operadores móviles del mercado[1]. Año 2017.*

[39] Según las estimaciones del Modelo de telefonía móvil estimado en el marco de la contratación 2014LA-000001-SUTEL.




Nota:
[1] Datos en cantidad megahercio (MHz). Incluye los resultados de la licitación 2016LI-000002-SUTEL.

*Fuente*: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Calidad.

En la licitación de bandas del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT[40], acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016, se pusieron en concurso los 70 MHz disponibles, distribuidos en siete bloques de 5x2 MHz. En dicho concurso sólo presentaron ofertas técnicas los operadores Movistar y Claro, de tal forma que el espectro puesto en concurso fue asignado, de conformidad con las ofertas económicas, entre estos dos operadores.

El hecho de que sólo Movistar y Claro participaron en la licitación 2016LI-000002-SUTEL si bien implica que en el corto plazo no ingresará ningún operador móvil de red nuevo al mercado, también implica que la cantidad de espectro entre operadores móviles alcanzará una distribución más equitativa favoreciendo el objetivo del Poder Ejecutivo al poner dicho espectro en concurso el cual era "*fortalecer el desarrollo de los sistemas IMT, así como mejorar la calidad del servicio que reciben los usuarios por medio de la transparencia de información de los servicios y ofertas existentes en el mercado, de tal manera que se garanticen niveles mínimos de la calidad del servicio*".

Asimismo, es necesario considerar que a futuro, producto de la migración a la televisión digital y de conformidad con lo establecido en el "Modelo de Referencia Televisión Digital" publicado por el Viceministerio de Telecomunicaciones y las recientes modificaciones realizadas al Plan de Atribución de Frecuencias (PNAF)[41], se espera liberar 108 MHz de la banda de frecuencias de 700 MHz, los cuales serán atribuidos a la prestación de servicio IMT una vez realizada la migración de la televisión

[40] En el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias los servicios móviles se identifican como servicios IMT, que corresponde a las siglas en inglés para *International Mobile Telecommunications sean* Telecomunicaciones móviles internacionales.

[41] Nota CR 058 del PNAF.

al sistema digital. Todo lo cual permitirá realizar nuevos concursos para la asignación de espectro para servicios móviles, bien sea para el ingreso de nuevos operadores o para las necesidades futuras de los actuales operadores del mercado.

### 5) Inversión en publicidad

La publicidad es un elemento importante dentro de la estrategia comercial de los operadores de telecomunicaciones en general. En la encuesta realizada a los operadores de telecomunicaciones estos habían indicado que consideran que la publicidad es necesaria y que cuentan con un presupuesto específico para asumir este tipo de gastos.

Los gastos en publicidad pueden llegar a ser muy significativos dentro del presupuesto de un operador. Por ejemplo en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se habían tomado como referencia los casos de Telefónica S.A. y sus subsidiarias (casa matriz de TELEFÓNICA COSTA RICA S.A.), América Móvil, S.A.B. de C.V. y sus subsidiarias (casa matriz de CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.) y del Grupo ICE, cuyos estados financieros reflejan que los gastos que realizan dichas empresas en publicidad y mercadeo son del orden del 3%, 8% y 18% respectivamente de sus costos totales[42].

En ese sentido los operadores móviles están obligados a realizar inversiones en publicidad, no sólo para poder posicionar su marca y competir en el mercado, sino también para mantener la lealtad de sus clientes o bien erosionar la lealtad de los clientes hacia otras marcas. Con lo cual resulta claro que el gasto en publicidad sí representa una barrera para este mercado, sobre todo para nuevos operadores que quisieran ingresar a proveer servicios, porque requiere fuertes inversiones por parte de los operadores.

Sin embargo, es necesario considerar que, pese al costo que representa la publicidad, los tres operadores móviles de red mantienen presencia en medios de comunicación, redes sociales y patrocinios, lo cual muestra una rivalidad competitiva importante en relación con este rubro, con lo cual se puede concluir que este elemento no ha representado una barrera para la competencia de los actuales operadores del mercado.

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

[42] La información se obtuvo de datos públicos disponibles en:

- Telefónica S.A. y sus subsidiarias para el año 2015, tomando la información referente a "advertising" sobre el total de "expenses", consultado el 16-04-16: https://www.telefonica.com/en/web/shareholders-investors/financial_reports/annual-report
- América Móvil, S.A.B. de C.V. y sus subsidiarias para el año 2014, tomando la información referente a "advertising" sobre el total de "expenses", consultado el 16-04-16: http://www.americamovil.com/amx/en/cm/reports/Q/23102015.pdf
- Grupo ICE para el III trimestre de 2015, tomando la información referente a "marketing" sobre el total de "expenses", consultado el 16-04-16: http://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/b40eb128-a3df-4236-a814-e8bd9d73f44f/Estados%2BFinancieros%2BGrupo%2BICE%2BSet-15%2B%28Ingl%C3%A9s%29%29+Consollidados.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lb6Lu8A

Según la información proporcionada por los operadores del servicio de telecomunicaciones móviles[43], estos no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, por lo cual se concluye que este elemento no representa una barrera de entrada al mercado.

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

De los cinco operadores móviles del mercado tres indicaron en la encuesta realizada por SUTEL[44] que se han enfrentado a actos de autoridades estatales o municipales que discriminan entre operadores. Entre estos actos se destacaron los siguientes: procesos de contratación administrativa de instituciones estatales, distribución no equitativa del espectro, problemas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, proyectos especiales desarrollados por instituciones del Estado, por ejemplo el caso del proyecto "Gobierno Digital"[45].

Sobre el impacto de los problemas enumerados de previo destaca el tema de los inconvenientes con las municipalidades y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, lo cual ha llevado a retrasos en los planes de expansión y ampliación de la cobertura de determinados operadores[46].

Estos problemas han sido denunciados por los operadores a lo largo del tiempo e incluso han sido reconocidos por instituciones como el Banco Mundial[47]:

> *"Claro y Movistar tuvieron retrasos para instalar sus sistemas debido a la lenta aprobación de los permisos de construcción de torres por parte de las municipalidades... Debido a las dificultades para obtener los permisos de construcción, los proveedores privados de servicios móviles tuvieron que solicitar una ampliación para completar la fase uno de sus planes despliegue de red".*

Asimismo, destaca el tema de una presunta discriminación en los procesos de contratación administrativa de instituciones estatales[48]. Esta situación ha sido denunciada tanto por los operadores de telecomunicaciones móviles, como por otros proveedores de servicios de telecomunicaciones.

---

[43] Encuesta a los operadores móviles realizada por SUTEL por medio de oficio 8514-SUTEL-DGM-2016.
[44] Encuesta a los operadores móviles realizada por SUTEL por medio de oficio 8514-SUTEL-DGM-2016.
[45] Adicionalmente el 20 de julio de 2016, mediante oficio RI-0144-2016 (NI-7843-2016), la empresa CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. presenta una solicitud ante la SUTEL para que se eliminen los obstáculos al acceso de los servicios del Sistema de Gobierno Digital 1311.
[46] Fuentes consultadas el 16-04-16: http://www.nacion.com/opinion/editorial/Torres-telefonia-celular_0_1233876633.html, http://www.elfinancierocr.com/opinion/Telefonia_celular-Sutel-municipalidades-ICE_0_628737128.html, http://www.telesemana.com/blog/2011/08/08/costa-rica-y-el-dilema-de-las-torres-celulares/, http://www.crhoy.com/alo-alooooo-calidad-de-cobertura-celular-depende-de-municipalidades/
[47] World Bank. (2014). *Costa Rica Five years after CAFTA-DR assessing early results for the Costa Rican economy*. Report No. 84607-CR. Washington DC. Pág. 47.
[48] Fuente consultada el 16-04-16: http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Infocom-Hacienda-ICE-Racsa-compras_publicas-telecomunicaciones_0_901109888.html

Criterios emitidos por el Ministerio de Hacienda[49] y la Contraloría General de la República[50] han indicado que las instituciones de gobierno deben limitar los procesos de compras por excepción de servicios de telecomunicaciones a empresas del Estado a aquellos casos que realmente resulten excepcionales. Siendo que en todo caso debe existir un estudio de mercado que justifique dicha excepción. En ese mismo sentido y para concientizar sobre este tema la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) ha estado en un proceso de capacitaciones sobre licitaciones en materia de adquisición de servicios de telecomunicaciones, sin embargo este tema aún no ha sido resuelto plenamente.

Lo anterior evidencia no sólo que en el mercado se han presentado en el pasado situaciones que han puesto en una desventaja competitiva a algunos operadores móviles del mercado, sino que actualmente siguen presentándose actos de instituciones que tratan de manera desigual a los distintos tipos de operadores de telecomunicaciones.

Esto además de afectar a los operadores ya establecidos, podría también afectar a nuevos operadores que quisieran ingresar al mercado, sobre todo aquellos actos que afectan y retrasan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

En virtud de lo anterior, el regulador debe también llevar a cabo los esfuerzos necesarios para evitar este tipo de situaciones discriminatorias y barreras para el despliegue de infraestructura que, en última instancia, terminan afectando a los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, los cuales ven limitada la cobertura y calidad de los servicios que reciben.

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

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

La puesta a disposición de información a los usuarios finales por parte de los operadores junto con un adecuado conocimiento por parte del usuario de sus niveles de consumo[51] son las herramientas necesarias para que los usuarios puedan tomar una decisión de compra informada.

El Reglamento del Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones obliga a que los operadores pongan a disposición del usuario final toda la información que sea necesaria para que de manera efectiva puedan tomar una decisión razonada sobre qué servicio adquirir y a cuál oferente. En ese sentido se logra determinar que la siguiente información se encuentra disponible para que los usuarios puedan tomar sus decisiones:

---

[49] Circular DGABCA-NP-99-2015 de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
[50] Pronunciamiento DCA-1584 del 08 de julio de 2013 de la División Contratación Administrativa.
[51] Los cuales puede determinar no sólo mediante las mismas funcionalidades de los principales sistemas operativos de los dispositivos móviles, sino mediante aplicaciones especializadas y gratuitas para tales propósitos como: Data Usage Counter, Mobile Data Usage, My Data manager, Network Data Usage, Onavo Count Data, entre muchas otras.

- Los operadores ponen a disposición de los usuarios distintos medios para obtener información relacionada con su oferta comercial, entre ellos[52]: sitio Web, redes sociales, chat, e-mail, líneas telefónicas, sucursales y puntos de venta[53].

- La SUTEL tiene disponible una serie de información útil para que los usuarios tomen una decisión informada como: información de cobertura de las redes móviles[54], información sobre encuestas de percepción de calidad del servicio[55], información de calidad de las redes[56], que es fácilmente accesible para los usuarios finales.

- En las páginas Web de los operadores se incluyen los reglamentos sobre las promociones y descuentos ofrecidos para poder ser consultados por los usuarios[57]

En ese sentido se concluye, que el acceso a la información de la oferta comercial de los operadores no constituye en sí mismo un problema para los usuarios, porque los operadores tienen su oferta comercial disponible por diferentes medios.

Sin embargo, es importante destacar que, pese a que la información esté disponible, en el oficio 6419-SUTEL-DGM-2016 había identificado una serie de elementos que dificultaban el adecuado uso de dicha información por parte del usuario y que por tanto afectaban la elección que del usuario final:

- Elementos que dificultan que el usuario final pueda comparar los diferentes planes postpago que le ofrecen los operadores del mercado producto de la complejidad misma con que son estructurados dichos planes (minutos gratis a determinadas redes, números favoritos, cantidad de servicios incluidos, etc.) y de la cantidad de planes que se ofrecen en el mercado.

- Elementos independientes a la adquisición del servicio de telecomunicaciones móviles que impactan la decisión de compra, como la existencia de subsidios al terminal, que hacen que en determinadas ocasiones la decisión de compra sea impulsada más por la adquisición de un determinado teléfono que por el servicio de telecomunicaciones mismo.

- Dificultades para determinar los precios reales que se están pagando por el servicio ya que hay información que no se detalla en los mensajes promocionales que se envían a los usuarios, por lo que estos desconocen determinadas restricciones y condiciones.

---

[52] Los operadores publican la información de sus ofertas de servicios y paquetes en sus páginas Web, mientras que en el caso de las promociones estas son publicadas en sus páginas de Facebook y en medios escritos.
[53] Encuesta a los operadores móviles realizada por SUTEL por medio de oficio 8514-SUTEL-DGM-2016.
[54] Disponible en el sitio Web: http://mapas.Sutel.go.cr/
[55] Disponible en el sitio Web: https://sutel.go.cr/noticias/comunicados-de-prensa/resultados-encuesta-de-percepcion-y-grado-de-satisfaccion-de-la
[56] Disponible en el sitio Web https://sutel.go.cr/noticias/comunicados-de-prensa/sutel-evalua-desempeno-de-redes-moviles-2g-3g-y-4g
[57] Estos reglamentos son notificados también a SUTEL de acuerdo a lo que establece el Reglamento del Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones y la Circular-01-2012 Mediante la cual se solicita información referente a las ofertas comerciales a todos los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones.

Lo anterior no es exclusivo del mercado costarricense, por ejemplo la OCDE[58] en su documento "*Enhancing competition in telecommunications: protecting and empowering consumers*" ha reconocido que la toma de decisiones del consumidor de telecomunicaciones se ve afectada por factores como los siguientes:

- Al existir muchas opciones o características para comparar se incrementa la ansiedad de una mala decisión, lo que podría guiar a una elección aleatoria.
- Los consumidores pueden ser renuentes a abandonar al proveedor que tienen, la experiencia pasada se manifiesta en forma de lealtad a una determinada marca.
- Los consumidores toman decisiones basadas en costos o beneficios inmediatos no en los futuros.
- La escogencia del consumidor está influenciada de la manera en que la información es presentada.
- Cuando el escenario para tomar la decisión es complejo y requiere capacidades de análisis, los consumidores tienden a tomar "atajos" y a decidir por "tanteo".

Así, el limitado conocimiento del usuario o la confusión por tener que analizar demasiada información pueden generar que el consumidor adquiera un servicio que no se adapte a sus necesidades, lo cual aumente la insatisfacción del usuario, porque este se ve decepcionado al percibir que el servicio no cumple sus expectativas.

Para resolver lo anterior el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 había planteado la necesidad de ampliar la información disponible para los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones móviles.

En virtud de lo anterior, y dado que la SUTEL cree firmemente que el acceso oportuno a información pertinente y útil le genera un beneficio al usuario, se está en proceso de desarrollo de un sistema que le permita al consumidor comparar la oferta comercial ofrecida por todos los operadores[59].

Este sistema no sólo le permitirá al usuario determinar qué planes de los ofrecidos en el mercado se ajustan a sus niveles de consumo reales (pertinente), sino que también le facilitará la elección de un determinado operador de acuerdo a sus necesidades (información útil).

Esta herramienta permitiría comparar las tarifas del mercado casi en tiempo real y, no solo facilita la toma de decisiones al consumidor, sino que, además permite el trámite de atención de reclamaciones, al mismo tiempo que mitigaría el ingreso de incidentes por temas de facturación y publicidad engañosa. Ello por cuanto se podrá comunicar al usuario de manera eficiente las condiciones reales de prestación de servicios de telecomunicaciones, de previo a que este efectúe con el operador o proveedor de su preferencia la adquisición de algún servicio.

A partir de lo anterior, se concluye que actualmente los usuarios tienen a su disposición la información de la oferta disponible de servicios mientras que el lanzamiento del nuevo sistema comparador de precios vendría a resolver en gran parte las dificultades que presentan los usuarios finales para

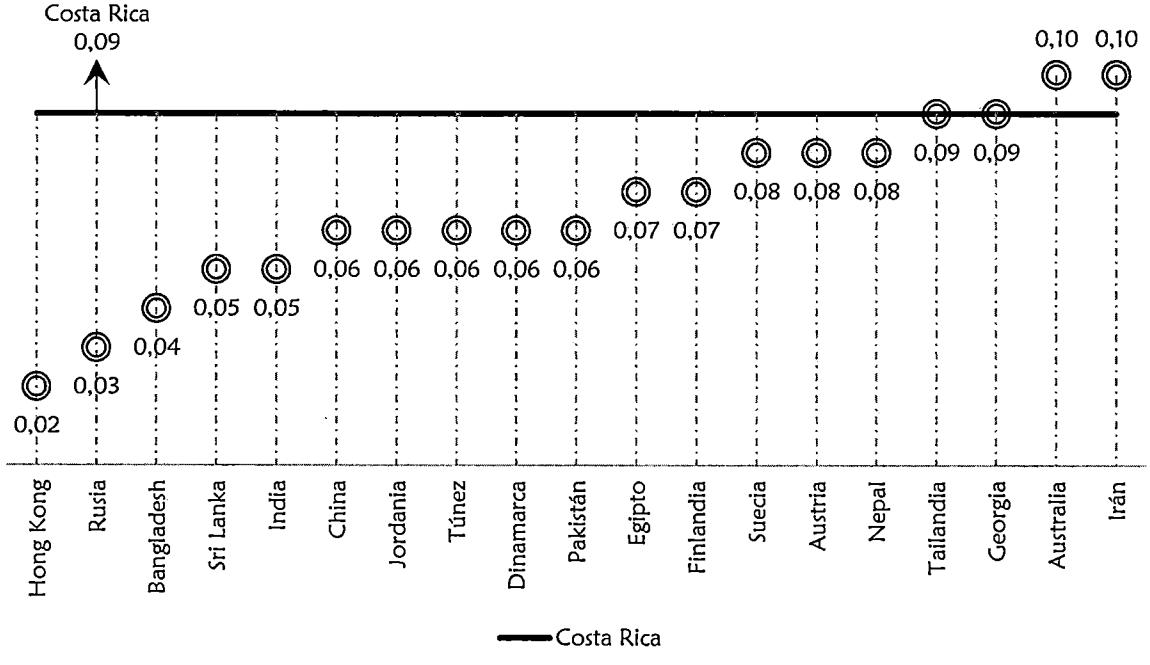
[58] Xavier, P. (2008). *Enhancing competition in telecommunications: protecting and empowering consumers*. Organización para la Cooperación Ecómica y el Desarrollo. Págs. 9-10.
[59] Licitación de la SUTEL 2017LA-000006-0014900001 que fue adjudicada el 30 de junio de 2017.

comparar la información disponible de planes y ofertas comerciales de los operadores., con lo cual el usuario contaría con la información que requiere para poder tomar una decisión de compra informada. La elaboración de este sistema fue adjudicada en el mes de junio de 2017 y se espera que esté disponible en diciembre de 2017.

**2) Accesibilidad de los precios.**

Diversos organismos internacionales han destacado la asequibilidad de los precios de los servicios móviles en Costa Rica, por ejemplo el Foro Económico Mundial[60] ubica a Costa Rica dentro de los 20 países del mundo en cuanto al indicador de asequibilidad de los servicios móviles prepago.

**Gráfico 22**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Primeros 20 puestos del Ranking Mundial del Indicador sobre Asequibilidad de los Precios del Servicio Móvil Prepago del Foro Económico Mundial. Datos en US$ PPP. Año 2016*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del Foro Económico Mundial.

Por su parte la UIT[61] ha indicado que Costa Rica se encuentre en el top cinco de países de América con los precios del servicio móvil más barato, siendo adicionalmente que Costa Rica junto con Brasil es el país de la región de América con la más alta penetración del servicio de internet de banda ancha

[60] Foro Económico Mundial. (2016). *The Global Information Technology Report 2016*. Génova, Suiza.
[61] ITU. (2016). *Measuring the Information Society Report*. Génova, Suiza. Pág. 143.

móvil, ubicados sólo después de los Estados Unidos. Además señala dicho informe que los precios para dicho servicio representan menos de un 1% del producto interno bruto per cápita, lo cual los hace asequibles a las usuarios.

**Cuadro 4**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Primeros 5 puestos del ranking de países con los servicios celulares móviles más baratos por región. Datos en US$ PPP. Año 2015.*

| Europa | | Asia y Pacífico | | América | |
|---|---|---|---|---|---|
| **País** | **PPP$** | **País** | **PPP$** | **País** | **PPP$** |
| Estonia | 4,67 | Sri Lanka | 2,45 | Costa Rica | 5,51 |
| Lituania | 5,59 | Bangladesh | 4,14 | Venezuela | 10,41 |
| Letonia | 6,84 | Irán | 5,43 | Paraguay | 10,45 |
| Austria | 6,97 | China | 6,63 | Jamaica | 13,1 |
| Chipre | 8,56 | Pakistán | 7,04 | México | 13,9 |

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UIT.*

Finalmente, la CEPAL[62] ha indicado que en Costa Rica entre 2014 y 2015 el costo relativo del servicio de banda ancha móvil más el equipo terminal (teléfono) para planes básicos (de entre 100 MB y 600 MB) e incluso para planes más avanzados (3GB) se encontraba por debajo del umbral de asequibilidad de 5%. A criterio de esa institución la asequibilidad del servicio de banda ancha móvil en Costa Rica podría explicar en buena medida la gran difusión del servicio en Costa Rica.

Lo anterior había sido indicado previamente por el Banco Mundial[63] quien señaló que en Costa Rica la penetración cada vez mayor de los servicios móviles se explicaba por la introducción del servicio prepago de celular móvil a tarifas bajas.

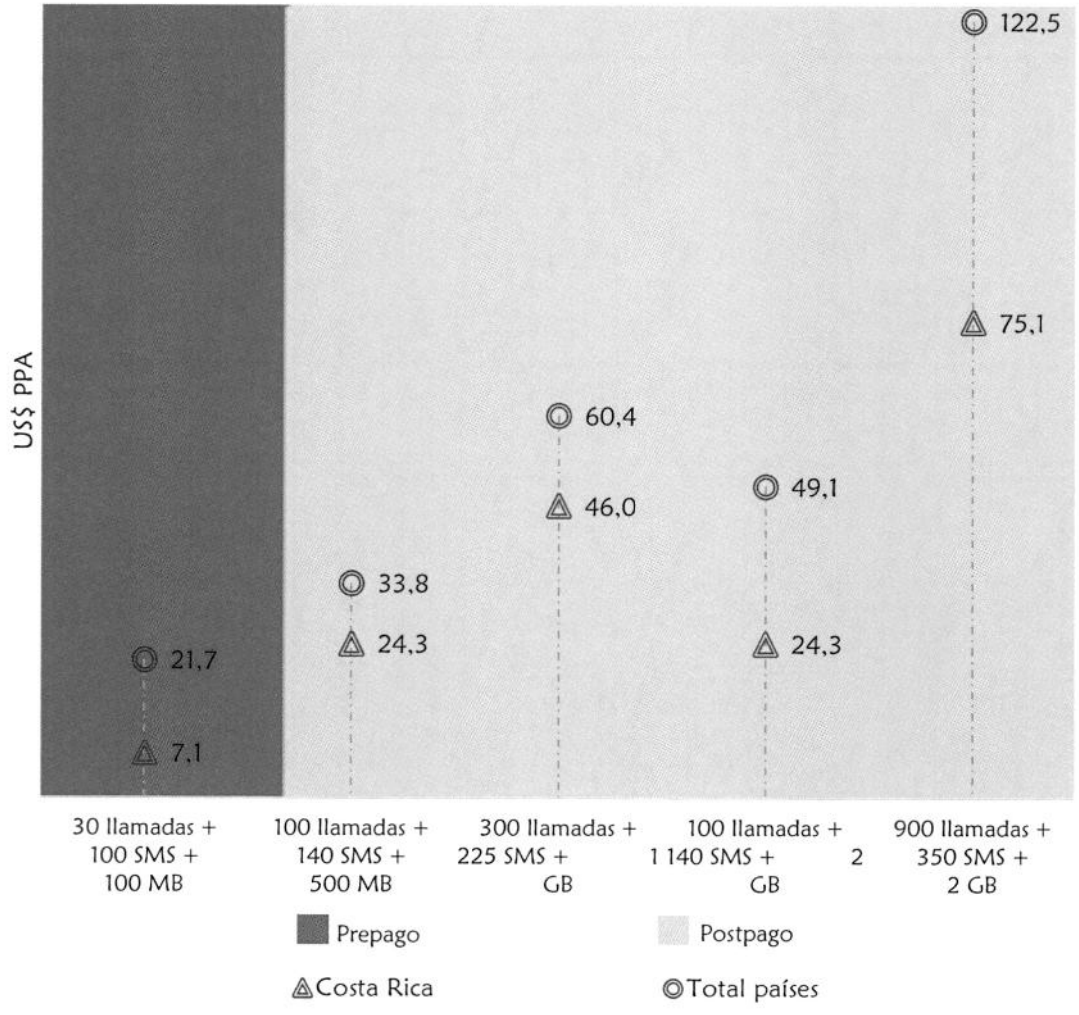
Todo lo anterior es respaldado por los datos que habían sido empleados por la SUTEL en su informe de 2016, donde se habían comparado los precios locales con los precios cobrados en otros países empleando la metodología de canastas de la OCDE[64]. Estas canastas se presentan para empaquetamientos de servicios de llamadas y SMS, como de llamadas, SMS e internet[65].

[62] CEPAL. (2016). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016.* Naciones Unidas. Santiago de Chile.
[63] World Bank. (2014). *Costa Rica Five years after CAFTA-DR assessing early results for the Costa Rican economy.* Report No. 84607-CR. Washington DC.
[64] OECD. (2012). "Methodology for constructing wireless broadband price baskets". *OECD Digital Economy Papers*, No. 205, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k92wd5kw0nw-en
[65] Esta metodología se asemeja a la empleada en la definición de la canasta básica alimentaria que se emplea en el cálculo del IPC, de esta forma se define un determinado nivel de consumo de los servicios y se calcula cada año el costo de consumir dicho servicios. La principal diferencia es que la canasta básica define un nivel de consumo único, mientras que la metodología de la OECD define una serie de niveles de consumo de acuerdo al tipo de consumidor.

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

**Gráfico 23**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Comparación de los precios mínimos ofrecidos para las canastas de consumo definidas por la OCDE en Costa Rica con una serie de países comparables. Precios en US$ PPA. Año 2015.*

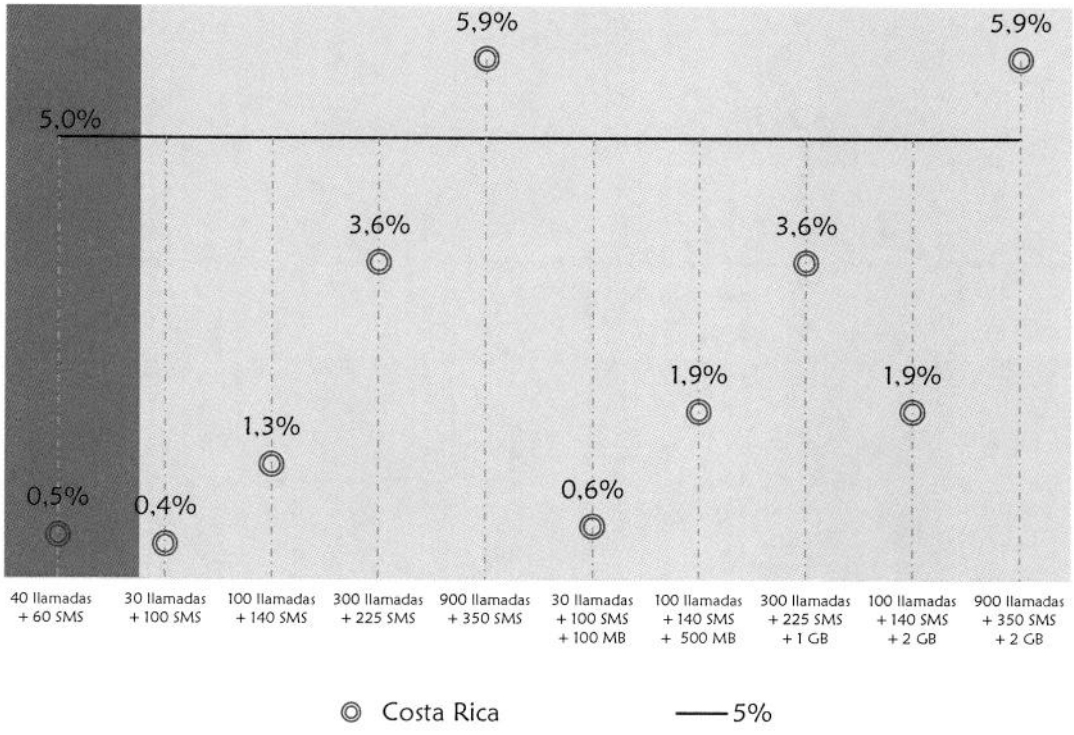



*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

La información contenida en el gráfico anterior muestra que los precios de los servicios de telecomunicaciones móviles en Costa Rica están por debajo de los promedios de una muestra de países comparables para todas las canastas consideradas.

Asimismo, al analizar la asequibilidad de dichos precios y considerando como parámetro que estos no representen más de un 5% del ingreso disponible de las personas,[66] se encuentra que estos son asequibles.

**Gráfico 24**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Relación PIB per cápita mensual y los precios las canastas de consumo definidas por la OCDE.*
*Año 2015.*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos del Informe final de la contratación 2015LA-000007-SUTEL.

### 3) Oferta disponible de servicios.

En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se había indicado que la oferta de servicios postpago a la que podían acceder los usuarios finales era amplia, esta situación se mantiene a la fecha, lo que se evidencia en el siguiente cuadro.

[66] 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.

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

**Cuadro 5**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
Precios para planes post-pago por operador de servicios móviles. Julio, 2017.

| Operador-Marca | Plan | Precio mensual[1] | Minutos a todas las redes | Minutos On-Net | SMS a todas las redes | SMS On-Net | Velocidad de conexión a internet | Descarga (Uso Justo) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Movistar | 4G @ 1 | 9.900 | 100 | Ilimitado | 100 | Ilimitado | 5 Mbps | 3 GB |
| Movistar | 4G @ 2 | 14.900 | 150 | Ilimitado | 150 | Ilimitado | 8 Mbps | 4 GB |
| Movistar | 4G @ 3 | 20.900 | 250 | Ilimitado | 250 | Ilimitado | 8 Mbps | 5 GB |
| Movistar | 4G @ 4 | 25.900 | 500 | Ilimitado | 500 | Ilimitado | 12 Mbps | 6 GB |
| Movistar | 4G @ 5 | 31.900 | 1000 | Ilimitado | 1000 | Ilimitado | 12 Mbps | 8 GB |
| Movistar | 4G @ 6 | 40.900 | 1250 | Ilimitado | 1250 | Ilimitado | 12 Mbps | 20 GB |
| Kölbi | Profesional 1 | 10.000 | 140 | 0 | 350 | 0 | 1 Mbps | 4 GB |
| Kölbi | Profesional 2 | 16.000 | 250 | 0 | 600 | 0 | 1,5 Mbps | 6 GB |
| Kölbi | Profesional 3 | 24.000 | 600 | 0 | 750 | 0 | 2 Mbps | 8 GB |
| Kölbi | Profesional 4 | 34.000 | 1000 | 0 | 1000 | 0 | 2 Mbps | 10 GB |
| Kölbi | Profesional 5 | 45.000 | 1300 | 0 | 1300 | 0 | 3 Mbps | 20 GB |
| Kölbi | Conectado 1 | 6.500 | 0 | 35 | 0 | 400 | 1 Mbps | 2 GB |
| Kölbi | Conectado 2 | 10.000 | 0 | 600 | 0 | 700 | 3 Mbps | 4 GB |
| Kölbi | Conectado 3 | 16.000 | 0 | 130 | 0 | 1.000 | 4 Mbps | 6 GB |
| Kölbi | Conectado 4 | 24.000 | 0 | 360 | 0 | 1.500 | 5 Mbps | 8 GB |
| Kölbi | Conectado 5 | 34.000 | 0 | 800 | 0 | 1.850 | 5 Mbps | 10 GB |
| Kölbi | Especial 1 | 4.250 | 0 | 30 | 0 | 2.500 | NA | NA |
| Kölbi | Especial 2 | 34.000 | 0 | 30 | 0 | 6.000 | 1,5 Mbps | 6 GB |
| Kölbi | Fusiön 1 | 6.500 | 0 | 100 | 0 | 200 | 1 Mbps | 2 GB |
| Kölbi | Fusiön 2 | 10.000 | 0 | 140 | 0 | 350 | 1 Mbps | 4 GB |
| Kölbi | Fusiön 3 | 16.000 | 0 | 250 | 0 | 600 | 1,5 Mbps | 6 GB |
| Kölbi | Fusiön 4 | 24.000 | 0 | 600 | 0 | 750 | 2 Mbps | 8 GB |
| Kölbi | Fusiön 5 | 34.000 | 0 | 1.000 | 0 | 1.000 | 2 Mbps | 10 GB |
| Kölbi | Fusiön 6 | 45.000 | 0 | 1.300 | 0 | 1.300 | 3 Mbps | 20 GB |
| Claro | Control 1 | 9.800 | 75 | 0 | 75 | 0 | 2 Mbps | 2 GB |
| Claro | Control 1 | 10.800 | 75 | 0 | 75 | 0 | 4 Mbps | 4 GB |
| Claro | Control 1 | 13.800 | 75 | 0 | 75 | 0 | 6 Mbps | 6 GB |
| Claro | Puro 2 | 13.200 | 150 | 0 | 150 | 0 | 4 Mbps | 4 GB |
| Claro | Puro 2 | 16.200 | 150 | 0 | 150 | 0 | 6 Mbps | 6 GB |
| Claro | Puro 2 | 19.200 | 150 | 0 | 150 | 0 | 8 Mbps | 8 GB |
| Claro | Puro 3 | 18.500 | 300 | 0 | 300 | 0 | 4 Mbps | 4 GB |
| Claro | Puro 3 | 21.500 | 300 | 0 | 300 | 0 | 6 Mbps | 6 GB |

| Operador-Marca | Plan | Precio mensual[1] | Minutos a todas las redes | Minutos On-Net | SMS a todas las redes | SMS On-Net | Velocidad de conexión a internet | Descarga (Uso Justo) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Claro | Puro 3 | 24.500 | 300 | 0 | 300 | 0 | 8 Mbps | 8 GB |
| Claro | Puro 4 | 28.900 | 600 | 0 | 600 | 0 | 4 Mbps | 4 GB |
| Claro | Puro 4 | 31.900 | 600 | 0 | 600 | 0 | 6 Mbps | 6 GB |
| Claro | Puro 4 | 34.900 | 600 | 0 | 600 | 0 | 8 Mbps | 8 GB |
| Claro | Ilimitado 1 | 44.000 | Ilimitados | Ilimitados | Ilimitados | Ilimitados | 5 Mbps | 12 GB |
| Claro | Ilimitado 2 | 55.000 | Ilimitado | Ilimitado | Ilimitado | Ilimitado | 5 Mbps | 20 GB |

Nota:
[1] Los precios están dados en colones e incluyen el impuesto de ventas.

*Fuente:* Páginas Web de los operadores de redes móviles, consultadas el 07 de julio del 2017.

Ahora bien, en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se había indicado que había poca diversificación en la oferta de servicios prepago. Sin embargo, ese mismo informe había reconocido en la sección de análisis prospectivo del mercado que en el mes de agosto de 2016 los operadores móviles habían iniciado el lanzamiento de planes más asequibles para el segmento prepago. A 2017 se ha presentado una evolución muy positiva de dicho segmento como se evidencia en el siguiente cuadro.

**Cuadro 6**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Precios para planes post-pago por operador de servicios móviles. Julio, 2017.*

| Operador | Nombre del plan o paquete | Servicios | Vigencia | Precio[1] |
|---|---|---|---|---|
| Kölbi | Plan Internet Móvil En Todas 1 | Internet | 1 | 200 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil En Todas 3 | Internet | 3 | 600 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil En Todas Plus 5 | Internet | 5 | 1 300 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil En Todas Plus 10 | Internet | 10 | 2 500 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil En Todas y más | Internet | 30 | 9 000 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil Conecta | Internet | 1 | 200 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil Navega | Internet | 1 | 400 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil Descarga | Internet | 1 | 700 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil Semana | Internet | 7 | 2 500 |
| Kölbi | Plan Internet Móvil Mes | Internet | 30 | 9 000 |
| Kölbi | Plan Datos Ultra Mes 15GB | Internet | 30 | 24 000 |
| Kölbi | Plan Datos Ultra Mes 6GB | Internet | 30 | 13 500 |
| Kölbi | Plan Datos Ultra Mes 1GB | Internet | 1 | 1 500 |
| Kölbi | De todo | Minutos, SMS, Internet | 7 | 2 500 |
| Kölbi | Seguí hablando | Minutos, SMS, Internet | 7 | 2 500 |
| Kölbi | Descarga total | Minutos, SMS, Internet | 7 | 2 500 |
| Kölbi | De todo extra | Minutos, SMS, Internet | 15 | 3 500 |

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

| Operador | Nombre del plan o paquete | Servicios | Vigencia | Precio[1] |
|---|---|---|---|---|
| Kölbi | Hablá extra | Minutos, SMS, Internet | 15 | 3 500 |
| Kölbi | Descarga extra | Minutos, SMS, Internet | 15 | 3 500 |
| Full Móvil | Plan 9a9 | Internet | 30 | 10 000 |
| Claro | Superpacks Internet Prepago 20 MB | Internet | 1 | 100 |
| Claro | Superpacks Internet Prepago DÍA | Internet | 1 | 300 |
| Claro | Superpacks Internet Prepago DÍA Full | Internet | 1 | 600 |
| Claro | Superpacks Internet Prepago 1GB | Internet | 3 | 2 000 |
| Claro | Superpacks Internet Prepago 3G | Internet | 7 | 5 500 |
| Claro | Blackberry Social | Internet | 24 | 250 |
| Claro | Blackberry Full | Internet | 24 | 500 |
| Claro | Superpack redes sociales Facebook | Internet | 1 | 500 |
| Claro | Superpack redes sociales Whatsapp | Internet | 1 | 500 |
| Claro | Superpack redes sociales Instagram | Internet | 1 | 500 |
| Claro | Superpack redes sociales Snapchat | Internet | 1 | 500 |
| Claro | Superpack redes sociales Waze | Internet | 1 | 500 |
| Claro | Superpack redes sociales Twitter | Internet | 1 | 500 |
| Claro | Superpack redes sociales Pinterest | Internet | 1 | 500 |
| Claro | Superpack redes sociales Redes 1 | Internet | 1 | 700 |
| Claro | Superpack redes sociales Redes 2 | Internet | 3 | 1.000 |
| Claro | Superpack redes sociales Redes 3 | Internet | 5 | 1.700 |
| Movistar | Día | Internet | 1 | 90 |
| Movistar | Diario | Internet | 1 | 100 |
| Movistar | Semana | Internet | 7 | 1.000 |
| Movistar | Mes | Internet | 30 | 3.000 |
| Movistar | Fijo Local 120 minutos | Minutos | 30 | 3.000 |
| Movistar | Local 120 minutos | Minutos | 30 | 3.000 |
| Movistar | Súper Bonos 500 Mb, 25 Minutos Movistar | Minutos, SMS, Internet | 4 | 2.000 |
| Movistar | Súper Bonos 200 Mb, 10 Minutos Movistar | Minutos, SMS, Internet | 2 | 1.000 |
| Movistar | Mix 150 | 50 minutos Movistar, 50 SMS Movistar, 50 MB para redes sociales | 1 | 150 |
| Movistar | Mix 300 | 100 minutos Movistar, 100 SMS Movistar, 100 MB para redes sociales | 3 | 300 |

Nota:
[1] Los precios están dados en colones e incluyen el impuesto de ventas.

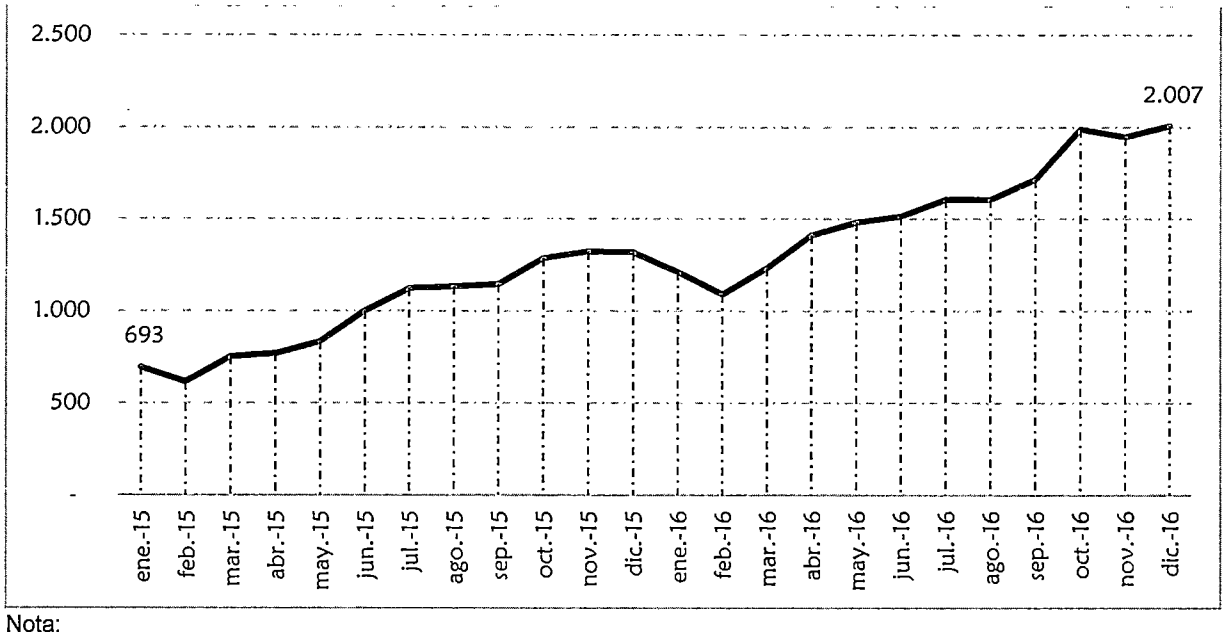
*Fuente:* Páginas Web de los operadores de redes móviles, consultada el 07 de julio del 2017.

La información anterior evidencia que entre 2016 y 2017 se ha presentado una evolución de la oferta comercial del segmento prepago muy beneficiosa para los usuarios finales, los cuales cuentan con una

gran cantidad de planes disponibles a su disposición. Es importante notar que a diferencia de lo que se había encontrado en 2016, los precios de dichos paquetes se encuentran mucho más ajustados a la realidad de consumo de los usuarios finales[67], con precios que inician desde los 100 colones.

En concordancia con lo anterior, se encuentra un crecimiento importante en el consumo de datos de dicho segmento, alcanzando una tasa de crecimiento de 66% durante el período 2015-2016. Esta tasa de crecimiento contrasta con lo encontrado en el estudio de 2016, donde en un período superior a dos años (octubre 2013-diciembre 2015) dicho consumo creció un 31%; equivale a una tasa interanual inferior al 15%. En ese sentido, la introducción de paquetes prepago ajustados a la realidad de consumo de dichos usuarios parece haber influido positivamente en un aumento en el consumo de datos del segmento prepago.

**Gráfico 25**
Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:
Evolución del consumo promedio de datos por usuario prepago[1]. Periodo 2015 a 2016.




Nota:
[1] Cifras en megabyte (MB) por usuario por mes.
[2] Los datos de CLARO se estimaron a partir de la respuesta al oficio 2019-SUTEL-DGM-2017.

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

[67] En 2016 los usuarios prepago recargaron en promedio un monto de 3.115 colones por mes. Estando a ubicadas en un rango superior a los 500 colones (según la respuesta a las notas 1173-SUTEL-DGM-2017, 1174-SUTEL-DGM-2017, 1175-SUTEL-DGM-2017).

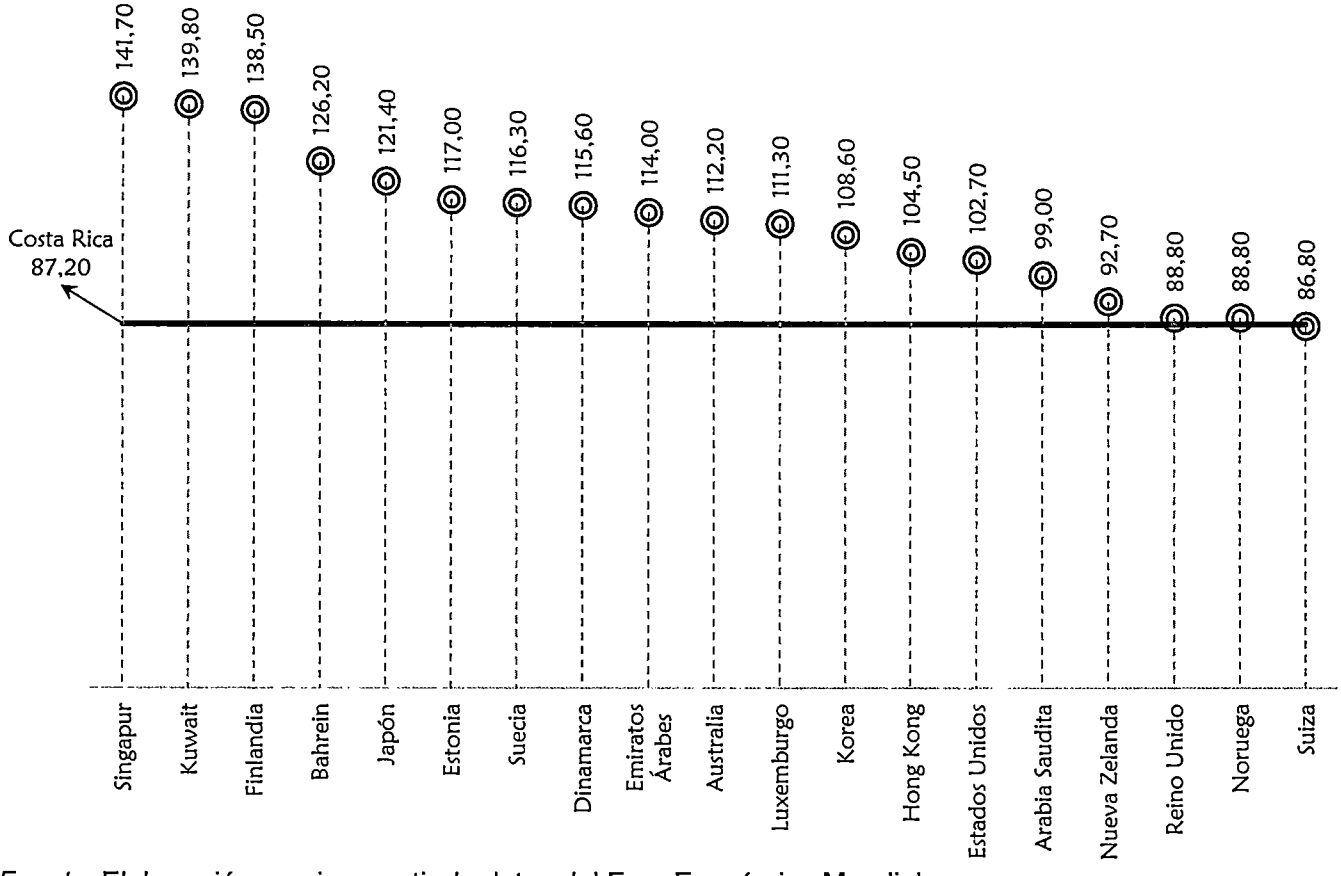
Los elementos anteriores son consistentes con lo destacado por la CEPAL[68] en su informe "Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016" quien indicó que en Costa Rica "*el acceso a Internet medido por el número de suscriptores creció 440% entre 2010-2015. La modalidad más usada fue la móvil con un crecimiento de 688% frente a 46% de la BAF [Banda Ancha Fija]. Así la Internet móvil pasó de representar cerca del 60% de las suscripciones en el 2010 a casi 90% en el 2015, llegando a tener casi cinco millones de suscriptores*".

Y también por lo indicado por el Banco Mundial[69] quien había concluido en su informe "Costa Rica: a cinco años del CAFTA-DR", quien había dicho que en nuestro país "*los niveles de penetración de la telefonía móvil alcanzaron rápidamente los niveles de otros países de la región. A medida que los operadores ampliaron su cobertura para cubrir solicitudes de servicios no satisfechas, los niveles de penetración de telefonía móvil pasaron del 42% en 2008 al 116% en 2012. Actualmente, Costa Rica se sitúa en una posición muy favorable en la región*".

Lo anterior se ve reflejado en el nivel de penetración del servicio de internet móvil alcanzado por Costa Rica, la cual se ubica entre los 20 países con un mayor nivel de penetración de internet móvil a nivel mundial según datos del Foro Económico Mundial[70], según se muestra en el siguiente gráfico.

[68] CEPAL. (2016). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016.* Naciones Unidas. Santiago de Chile. Pág. 31.
[69] World Bank. (2014). *Costa Rica Five years after CAFTA-DR assessing early results for the Costa Rican economy.* Report No. 84607-CR. Washington DC.
[70] Foro Económico Mundial. (2016). *The Global Information Technology Report 2016.* Génova, Suiza.

**Gráfico 26**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Primeros 20 puestos del Ranking Mundial del Indicador sobre Penetración del Servicio de Internet Móvil del Foro Económico Mundial. Año 2016.*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del Foro Económico Mundial.

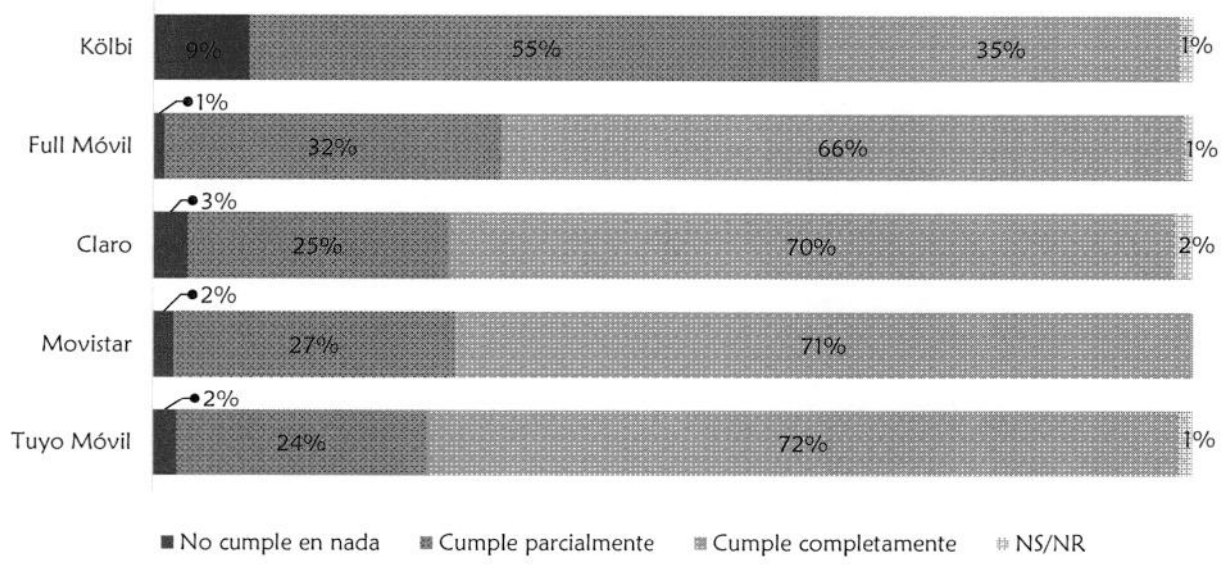
Lo anterior evidencia que una oferta comercial diversificada y ajustada al consumo real de los distintos nichos de usuarios del mercado impacta en un mayor uso de los servicios, logrando un usuario costarricense con un mayor acceso a servicios de telecomunicaciones. Así las cosas, los operadores ajustaron su oferta comercial para que los distintos segmentos del mercado fueran atendidos, lo cual se ve reflejado en este nuevo análisis.

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

Los datos de la "Encuesta de percepción de calidad de los servicios", llevada a cabo mediante contratación 2016LN-000001-SUTEL, muestran un cumplimiento de expectativas de calidad y servicio diferente entre operadores, Movistar, Claro y Tuyo Móvil. Los cuales cumplieron en más de un 70% de los casos las expectativas de provisión del servicio, lejos se ubica Full Móvil, sin embargo en el caso

de Kölbi se encuentra que este proveedor sólo cumplió las expectativas de calidad y servicio en un 35% de los casos. Lo anterior se evidencia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 27**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Cumplimiento de las expectativas de los usuarios al momento de contratar el servicio.*
*Distribución porcentual. Año 2016.*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de la contratación 2016LN-000001-SUTEL.

Lo anterior permite concluir que la mayoría de los usuarios de cuatro de los cinco operadores, están completamente satisfechos con el servicio que reciben.

Sin embargo, un punto relevante a destacar sobre la satisfacción de los usuarios se refiere al conocimiento de estos sobre el servicio que contratan. La licitación 2016LN-000001-SUTEL reveló lo siguiente:

- Un 57,1% del total de usuarios encuestados desconocen la velocidad contratada para el servicio de internet móvil.
- Un 85,88% de los usuarios encuestados desconoce las áreas de cobertura que su respectivo operador/proveedor tiene publicadas en su página WEB.
- Un 89,62% de los usuarios encuestados indica desconocer los mapas de velocidad de datos que tiene su operador/proveedor publicados en su página WEB.

Como se había indicado en una sección anterior el estudio de la OCDE[71] "*Enhancing competition in telecommunications: protecting and empowering consumers*" muestra que si el usuario desconoce el servicio, porque tiene poca información sobre él, información de baja calidad o información incorrecta puede terminar confundido por las opciones que se le ofrecen y contratar un servicios que no reúne sus necesidades. Lo anterior evidencia la necesidad de que la SUTEL impulse el conocimiento de este tipo de información, ya que este conocimiento le permitirá a los usuarios tomar decisiones de consumo informadas.

## IV) *ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.*

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

### 1) Cambios tecnológicos previsibles.

El elemento más importante que se espera en el corto plazo es la evolución tecnológica de los servicios móviles hacia la tecnología 4G[72], la cual permite ofrecen conexiones de internet más veloces.

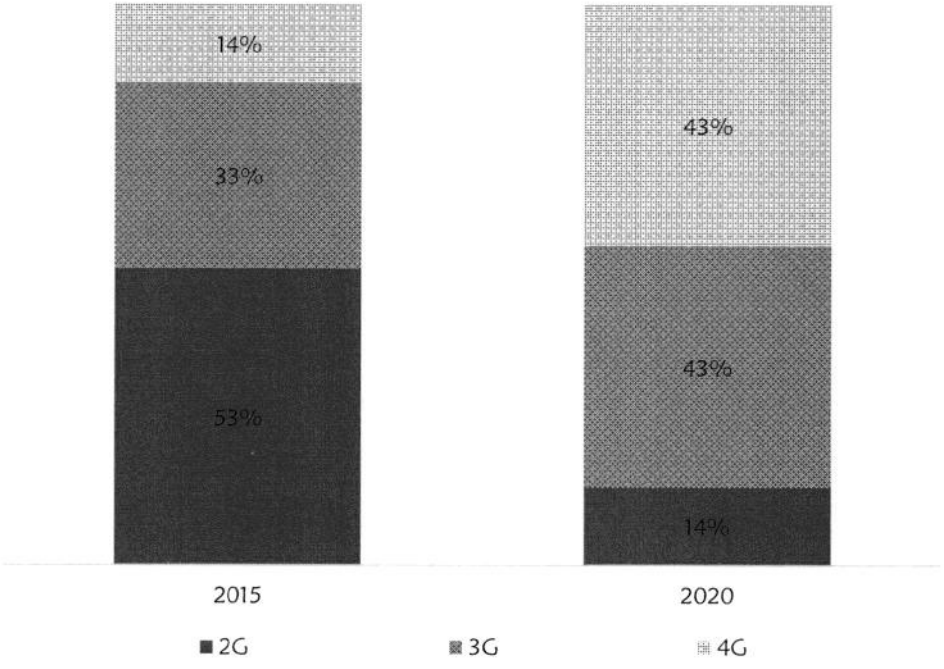
En Costa Rica el servicio 4G fue lanzado en el año 2013 y el ICE fue el primer operador en ofrecerlo. Actualmente también los operadores Claro y Movistar ofrecen este servicio. La cobertura de este servicio alcanzó un 46% del total de distritos del país en 2016.

Las proyecciones de Cisco[73], ver gráfico siguiente, indican que para 2020 un 43% del total de dispositivos móviles se conectarán por medio de la red 4G, lo que evidencia la necesidad de que los operadores móviles continúen los procesos de ampliación de las redes de cuarta generación, lo cual les permitirá alcanzar a un mayor porcentaje de la población costarricense, dotando a los usuarios de conexiones más veloces.

---

[71] Xavier, P. (2008). *Enhancing competition in telecommunications: protecting and empowering consumers.* Organización para la Cooperación Ecómica y el Desarrollo. Pág. 6.
[72] La tecnología 4G está basada completamente en el protocolo IP, se caracteriza por su capacidad para proveer mayores velocidades de acceso.
[73] Cisco. (2016). *Cisco Visual Networking Index*.

**Gráfico 28**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Proyección de la evolución de la distribución de dispositivos móviles a nivel mundial por tipo de tecnología. Distribución porcentual. Periodo 2015-2020.*




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de Cisco.

Igualmente este cambio tecnológico resulta en sí mismo una necesidad para los operadores móviles, ya que los patrones de consumo de los usuarios han venido evolucionando hacia un mayor consumo de datos, de tal manera que los operadores requieren contar con redes que les permitan satisfacer la demanda de datos de los usuarios, siendo las redes 4G las idóneas para satisfacer dicha demanda en crecimiento dado que estas se caracterizan por ofrecer mayores velocidades de acceso a internet.

Asimismo, para después de 2020 se espera que aparezcan en escena los primeros lanzamientos de redes 5G. Las redes 5G son la siguiente evolución tecnológica de los servicios móviles y constituye básicamente una mejora sobre la red 4G que alcanza anchos de banda superiores a 1 Gbps, cobertura más amplia y ultra-baja latencia. A su vez se espera que esta tecnología resuelva problemas de licenciamiento de frecuencias y manejo de espectro. Según CISCO[74] los primeros lanzamientos de esta tecnología se esperan para 2021 año en el cual esta tecnología habrá alcanzado a nivel mundial 25 millones de conexiones.

[74] Cisco. (2017). *Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2016–2021*. White Paper.

En ese sentido, una vez que los operadores móviles locales finalicen con el despliegue de sus redes 4G se tendrá que enfrentar la siguiente evolución tecnológica móvil, las redes 5G. En ese sentido se concluye que el cambio tecnológico de este servicio se mantendrá constante no sólo en el corto plazo, sino incluso para los próximos 10 años.

**2) Tendencias del mercado.**

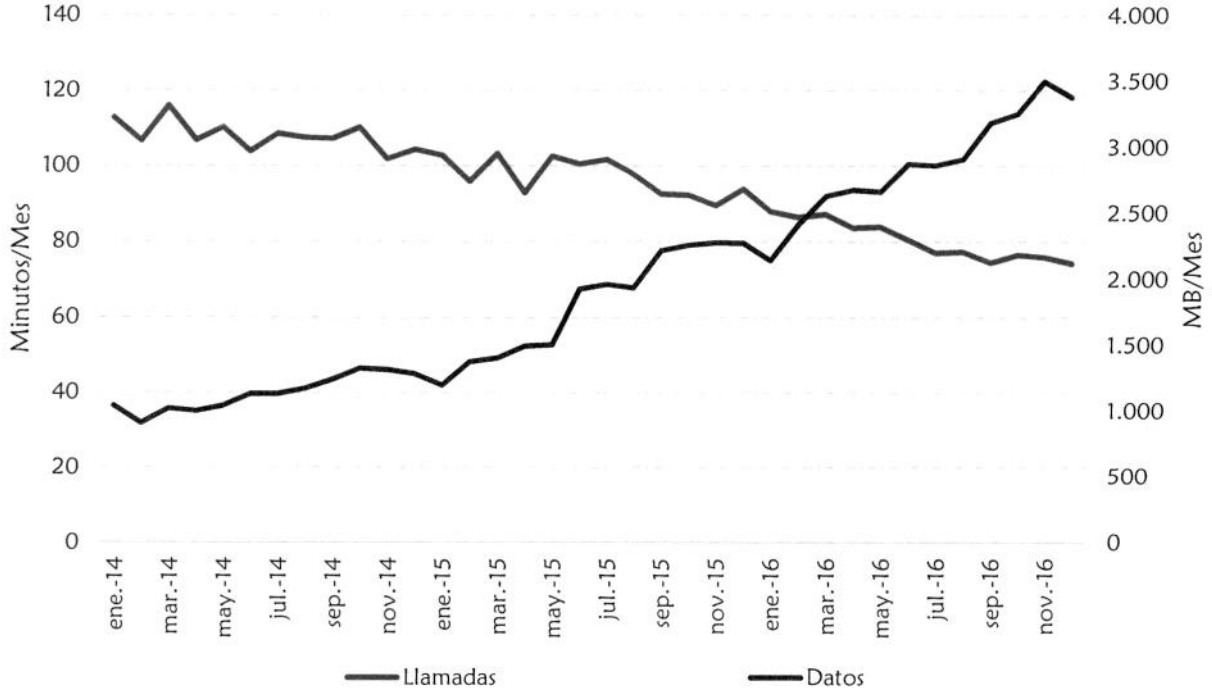
***a) Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado y de fusiones y adquisiciones.***

No se tienen indicios de que en el corto plazo se pueda dar ni el ingreso ni la salida de operadores en el mercado de telecomunicaciones móviles. Asimismo de que se puedan presentar fusiones y adquisiciones que pudieran tener lugar entre operadores móviles del mercado. En ese sentido no se anticipa que la dinámica competitiva pueda mejorar o empeorar en el corto plazo producto de una circunstancia de esta naturaleza.

***b) Evolución probable de ofertas comerciales***

Se espera que la oferta comercial se adapte a la demanda de los usuarios, la cual se dirige hacia un mayor consumo de datos y un menor consumo de servicios más tradicionales como la voz, según se observa en el siguiente gráfico. Asímismo, el mayor consumo de datos también potencia servicios de valor agregado como una forma de distinguirse de la competencia. El ofrecimiento de servicios OTT propios o de alianzas cada vez es mayor no sólo con el objetivo de incrementar el consumo de datos, sino de agregar a la oferta tradicional de servicios de telecopmunicaciones otros servicios como video streaming o música, juegos, así como otras alternativas cada vez mas dirigidas a un usuario mas dependiente de las tecnologías de información, en el hogar, el trabajo o en su horas de ocio.

**Gráfico 29**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Evolución del consumo promedio por mes por usuario de los servicios de llamadas y datos. Periodo 2014-2016.*



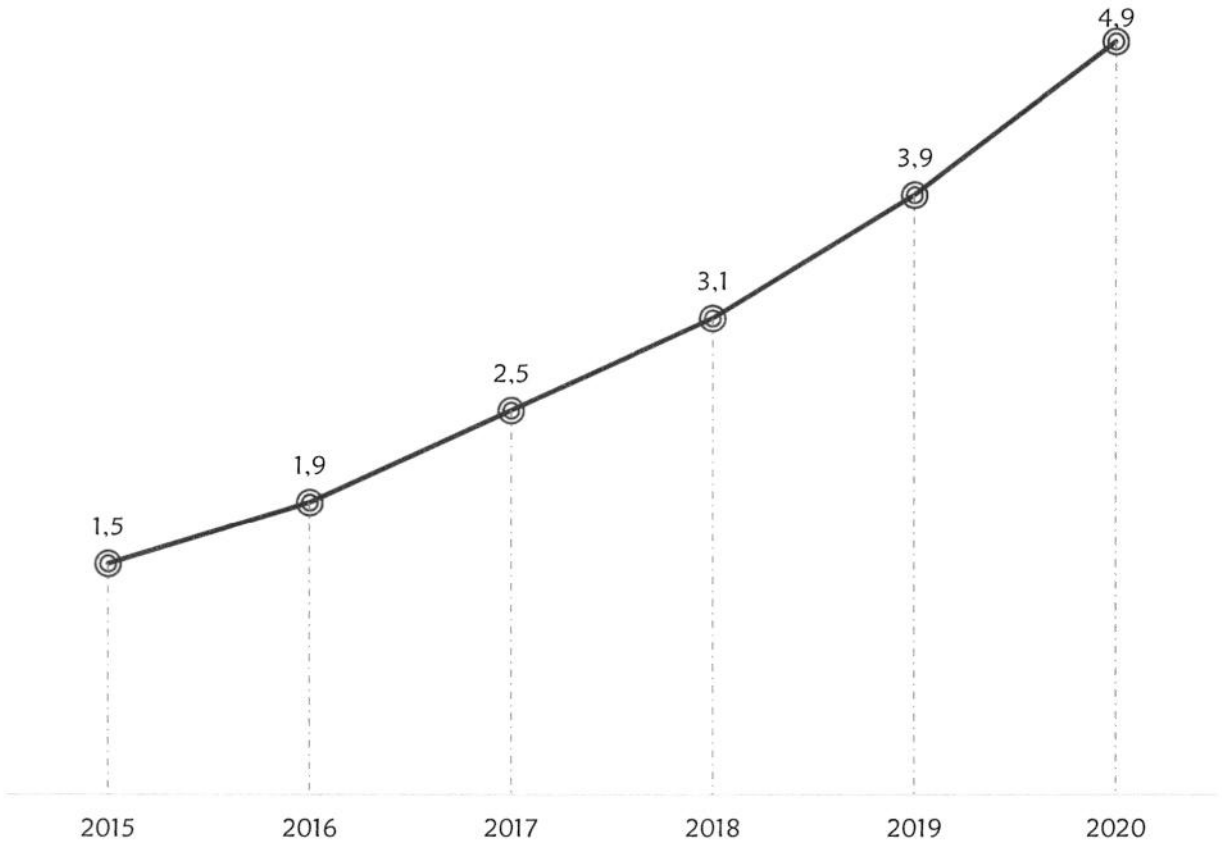

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de Sutel.

En ese sentido, se espera que los operadores trasladen su oferta hacia planes en los cuales el acceso a internet se vuelva el elemento más relevante, ofreciendo mayores velocidades que logren satisfacer la mayor demanda de datos. Los primeros pasos en dicha dirección se observan en la mejora del servicio de internet 4G alcanzada por Kölbi y Movistar en las mediciones de calidad del servicio de 2016[75].

Lo anterior es a su vez consistente con la tendencia esperada a nivel mundial, de tal manera que las proyecciones internacionales muestran un incremento significativo en las velocidades promedio de las conexiones de datos móviles. Por ejemplo para el caso de Latinoamérica se espera que la velocidad de las conexiones se incremente un 227% en el próximo quinquenio.

[75] SUTEL. (2017). Estadísticas del sector telecomunicaciones Costa Rica 2016. Pág. 164.

**Gráfico 30**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Proyección de la evolución de la velocidad promedio de las conexiones móviles a internet en Latinoamérica[1]. Periodo 2015-2020.*




Nota:
[1] Velocidad en MB/segundo.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de Cisco.

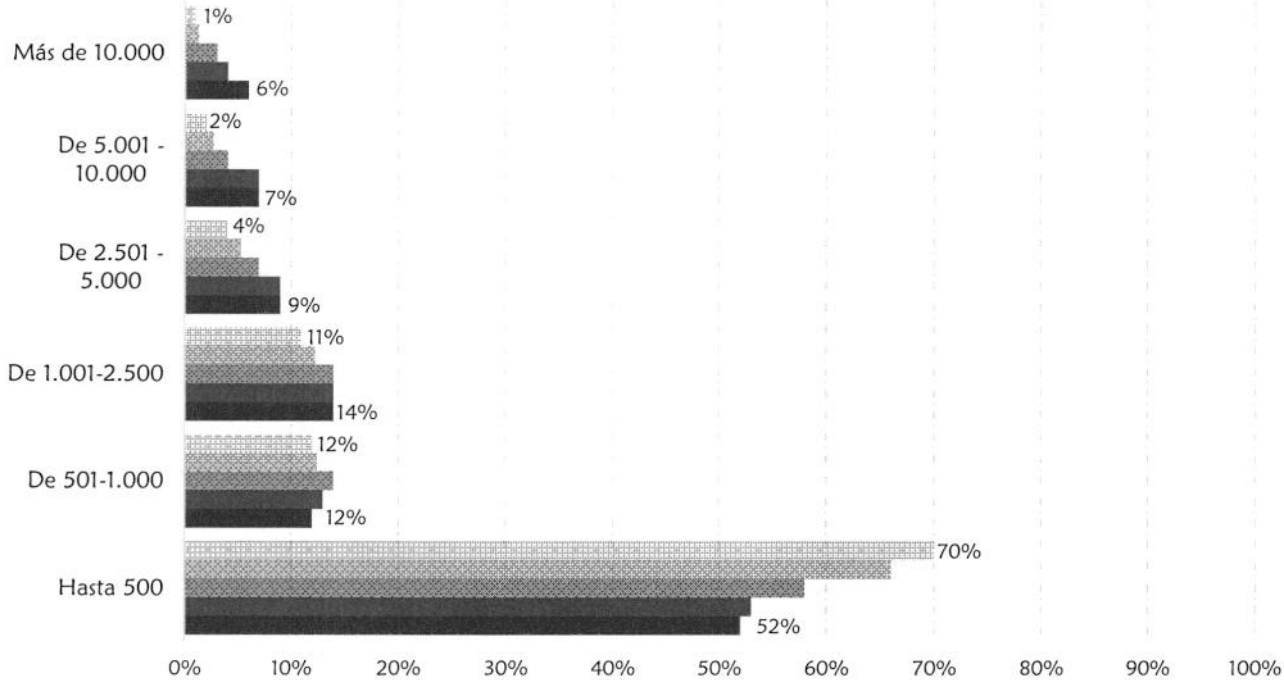
***c) Tendencias esperadas del comportamiento de los consumidores.***

El elemento central para los consumidores, como ya se ha indicado, tiene que ver con el incremento en el consumo de datos móviles. En el siguiente gráfico se evidencia como los usuarios costarricenses se han ido desplazando hacia mayores niveles de consumo de datos.

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

**Gráfico 31**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Distribución de los usuarios por volumen de consumo de datos[1]. Años 2013 a 2017.*




| | Hasta 500 | De 501-1.000 | De 1.001-2.500 | De 2.501 - 5.000 | De 5.001 - 10.000 | Más de 10.000 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2013 | 70% | 12% | 11% | 4% | 2% | 1% |
| 2014 | 66% | 12% | 12% | 5% | 3% | 1% |
| 2015 | 58% | 14% | 14% | 7% | 4% | 3% |
| 2016 | 53% | 13% | 14% | 9% | 7% | 4% |
| 2017 | 52% | 12% | 14% | 9% | 7% | 6% |

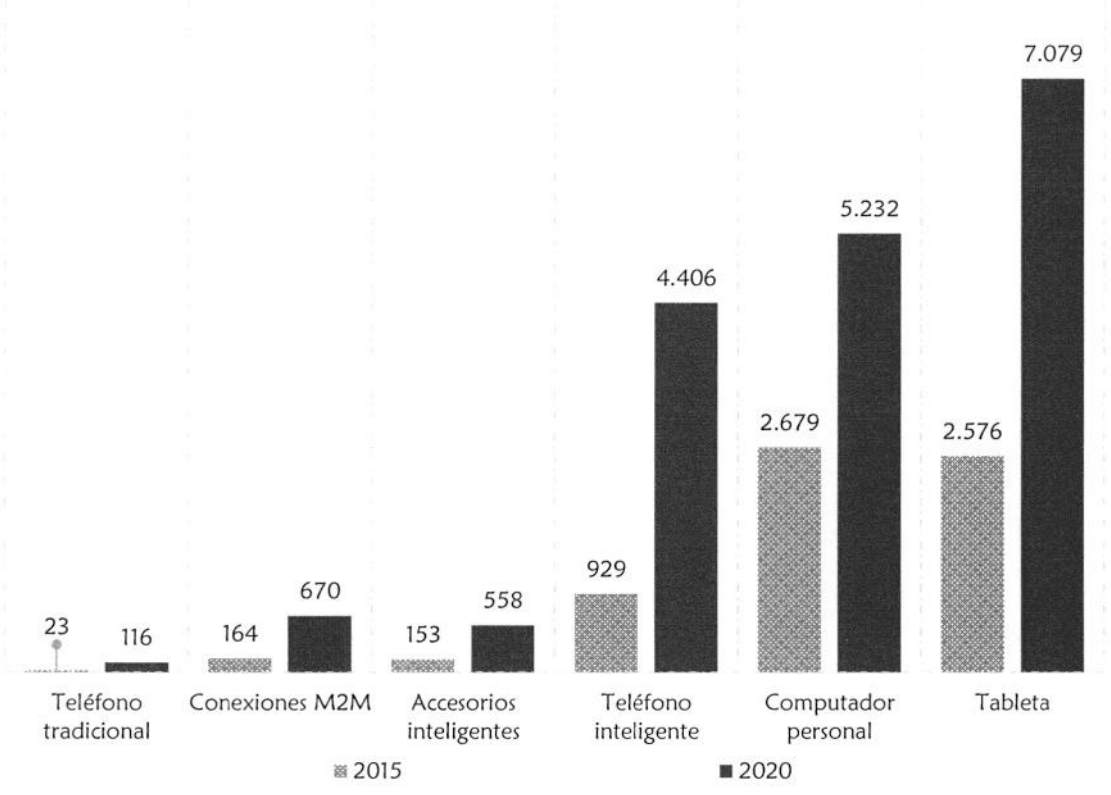
Nota:
[1] Cifras en megabyte (MB).

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información aportada por los operadores móviles[76].

[76] La información para el análisis proviene de las respuestas de los operadores a las solicitudes de esta Superintendencia desde el año 2013 hasta enero del presente año, mediante los oficios: 8045-SUTEL-DGM-2014 (NI- 00533-2014), 6619-SUTEL-DGC-2014 (NI-09716-2014), 4246-SUTEL-DGM-2015 (NI-07499-2015), 0819-SUTEL-DGC-2014 (01485-2014)0821-SUTEL-DGC-2014, 04243-SUTEL-DGM-2015 (NI-06704-2015), 02656- SUTEL-DGC-2014, 4247- SUTEL-DGM-2015 (NI-06599-2015), 6617- SUTEL-DGC-2014 (NI-09211-2014), 2017-SUTEL-DGM-2017, 2018-SUTEL-DGM-2017 y 2019-SUTEL-DGM-2017

El comportamiento de los usuarios costarricenses es consistente con las predicciones de CISCO[77] que estiman que entre 2015 y 2020 el tráfico de datos móviles se incrementará un 729% a nivel mundial. Este incremento en el tráfico evidentemente vendrá asociado por un incremento importante en el consumo de datos de distintos tipos de dispositivos, lo cual se puede ver en el siguiente gráfico.

**Gráfico 32**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Proyección del tráfico por tipo de dispositivo[1]. Años 2015 y 2020.*




Nota:
[1] Cifras en megabyte (MB) por dispositivo.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de Cisco.

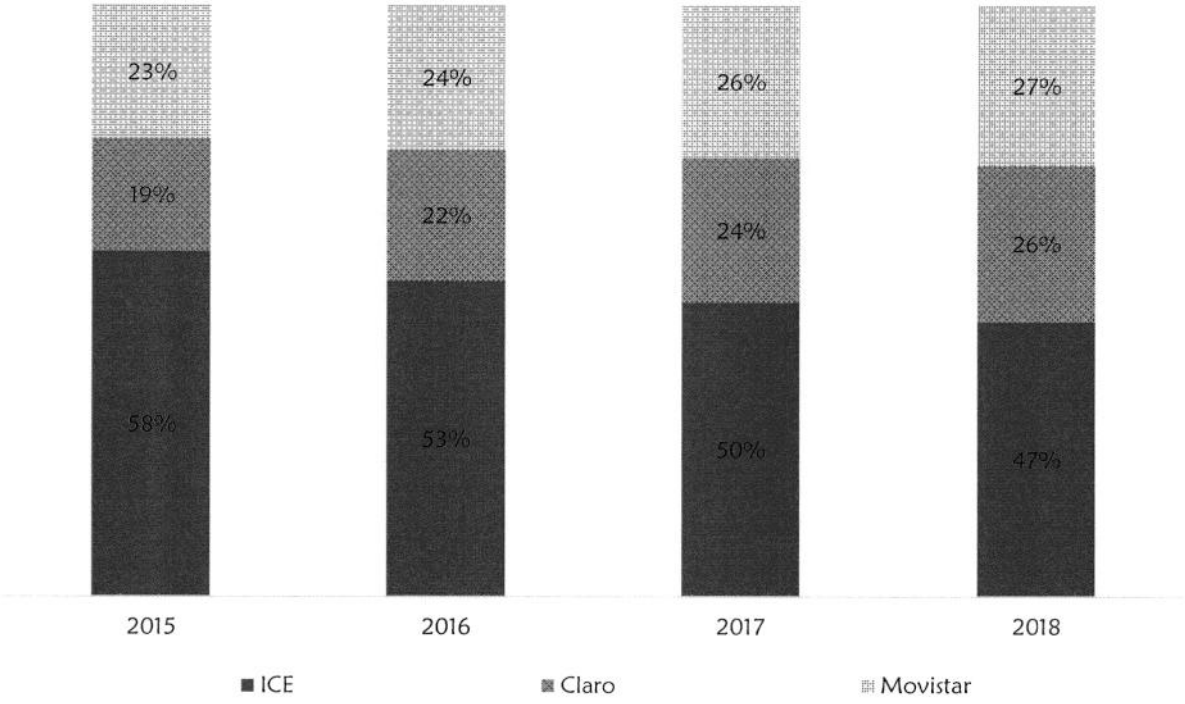
Los anteriores elementos evidentemente ejercen presión sobre las decisiones de los operadores de telecomunicaciones móviles, ya que para los consumidores el elemento diferenciador al adquirir un servicio móvil cada vez viene más determinado por la conexión a internet. En ese sentido se reitera que mucha de la inversión de las redes móviles se deberá enfocar en la ampliación de capacidad adicional que permita satisfacer dicha demanda de datos.

[77] Cisco. (2016). *Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2015–2020.*

### *d) Tendencias históricas de los indicadores relevantes*

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.

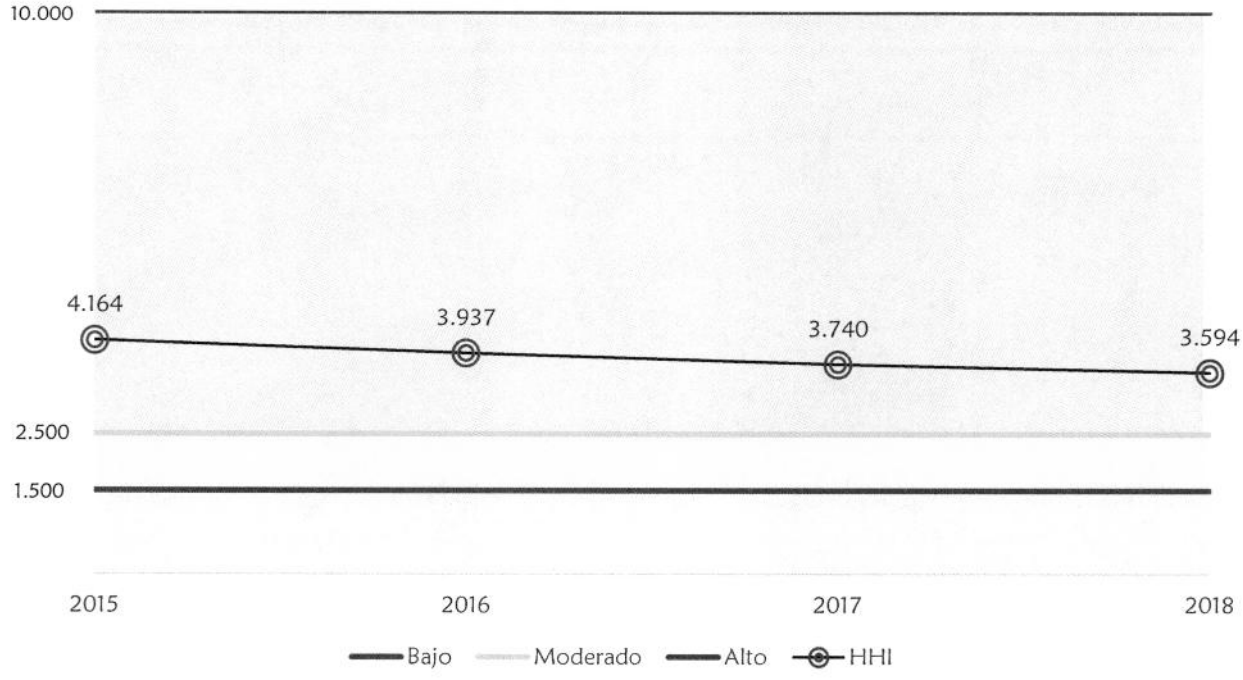
**Gráfico 33**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Proyección de la participación del ICE a nivel de usuarios en el mercado telecomunicaciones móviles[1]. Años 2015 a 2018.*




Nota:
[1] La proyección se efectúa tomando en consideración los datos disponibles hasta el 2015 y se excluyen los OMV.

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

**Gráfico 34**
*Servicio minorista de telecomunicaciones móviles:*
*Proyección del nivel de concentración de mercado, medido por el índice HHI. Periodo 2015 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 se espera que la cuota de mercado del ICE continúe disminuyendo al tiempo que el nivel de concentración de mercado también disminuiría en los próximos dos años, de lo cual se desprende que el mercado mantendrá su tendencia positiva de evolución hacia un mercado menos concentrado y con cuotas de participación más equilibradas.

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

Como lo ha reconocido el Banco Mundial[78]: "*Las bandas de espectro son vitales para instalar servicios de telecomunicaciones móviles. Conforme los operadores instalan sistemas nuevos y modernos para proporcionar un acceso más rápido a los usuarios, se necesita más espectro. Por lo tanto, la adjudicación oportuna de bandas de frecuencia en la cantidad y la calidad requeridas es esencial para el desarrollo de servicios móviles modernos*".

[78] World Bank. (2014). *Costa Rica Five years after CAFTA-DR assessing early results for the Costa Rican economy*. Report No. 84607-CR. Washington DC. Pág. 64

Esto fue reconocido por el Poder Ejecutivo quien mediante el acuerdo N° 354-2015-TEL-MICITT publicado en La Gaceta N° 27 del 09 de febrero de 2016 el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones instruyó a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que iniciara el procedimiento concursal público, para el otorgamiento de concesiones de las siguientes bandas del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT con el objetivo de "*robustecer los servicios de calidad y experiencia del usuario final tanto en voz como en datos, considerando la totalidad de aspectos que se relacionen con el sistema de telecomunicaciones (cliente, terminal, red e infraestructura de servicios)*", las bandas a ser licitadas son las siguientes:

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

Los únicos operadores que participaron por dichas frecuencias fueron Claro y Movistar y en ese sentido se reconoce que la asignación de este espectro a estos dos operadores es un elemento que vendría a dinamizar la competencia del mercado de telecomunicaciones, permitiendo a estos operadores no sólo equilibrar su cantidad de espectro respecto a la que posee el ICE sino también ofrecer mejores servicios y tener una mejor calidad, pudiendo así ajustar su oferta comercial a la mayor exigencia de datos demandada por los usuarios de los servicios de comunicaciones móviles. El resultado de este proceso de licitación es el siguiente:

- Bloques de la banda 1800 MHz: 2 bloques Claro y 2 bloques Movistar.
- Bloques de la banda 1900/2100 MHz: 1 bloque Claro y 2 bloques Movistar.

Estas frecuencias adicionales les permitirán a los operadores móviles ampliar sus redes y ofrecer mejores servicios, con un internet más rápido, de mayor cobertura y mejor calidad.

### *f) Acciones regulatorias*

En materia de acciones regulatorias futuras se reconocen las siguientes:

- Establecimiento de una senda de ajuste (*glide path* por sus siglas en inglés) para ajuste del cargo de terminación móvil, lo cual fue establecido en la RCS-244-2016. La senda de disminución de dicho cargo debería favorecer el nivel de competencia del mercado al otorgarle a los operadores móviles un mayor margen para disminuir los precios de sus llamadas y para ampliar los beneficios de las promociones extra saldos a las llamadas off-net (fuera de la red del operador). La disminución en este cargo inició en enero de 2017.

- Lanzamiento del comparador de precios y tarifas, este sistema dotará de más trasparencia al mercado y facilitará la toma de decisiones por parte del usuario final, en ese sentido este sistema vendría a resolver muchas de las dificultades que presentan los usuarios finales para comparar la información disponible de planes y ofertas comerciales de los operadores, lo cual deberá aumentar el nivel de competencia del mercado. Se espera que este sistema se encuentre en funcionamiento en diciembre de 2017.

- Contabilidad regulatoria, el establecimiento de obligaciones en materia de contabilidad regulatoria que se hizo a los operadores móviles mediante la resolución RCS-265-2016 de las 15:30 horas del 23 de noviembre de 2016, le permitirá al regulador contar con un sistema que garantice que los operadores ofrecen precios razonables para los servicios de telecomunicaciones, evitando asimismo prácticas de compresión de márgenes que operen en perjuicio de la competencia del mercado. La implementación de los cronogramas de cumplimiento de obligación iniciaron en enero de 2017.

- Monitoreo de redes móviles, mediante acuerdo 017-048-2017, de la sesión ordinaria 048-2017 del 22 de junio del 2017 se dispuso: "*Señalar a los operadores de servicios móviles, que los estudios que anualmente realiza esta Superintendencia sobre la calidad con que brindan los servicios de voz e Internet móvil, tienen como fin medir la mejora continua en la calidad de los servicios. De ahí la importancia de que los indicadores que hayan superado el umbral de medición mantengan la tendencia y por ende, se den condiciones crecientes de calidad en el servicio de sus redes*". En ese sentido el monitoreo continuo de la callidad de las redes móviles y la publicación de dichos datos por parte de la SUTEL contribuirá a que los usuarios tomen decisiones más informadas.

Lo anterior evidencia que a futuro hay una serie de acciones cuya implementación en el mercado favorecían la competencia del mercado, lo que a su vez debe repercutir en un mayor beneficio para el usuario final.

### V) *SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA*

En el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 se habían identificado una serie de elementos que habían hecho afirmar a la SUTEL que este mercado se caracterizaba por una situación de dominancia conjunta que requería ser regulada, en particular porque no se había encontrado evidencia de que las acciones de Claro y Movistar pudieran resultar en un contrapeso de las acciones de Kölbi, ya que dichos operadores parecían comportarse como seguidores de la política comercial del Kölbi.

En el nuevo análisis elaborado en 2017 se encontraron una serie de elementos adicionales que llevan a concluir a la SUTEL que en el mercado de telecomunicaciones móviles realmente no existen indicios de que se presente una situación de dominancia conjunta, como se detalla a continuación:

- Alta concentración de mercado: En 2016 el nivel de concentración del mercado volvió a disminuir luego de varios años de estancamiento, alcanzando 3.891 puntos del HHI, con lo cual el nivel de concentración de mercado está cercano a alcanzar el mínimo nivel teórico de concentración que puede tener un mercado con tres operadores, sea 3.333 puntos.

- Madurez del mercado: Se mantiene la conclusión de que el mercado de telecomunicaciones es un mercado maduro, sin embargo es un mercado que está enfrentando una serie de desafíos que fuerzan a sus participantes a innovar e invertir para tener una oferta comercial atractiva. Entre estos desafíos se encuentran: la competencia de servicios OTT (aplicaciones como WhatsApp) y el crecimiento exponencial del consumo de datos. Estos elementos favorecen que se mantenga la rivalidad del mercado, evitando que la competencia del mercado se estanque.

- Existencia de productos homogéneos: Se identifica una oferta comercial variada, con operadores enfocados en atraer distintos segmentos del mercado, por ejemplo Kölbi posee su mayor nicho en usuarios postpago, Movistar en usuarios prepago y Claro en atender a los usuarios enfocados en el servicio de internet, en ese sentido la oferta comercial de los operadores ha dejado de ser tan similar como se mostraba en los primeros años de apertura del mercado.

- Falta de competencia potencial: Se mantiene la conclusión de que el mercado de telecomunicaciones móviles presenta altas barreras de entrada que dificultan el ingreso de nuevos operadores, a su vez han existido una serie de elementos que han dificultado y retrasado la expansión de los operadores alternativos del mercado, sean Claro y Movistar, sin embargo dicha circunstancia no ha impedido que estos nuevos operadores se hayan posicionado en el mercado, favoreciendo así el desarrollo de competencia en el mercado y una mejora en los servicios recibidos por el usuario final

- Demanda inelástica: Pese a que es criterio de uno de los operadores del mercado que la demanda es inelástica, los otros cuatro operadores restantes consideran que la demanda del servicio es elástica. Esta condición es relevante porque implica que la mayoría de operadores reconocen que los incrementos en precios del servicio vienen seguidos por una disminución en el nivel de consumo.

- Cuotas de mercados similares y estables: En 2016 se rompe la estabilidad de cuotas que había mostrado el mercado por tres años. Kölbi continúa perdiendo cuota de mercado, aunque se mantiene aún como el operador más grande, mientras que por primera vez uno de los dos nuevos operadores de red se ubica con claridad en el segundo lugar, siendo este operador Movistar, quedando Claro en tercer lugar.

- Bajo nivel de cambio tecnológico: Recientemente se ha anunciado el lanzamiento en países más avanzados el inicio de los procesos de implementación de las redes 5G. Si bien el país se encuentra aún en proceso de despliegue de las redes 4G, el anuncio de las redes 5G en el mercado implica que a nivel tecnológico aún se esperan cambios importantes a ser abordados por los operadores móviles en los próximos años.

- Ausencia o baja intensidad de competencia de precios: A nivel de precios se observa que del año 2010 (previo a que ingresaran Movistar y Claro al mercado) al 2016 los precios efectivos promedio de las llamadas pasaron de ser 31,4/minuto colones a 26,2 colones/minuto, lo que representa una disminución de 17%. Asimismo en 2016 el precio de las llamadas prepago se ubicaban un 60% por debajo del tope tarifario establecido, mientras que a nivel de datos, el precio por MB se ubicaba un 45% por debajo del tope tarifario. Lo anterior evidencia que la apertura del mercado sí ha producido, particularmente en los últimos años, un nivel importante de competencia en precios, que ha llevado a una disminución de los mismos en beneficio del usuario final.

- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: Pese a que la estructura del mercado sea oligopólica, dada la baja cantidad de operadores del mercado, lo cierto es que los operadores móviles enfrentan una fuerte presión competitiva de cara a la aparición de los servicios OTT (que han venido a captar tráfico de los servicios tradicionales) lo cual, pese a la estructura del mercado local, les dificulta concertar sus conductas dado que mucha de la presión competitiva que enfrentan los operadores móviles locales viene de plataformas mundiales.

El hecho de que los operadores están enfocados en aumentar sus clientes y su cuota de mercado, lo que los obliga a competir fuertemente en el mercado mediante el ofrecimiento de mejores precios y servicios a los usuarios disminuye los incentivos para la colusión. En ese sentido cada operador tiene incentivos para competir: Kölbi porque debe evitar mayores caídas de su cuota de mercado, Movistar porque tiene que posicionar su segundo lugar en el mercado y Claro porque no puede rezagarse mucho de su competidor más cercado. Esto es un garante de que los operadores mantengan un alto nivel de rivalidad en el mercado y si no fuera así la SUTEL, mediante el Régimen Sectorial de Competencia, cuenta con las herramientas necesarias para sancionar y eliminar cualquier conducta colusoria que se presente en el mercado y que pueda afectar a los competidores.

## VI) *CONCLUSIONES.*

***Estructura del mercado.***

1. La cantidad de operadores móviles que prestan servicios en el país es comparable al de los países miembros de la OCDE, los cuales cuentan con entre 3 y 4 OMR. Adicionalmente Costa Rica cuenta con la ventaja de contar con 2 OMV, los cuales, a diferencia de lo ocurrido en otros países, ingresaron al mercado sin que se requiriera la intervención regulatoria.

2. En 2016 la cuota de mercado del ICE disminuyó hasta ubicarse en 53%, ubicándose en niveles similares a otros operadores incumbentes en mercados comparables. La disminución en la cuota de participación de mercado del operador histórico es un elemento positivo para la competencia del mercado, porque disminuye la posibilidad de que un agente de gran tamaño afecte los precios y el nivel de calidad del mercado, en perjuicio de los usuarios y; porque equilibra el poder de los diferentes agentes del mercado haciendo la competencia más intensa.

3. El mercado de telecomunicaciones móviles ha presentado una significativa desconcentración desde el año 2010. En 2016 el HHI por primera vez cae por debajo de los 4.000, ubicándose en 3.891 puntos. Es importante tener presente que en un mercado con tres operadores el nivel mínimo que puede alcanzar dicho indicador es de 3.333 puntos.

4. Los precios efectivos de los servicios de llamadas y datos han disminuido, por ejemplo en el año 2016 el precio de las llamadas prepago era un 60% menos que el tope tarifario vigente, mientras que el precio de los datos era un 45% inferior al tope tarifario vigente. Asimismo, se evidencia una caída del 19% en el precio efectivo promedio pagado por los usuarios por el consumo de datos móviles entre los años 2014 y 2016. Mientras que el precio efectivo promedio de las llamadas disminuyó un 17% entre los años 2010 y 2016.

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

21 de julio de 2017
**05971-SUTEL-DGM-2017**

5. La política comercial más reciente de los operadores móviles evidencia que no se han vuelto a presentar situaciones en las cuales CLARO y MOVISTAR actúen como meros seguidores de KOLBI, sino que, por el contrario estos operadores han aprovechado una serie de cambios llevados a cabo por este operador para posicionarse en el mercado. Así, pese a que recientemente KOLBI ha llevado a cabo una serie de ajustes en su política comercial, los operadores CLARO y MOVISTAR han mantenido una política comercial independiente.

6. La oferta comercial postpago es variada y contrasta positivamente con la oferta disponible en el 2010, previo a la apertura del sector, cuando existía un único tipo de plan comercial que se ofrecía al público. La política del segmento prepago se empezó a diversificar significativamente en 2016 mediante ofrecimiento de paquetes (bolsas de minutos y datos) ajustados a las necesidades de consumo del segmento prepago. Una oferta comercial más variada resulta en un beneficio para el usuario final, el cual no sólo ve ampliada su posibilidad de elegir, sino que encuentra opciones más ajustadas a sus patrones reales de consumo.

7. Se observa una diferenciación importante en términos de la política de gestión de calidad de las redes de MOVISTAR y CLARO. Así, no puede afirmarse que estos operadores tengan un enfoque de seguidor con respecto a KOLBI en términos de calidad de redes.

8. De las denuncias por prácticas monopolísticas que han sido interpuesta no se observa un patrón que indique que alguno de los agentes del mercado haya venido ejerciendo poder de mercado para restringir la competencia del mercado de telecomunicaciones móviles.

9. En la revisión de mercados relevantes hecha en 2016 se detectó que una limitante del nivel de competencia en el mercado móvil lo podría estar constituyendo el cargo de terminación móvil, el cual no se había ajustado desde 2010. Sin embargo, la SUTEL mediante resolución RCS-244-2016 actualizó el cargo de terminación móvil en la Oferta de Interconexión por Referencia del ICE definiendo una senda de disminución para dicho cargo. El ajuste en el cargo de interconexión le otorga a los operadores móviles un mayor margen para disminuir los precios de sus llamadas y para ampliar los beneficios de las promociones extra saldos a las llamadas off-net, dado que le otorga a los operadores móviles, en particular a CLARO y MOVISTAR, un mayor margen para competir a nivel de precios en los servicios de llamadas nacionales.

10. En relación con el poder compensatorio de la demanda se mantiene la conclusión encontrada en el informe del año 2016 en cuanto a la baja representatividad de los usuarios empresariales, entendidos estos como grandes clientes, en la cartera total de clientes de los operadores móviles. Ello implica que este mercado la demanda tiene un bajo poder compensatorio dado que los usuarios individuales representan el tipo de cliente principal de los operadores.

11. Las situaciones inadecuadas que el regulador había detectado en cuanto al establecimiento de barreras artificiales para que el usuario pueda cambiar de operador en el informe preparado en el año 2016 fueron resueltas mediante la emisión de la resolución RCS-253-2016. En este momento se puede afirmar que tanto para la modalidad prepago como para la modalidad postpago, existen bajos costos de cambio de operador.

12. El ARPU de los operadores móviles nacionales es similar al de otros países comparables a Costa Rica, por lo cual no existen indicios de que en el país los operadores móviles puedan estar obteniendo una rentabilidad desproporcionada que sea evidencia de eventuales abusos.

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

13. Las empresas que ofrecen el servicio de telecomunicaciones móviles en el país son empresas grandes, consolidadas a nivel nacional y en algunos casos también a nivel internacional, lo cual les permite competir de manera dinámica sin que enfrenten una desventaja entre ellas producto del acceso a las fuentes de financiamiento. De tal forma esta variable no se constituye en una barrera para la expansión de ninguno de los operadores actuales del mercado.

14. En el mercado de telecomunicaciones móviles existen economías de escala y alcance, que constituye una ventaja para los operadores ya establecidos, sean KOLBI, MOVISTAR y CLARO. Ello puede desincentivar la entrada de nuevos operadores móviles, no obstante, no genera una situación competitiva desventajosa para ninguno de los tres operadores móviles de red establecidos en el mercado costarricense.

15. Pese a los altos costos asociados al despliegue, expansión y mejora de las redes móviles, este elemento no ha representado una barrera para la competencia de los actuales operadores del mercado, dada que los tres han continuado haciendo las inversiones necesarias para el mejoramiento de sus redes.

16. El hecho de que sólo MOVISTAR y CLARO participaran en la licitación 2016LI-000002-SUTEL si bien implica que en el corto plazo no ingresará ningún operador móvil de red nuevo al mercado, sin embargo, también implica que la cantidad de espectro entre operadores móviles alcanzará una distribución más equitativa favoreciendo el objetivo del Poder Ejecutivo al poner dicho espectro en concurso el cual era "*fortalecer el desarrollo de los sistemas IMT, así como mejorar la calidad del servicio que reciben los usuarios por medio de la transparencia de información de los servicios y ofertas existentes en el mercado, de tal manera que se garanticen niveles mínimos de la calidad del servicio*".

17. El gasto en publicidad sí representa una barrera para este mercado, sobre todo para nuevos operadores que quisieran ingresar a proveer servicios, porque requiere fuertes inversiones por parte de los operadores para poder posicionar su marca y competir en el mercado, y también para lograr erosionar la lealtad de los clientes hacia otras marcas. Sin embargo, pese al costo que representa la publicidad, los tres operadores móviles de red mantienen presencia en medios de comunicación, redes sociales y patrocinios, lo cual muestra una rivalidad competitiva importante en relación con este rubro, con lo cual se puede concluir que este elemento no ha representado una barrera para la competencia de los actuales operadores del mercado.

18. La información proporcionada por los operadores del servicio de telecomunicaciones móviles indica que estos no enfrentan limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, por lo cual se concluye que este elemento no representa una barrera de entrada al mercado

19. En el mercado se han presentado una serie de situaciones sobre todo aquella que afectan y retrasan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, las cuales han puesto en una desventaja competitiva a algunos operadores móviles del mercado. Además de afectar a los operadores ya establecidos podría también afectar a nuevos operadores que quisieran ingresar al mercado. Por lo cual el regulador debe llevar a cabo los esfuerzos necesarios para evitar este tipo de situaciones discriminatorias y barreras para el despliegue de infraestructura que, en última instancia, terminan afectando a los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, los cuales ven limitada la cobertura y calidad de los servicios que reciben.

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

20. El acceso a la información de la oferta comercial de los operadores no constituye en sí mismo un problema para los usuarios, porque los operadores tienen su oferta comercial disponible por diferentes medios. Sin embargo, pese a que la información esté disponible, hay una serie de elementos que dificultan el adecuado uso de dicha información por parte del usuario y, que por tanto afectan la elección del usuario final. Para resolver lo anterior la SUTEL tiene en proceso de desarrollo de un sistema que le permita al consumidor comparar la oferta comercial ofrecida por todos los operadores, ya que SUTEL cree firmemente que el acceso oportuno a información le genera un beneficio al usuario.

21. Diversos organismos internacionales han destacado la asequibilidad de los precios de los servicios móviles en Costa Rica. Lo anterior es respaldado por los datos empleados en su análisis por la SUTEL, donde se habían comparado los precios locales con los precios cobrados en otros países empleando la metodología de canastas de la OCDE. Asimismo al analizar la asequibilidad de dichos precios se encuentra que estos no representan más de un 5% del ingreso disponible de las persona; por tanto, son asequibles.

22. La oferta de servicios postpago y prepago a la que pueden acceder los usuarios finales es amplia. Conviene destacar que entre 2016 y 2017 se ha presentado una evolución de la oferta comercial del segmento prepago muy beneficiosa para los usuarios finales. Una oferta comercial diversificada y ajustada al consumo real de los distintos nichos de usuarios del mercado impacta en un mayor uso de los servicios, logrando un usuario costarricense con un mayor acceso a servicios de telecomunicaciones.

23. Los datos de la "Encuesta de percepción de calidad de los servicios", llevada a cabo mediante contratación 2016LN-000001-SUTEL, muestran un cumplimiento de expectativas de calidad y servicio diferente entre operadores, MOVISTAR, CLARO y TUYO cumplieron en más de un 70% de los casos las expectativas de provisión del servicio, no lejos se ubica FULLMOVIL, sin embargo en el caso de KOLBI se encuentra que este proveedor sólo cumplió las expectativas de calidad y servicio en un 35% de los casos. Lo anterior se evidencia que la mayoría de los usuarios de cuatro de los cinco operadores, están razonablemente satisfechos con el servicio que reciben.

***Análisis prospectivo del mercado.***

24. El elemento más importante que se espera en el corto plazo es la evolución tecnológica de los servicios móviles hacia la tecnología 4G, la cual que permite ofrecen conexiones de internet más veloces. Asimismo, para después de 2020 se espera que aparezcan en escena los primeros lanzamientos de redes 5G. En ese sentido, una vez que los operadores móviles locales finalicen con el despliegue de sus redes 4G se tendrán que enfrentar la siguiente evolución tecnológica móvil, las redes 5G, lo que lleva a concluir que el cambio tecnológico de este servicio se mantendrá constante no sólo en el corto plazo, sino incluso para los próximos 10 años.

25. No se tienen indicios de que en el corto plazo se pueda dar el ingreso ni la salida de operadores en el mercado de telecomunicaciones móviles. Asimismo, de que se puedan presentar fusiones y adquisiciones que pudieran tener lugar entre operadores móviles del mercado. Por lo cual, no se anticipa que la dinámica competitiva pueda mejorar o empeorar en el corto plazo producto de una circunstancia de esta naturaleza.

26. La oferta comercial deberá adaptarse a la demanda de los usuarios, la cual se dirige hacia un mayor consumo de datos y un menor consumo de servicios más tradicionales como la voz. En ese sentido se espera que los operadores trasladen su oferta hacia planes en los cuales el acceso a internet se vuelva el elemento más relevante, ofreciendo mayores velocidades que logren satisfacer la mayor demanda de datos.

27. El incremento en el consumo de datos ejercerá presión sobre las decisiones de los operadores de telecomunicaciones móviles, ya que para los consumidores el elemento diferenciador al adquirir un servicio móvil cada vez viene más determinado por la conexión a internet. En consecuencia, mucha de la inversión de las redes móviles se deberá enfocar en la ampliación de capacidad adicional que permita satisfacer dicha demanda de datos.

28. En relación con las tendencias históricas de los indicadores relevantes se espera que la cuota de mercado del ICE continúe disminuyendo al tiempo que el nivel de concentración de mercado también disminuiría en los próximos dos años. De lo anterior se desprende que el mercado mantendrá su tendencia positiva de evolución hacia un mercado menos concentrado y con cuotas de participación más equilibradas.

29. Los únicos operadores que participaron por dichas frecuencias fueron CLARO y MOVISTAR y en ese sentido se reconoce que la asignación de este espectro a estos dos operadores es un elemento que vendría a dinamizar la competencia del mercado de telecomunicaciones, permitiendo a estos operadores no sólo equilibrar su cantidad de espectro respecto a la que posee el ICE, sino también, ofrecer mejores servicios, ajustando su oferta comercial a la mayor exigencia de datos demandada por los usuarios de los servicios de comunicaciones móviles.

30. A futuro hay una serie de acciones cuya implementación en el mercado favorecían la competencia, a saber: establecimiento de una senda de ajuste del cargo de terminación móvil, lo cual fue establecido en la RCS-244-2016; lanzamiento del comparador de precios y tarifas; y contabilidad regulatoria.

***Dominancia conjunta***

31. En el mercado de telecomunicaciones móviles no existen indicios de que se presente una situación de dominancia conjunta.

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

### 5.1. Servicio minorista de telecomunicaciones móviles

El análisis realizado en relación con el servicio minorista de telecomunicaciones móviles permite concluir que no existe ningún operador o grupo de ellos con poder significativo en este mercado, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, por las siguientes razones:

- Si bien Kölbi poseía una cuota de mercado de 53% para el año 2016, dicha cuota muestra una tendencia decreciente, lo cual es consecuencia de la presión competitiva que han venido ejerciendo en el mercado Movistar y Claro. Conviene destacar que Movistar incluso ha alcanzado una cuota de mercado superior al 25%.

- Todos los operadores móviles de red cuentan con dominio de facilidades esenciales por cuanto cada operador posee sus propios recursos de espectro radioeléctrico y su propia red desplegada para ofrecer este servicio.

- No se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado operador.

- Kölbi, Movistar y Claro poseen economías de escala y alcance en su redes, por lo cual no puede afirmarse que alguno de ellos derive una ventaja particular de dicha situación.

- Kölbi, Claro y Movistar son operadores integrados verticalmente, lo que les facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas, sin embargo las obligaciones regulatorias que se les impusieron a estos tres operadores en el mercado mayorista de terminación en una red móvil, mediante la resolución RCS-264-2016, limitan la posibilidad de que estos puedan abusar de su posición para definir los términos y condiciones del mercado mayorista.

- En el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles Kölbi, Claro y Movistar cuentan con una red de distribución y venta muy desarrollada, por lo cual no se puede presumir que algún operador particular tenga una ventaja en este sentido.

- En el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles existe competencia entre proveedores, lo que se refleja en la dinámica del mercado, en particular se puede destacar lo siguiente:

- Los nuevos competidores del mercado han traído una serie de elementos innovadores en la oferta comercial.
- Los precios efectivos de los servicios de llamadas y datos han disminuido, ubicándose en la mayoría de los casos por debajo del tope tarifario vigente.
- La política comercial más reciente de los operadores móviles evidencia que Claro y Movistar han aprovechado una serie de cambios llevados a cabo por Kölbi para posicionarse en el mercado.
- La oferta comercial postpago es variada y contrasta positivamente con la oferta disponible en el 2010. La política del segmento prepago se empezó a diversificar significativamente en 2016 mediante ofrecimiento de paquetes (bolsas de minutos y datos) ajustados a las necesidades de consumo del segmento prepago.
- Hay una diferenciación en términos de la política de calidad de las redes de Movistar y Claro con respecto a la de Kölbi.

- En el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones se detectan problemas para el despliegue de infraestructura en determinados cantones del país. Sin embargo, los operadores que enfrentan dichos problemas, Claro y Movistar, han encontrado formas alternativas para ir desplegando su red.

- Si bien existen cantones en el país donde los usuarios sólo tienen acceso a un único proveedor del servicio minorista de telecomunicaciones móviles, la competencia en este mercado se desarrolla a nivel nacional, por lo que la oferta comercial y precios ofrecidos por los operadores son homogéneos a nivel nacional, sin que se presente una diferenciación en las áreas en las cuales sólo un operador tiene cobertura.

- En el mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles los costos de desarrollar canales alternativos son altos, sin embargo esto no ha representado una barrera para la competencia de los actuales operadores del mercado, siendo que Kölbi, Claro y Movistar han continuado haciendo las inversiones necesarias para la expansión y mejora de sus redes móviles.

Con lo cual se concluye que al no existir en el "Servicio minorista de telecomunicaciones móviles" **ningún operador o grupo de ellos con poder significativo**, este mercado conforme a la normativa vigente se presente condiciones suficientes para asegurar una **competencia efectiva**.

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

**1.** Declarar que no existe ningún operador o grupo de ellos que tenga poder sustancial en el mercado del "Servicio minorista de telecomunicaciones móviles".

**2.** Declarar que el mercado relevante del servicio "Servicio minorista de telecomunicaciones móviles" se encuentra en competencia efectiva.

3. Eliminar el "Servicio minorista de telecomunicaciones móviles" de la lista de mercados relevantes sujetos de regulación *ex-ante*, en los términos de lo definido en los artículos 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley 7593.

4. Indicar a los proveedores del "Servicio minorista de telecomunicaciones móviles" que a partir de la declaratoria de competencia efectiva de dicho mercado, la SUTEL, entre otros, iniciará un proceso detallado de seguimiento de la evolución del mercado, lo cual le permitirá garantizar que la liberalización de este mercado tuvo el efecto esperado en términos de promoción de la competencia y beneficio al usuario final.

5. Indicar que la SUTEL continuará analizando y reportando la calidad percibida por los usuarios, y emitiendo las medidas regulatorias necesarias para garantizar una adecuada calidad de los servicios móviles, todo en concordancia con la legislación vigente, sus reglamentos y resoluciones relacionadas.

## 6. ENFOQUE REGULATORIO FUTURO DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES

El nuevo entorno regulatorio propuesto requiere una transformación del papel del regulador, el cual se debe ser más vigilante de la evolución del mercado, convirtiendo al usuario en su razón de ser. Este nuevo entorno requiere un papel más activo por parte de los usuarios, los cuales deben empoderarse en la toma de sus decisiones. Finalmente requiere un compromiso de los operadores por mantener la rivalidad competitiva del mercado mediante el despliegue de prácticas comerciales legítimas y enfocadas en el consumidor.

### *6.1. El papel del regulador.*

- La SUTEL pondrá especial énfasis a su labor como autoridad sectorial de competencia, cualquier tipo de práctica anticompetitiva será sancionada con severidad, en particular se pondrá énfasis en la detección de carteles y cualquier otro tipo de conductas colusorias entre competidores, los cuales se constituyen en práctica que por su naturaleza resultan siempre en una afectación al usuario final.

- La SUTEL en su labor regulatoria mantendrá sus acciones enfocadas en: mejorar la calidad de las redes y los servicios, defender los derechos de usuarios, divulgar información útil para empodarar a los consumidores, promover la simplificacicón de trámites, contribuir a las mejoras que se requieren para el despliegue de infraestrucutra, intervenir solucionando controversias entre operados

- La SUTEL entiende que en este nuevo entorno regulatorio el éxito y supervivencia de un operador en el mercado debe estar ligado a su capacidad para conquistar la preferencia de los consumidores, por lo cual no se tolerará la imposición de barreras artificiales de salida a los

usuarios como un medio para evitar perder clientes, ya que este tipo de barreras restringen el derecho de los usuarios finales a elegir y cambiar libremente de operador.

- La SUTEL estará atenta a que los operadores pongan a disposición de los usuarios de la manera más sencilla y transparente toda aquella información necesaria para que estos puedan tomar una decisión de consumo informada, entre ella:
    - Precios cobrados por cada servicio.
    - Condiciones de bonos, promociones y descuentos.
    - Restricciones, términos, condiciones y limitaciones de los servicios, bonos, promociones y descuentos.
    - Condiciones reales de calidad de los servicios comercializados.

- La SUTEL se mantendrá vigilante de que los precios ofrecidos en el mercado se ajusten al nivel de costo del servicio. En particular SUTEL no tolerará el cobro de cargos ocultos o poco transparentes o engañosos al usuario final.

- La SUTEL pondrá a disposición de los usuarios, sistemas que le permitan comparar de forma sencilla las tarifas entre los distintos operadores.

- La SUTEL vigilará la oferta comercial de los operadores para garantizar que estos ofrezcan opciones acordes a las necesidades de consumo de todos los usuarios, especialmente aquellos que, por su condición socioeconómica, tienen un menor nivel de consumo.

- La SUTEL continuará publicando y poniendo a disposición de los usuarios finales información clara y concisa sobre los parámetros de calidad de las redes, en especial de aquellos parámetros que resulten de mayor valor para la escogencia de un determinado servicio por parte del usuario final.

- La SUTEL se mostrará exigente con el mejoramiento de las condiciones de calidad por parte de los operadores y tendrá poca tolerancia en cuanto a la desmejora en la calidad del servicio, para lo cual continuará realizando diagnósticos de la calidad de las redes y valorará la toma de medidas regulatorias para asegurar la mejora continua en la calidad, con especial énfasis en aquellos distritos con más necesidades de mejora en cuanto a las condiciones de calidad.

- La SUTEL será vigilante de la obligación de los operadores de atender de forma efectiva las reclamaciones que presentan los usuarios finales y espera una tendencia a la reducción de las reclamaciones que son escaladas al ente regulador, por causas en las que esta Superintendencia haya resuelto casos semejantes.

- La SUTEL comparte el criterio de que el acceso a internet es una herramienta que potencia el ejercicio del derecho a la información, a la libertad de expresión y a la educación, y en ese sentido llevará a cabo las acciones regulatorias que estime oportunas para resguardar el acceso de los usuarios costarricenses a este servicio.

- La SUTEL vigilará el hecho de de que los operadores respeten los términos y condiciones de los contratos de adhesión vigentes a la fecha de esta resolución, hasta que se cumpla con el plazo estipulado de permanencia mínima, o bien, cuando el usuario rescinda el contrato de adhesión.

***6.2. El papel de los operadores.***

- La SUTEL espera que un entorno de más flexibilidad comercial venga seguido por un aumento en la intensidad competitiva del mercado, tanto en precios como en calidad, lo cual se deberá reflejar por parte de los operadores en el mantenimiento de una oferta comercial que cubra las necesidades de los distintos nichos de mercado, una mejora en los precios ofrecidos al consumidor final y un crecimiento en la diversidad de promociones ofrecidas a los usuarios y una oferta de servicios con cumplimientos crecientes en términos de calidad.

- La SUTEL considera que los proveedores del servicio de telecomunicaciones móviles deben brindar al usuario información completa, veraz, oportuna y sencilla que le permita ejercer efectivamente sus derechos.

- La SUTEL espera que el operador sea más diligente y proactivo para resolver de forma efectiva las reclamaciones interpuestas por los usuarios finales.

- La SUTEL considera que es necesario que los operadores implementen y brinden mediante los mecanismos tecnológicos adecuados, el acceso e información suficiente a los usuarios con discapacidad para reducir las brechas de accesibilidad.

- La SUTEL considera que es necesario, por transparencia y en beneficio del usuario, que los operadores comuniquen al usuario final por la vía de un SMS lo siguiente:

    - Cuando un usuario realiza una recarga prepago:
        - Monto de la recarga.
        - Los precios con impuesto de venta que aplican para cada servicio.
        - El tiempo de vigencia de la recarga.

    - Cuando se hace acreedor de algún tipo de bono de saldo promocional:
        - Monto de saldo promocional.
        - Los servicios en los cuales puede emplear el saldo promocional.
        - La vigencia del saldo promocional.
        - Los precios de cada servicio cuando se aplica el saldo promocional.
        - El orden de consumo del saldo promocional y el saldo pagado.

    - Cuando inicia un nuevo ciclo de facturación postpago:
        - El volumen de cada tipo de servicio incluido en el plan (por ejemplo 60 minutos on-net, 100 SMS on-net y 3 GB).
        - La fecha en la que concluye el ciclo de facturación.

  - Los precios con impuesto de venta que aplican para cada servicio consumido en exceso de lo incluido en el plan.

- Cuando el usuario tiene un plan postpago asociado a un terminal:
  - Al momento de la suscripción del plan, la fecha en la que se cumple la permanencia mínima del plan.
  - A un mes antes del vencimiento del plan, la fecha en la que se cumple la permanencia mínima del plan.

- Cuando finaliza un ciclo de facturación postpago:
  - Monto y fecha de vencimiento de la facturación de sus servicios.
  - Consumo real realizado en un periodo determinado.

- Cuando resulte necesario:
  - Comprobante de activación y desactivación de servicios de telecomunicaciones o de información.
  - La fecha exacta en que se procederá con la suspensión temporal o definitiva por falta de pago.

- La SUTEL reafirma que la portabilidad numérica es un elemento esencial para garantizar la competencia del mercado, por lo cual espera que los operadores móviles no ejecuten ningún tipo de práctica tendiente a restringir este derecho de los usuarios finales, por lo que será vigilante del cumplimiento de la regulación establecida sobre la portabilidad numérica.

- La SUTEL entiende que una relación contractual con un operador no tiene que ser perpetua, por el contrario, conforme el mercado evoluciona el usuario debe estar en la posibilidad de cambiar de proveedor, ya que precisamente esa presión es la clave para promover la innovación, además de la mejora en la calidad y en los precios, así si se establecen elementos que desincentiven o impidan la posibilidad del usuario final de cambiar de operador se limitaría la competencia del mercado y se limitarían los beneficios que los consumidores derivan de esta, por lo cual se reafirma que las barreras de este tipo impuestas por los operadores serán incompatibles con el nuevo entorno regulatorio del mercado.

- La SUTEL reafirma que en un mercado en competencia los operadores deben recurrir a estrategias comerciales legítimas para conservar sus clientes.

- La SUTEL manifiesta que un nuevo entorno regulatorio debe venir acompañado por la anuencia y disposición total de los operadores móviles a colaborar con el regulador en las labores de información al usuario final y de investigación de conductas anticompetitivas.

- La SUTEL espera que la calidad del servicio y la experiencia de usuario se conviertan en un elementos centrales de la política comercial de los operadores móviles y en ese sentido considera una necesidad que los operadores mantengan una tendencia de mejora continua en las condiciones de calidad de las redes móviles.

- La SUTEL considera que el nuevo entorno regulatorio debe necesariamente provocar una mayor mejora de la calidad del servicio y experiencia de usuario, en beneficio de los usuarios finales, con lo cual espera por parte de los operadores lo siguiente en términos de la mejora del servicio ofrecido:

    - Calidad de voz en los servicios telefónicos[79]:
        - El indicador de calidad de voz debe registrar una nota mínima de 3.0[80], con una proyección de crecimiento anual de 0.25, con una nota meta de 3.5.
        - En la red 2G se deben aplicar procesos de optimización que permitan a los operadores alcanzar la meta de calidad de voz, con un nivel mínimo inicial de 3.0.
        - En la red 3G los operadores actualmente cumplen con la meta correspondiente al 3.5, ante lo cual deben trabajar en que estos niveles no registren detrimentos en los siguientes años.

    - Área de cobertura[81]:

        - El indicador de área de cobertura, debe cumplir como mínimo con el umbral del 90%.
        - Los operadores deberán implementar procesos de mejora para que los porcentajes actuales de área de cobertura (precisión de la cobertura) de sus redes 2G, 3G y 4G, cumplan con la meta mínima del 90%[82], sin que se registren detrimentos en los porcentajes para años siguientes.

    - Desempeño de la velocidad de transferencia de datos a través de redes móviles evaluada en campo respecto a la velocidad contratada[83]:

        - El indicador de desempeño de la velocidad, debe cumplir como mínimo con el umbral del 40%[84] para redes 3G y de un 50%[85] para redes 4G, manteniendo una proyección de crecimiento anual de 10% en el porcentaje de desempeño para ambas tecnologías.

---

[79] El indicador de calidad de voz en servicios telefónicos corresponde al artículo 65 del Reglamento de Prestación y Calidad del Servicio (RPCS) vigente, así como al artículo 36 del nuevo RPCS.
[80] Umbral establecido en la resolución RCS-152-2017 *"Umbrales de cumplimiento para los indicadores establecidos en el Reglamento de prestación y calidad de servicios (RPCS)"*, publicado en el Alcance N° 141 de la Gaceta el 14 de junio del 2017.
[81] El indicador de área de cobertura (precisión de la cobertura del servicio ofertado) corresponde al artículo 63 del RPCS vigente, así como al artículo 41 del nuevo RPCS.
[82] Umbral establecido en la resolución RCS-152-2017 *"Umbrales de cumplimiento para los indicadores establecidos en el Reglamento de prestación y calidad de servicios (RPCS)"*, publicado en el Alcance N° 141 de la Gaceta el 14 de junio del 2017.
[83] El indicador de desempeño de la velocidad corresponde al artículo 98 del RPCS vigente[83], así como al artículo 46 del nuevo RPCS.
[84] Umbral establecido en la resolución RCS-152-2017 *"Umbrales de cumplimiento para los indicadores establecidos en el Reglamento de prestación y calidad de servicios (RPCS)"*, publicado en el Alcance N° 141 de la Gaceta el 14 de junio del 2017.
[85] Ídem a 15.

  - Los operadores deberán implementar procesos de mejora para que los porcentajes de desempeño de velocidad de descarga en las redes 3G y 4G registren una tendencia creciente y cumplan con las metas mínimas iniciales del 40% (3G) y un 50% (4G), sin que se registren detrimentos en los porcentajes para años siguientes.
  - La meta es alcanzar porcentajes de desempeño de velocidad de un 60% para redes 3G y un 70% para redes 4G.

- La SUTEL espera que cada operador ponga a disposición de los usuarios los canales suficientes y accesibles que permitan a estos realizar consultas e interponer reclamaciones, para lo cual deberá utilizar los medios tecnológicos suficientes que faciliten dicho ejercicio, incluyendo a aquellos que posean alguna discapacidad sensorial que les limite dicho derecho.

- La SUTEL establece que los operadores deberán respetar las condiciones establecidas en política de uso de justo.

- La SUTEL reafirma que los operadores deben poner a disposición de los usuarios información suficiente y de calidad sobre su oferta commercial, sus alcances y restricciones.

***6.3. El papel del usuario.***

- La SUTEL considera que es fundamental que en este nuevo entorno competitivo el usuario se informe adecuadamente antes de elegir un determinado operador.

- La SUTEL recalca la importancia de que los usuarios estén informados sobre cuáles son los derechos que les otorga la Ley, en ese sentido el papel del regulador a través de campañas de concientización se vuelve una herramienta de apoyo para el usuario final.

- La SUTEL sostiene que un usuario informado es un usuario con poder y, para esto el usuario debe conocer las opciones que existen en el mercado en cuanto a los proveedores del servicio; así como de las diferentes alternativas en la compra del mismo, lo cual desembocará en la correcta elección del servicio más ajustado a sus necesidades.

05971-Sutel-DGM-2017

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

01 de agosto de 2017
**06265-SUTEL-SCS-2017**

Señores
Gilbert Camacho Mora, Presidente del Consejo
Deryhan Muñoz, Dirección General de Mercados

Estimado señor:

La suscrita, Secretaria a.i. 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 inciso 10) del artículo 35 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado, me permito comunicarles que en la sesión ordinaria 055-2017 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 21 de julio del 2017, se adoptó, por unanimidad, lo siguiente:

**ACUERDO 012-055-2017**

En relación con la consulta pública dentro del procedimiento de definición los mercados relevantes asociados a los servicios móviles, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores; el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones acuerda lo siguiente:

**CONSIDERANDO:**

**I.** Que en el artículo 46 de la Constitución Política se desarrollan los derechos fundamentales de los consumidores y por ende el de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, siendo que el mismo establece que *"[...] Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias."*

**II.** Que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en el artículo 73 inciso a) y la Ley General de Telecomunicaciones en el artículo 2 inciso d), establecen respectivamente que es una función del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones y un objetivo de la Ley General de Telecomunicaciones el *"Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, así como garantizar la privacidad y confidencialidad en las comunicaciones, de acuerdo con la Constitución Política."*

**III.** Que el numeral 2 de la Ley General de Telecomunicaciones indica que también es un objetivo de dicha ley el, *"e) Promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles."*

**IV.** Que el artículo 3 de la Ley General de Telecomunicaciones establece los principios rectores de las telecomunicaciones, siendo que los incisos c) y f) indican respectivamente lo siguiente, "***c) Beneficio del usuario:*** *establecimiento de garantías y derechos a favor de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, de manera que puedan acceder y disfrutar, oportunamente, de servicios de calidad, a un precio asequible, recibir información detallada y veraz, ejercer su derecho a la libertad de elección y a un trato equitativo y no discriminatorio; y* ***f) Competencia efectiva****: establecimiento de mecanismos adecuados para que todos los operadores y proveedores del mercado compitan en condiciones de igualdad, a fin de procurar el mayor beneficio de los habitantes y el libre ejercicio del Derecho constitucional y la libertad de elección."*

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

01 de agosto de 2017
**06265-SUTEL-SCS-2017**

**V.** Que para poder determinar los mecanismos adecuados para promover la competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones, es necesario llevar a cabo un análisis profundo que permita determinar el grado de competencia que actualmente prevalece en los distintos mercados de telecomunicaciones costarricenses.

**VI.** Que lo anterior implica que existe tanto una necesidad en el mercado como una obligación del regulador de realizar dicho análisis para determinar el grado de competencia.

**VII.** Que en este análisis, la SUTEL deberá velar por la promoción de la competencia dentro del sector de las telecomunicaciones esto en cumplimiento de las obligaciones legalmente conferidas, derivadas del derecho constitucional a la de libertad de empresa, reconocido en el citado artículo 46 de la Constitución Política.

**VIII.** Que existe una relación directa entre el beneficio de los usuarios finales y dichos análisis, ya que para determinar el grado de competencia se analiza entre otras cosas si existen o no las condiciones en el mercado necesarias para que el usuario pueda acceder y disfrutar, oportunamente, de servicios de calidad, a un precio asequible, recibir información detallada y veraz, ejercer su derecho a la libertad de elección, así como, si el usuario disfruta de eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, y en caso de que no existan, se promueven las condiciones para una competencia efectiva mediante los mecanismos que la SUTEL considere pertinente establecer, de conformidad con los hallazgos del análisis sobre la situación del mercado.

**IX.** Que la coordinación del proceso, según lo establecido en el acuerdo 011-014-2017 de la sesión 014-2017 celebrada el 15 de febrero de 2017, mediante el oficio 5971-SUTEL-DGM-2017 presentó la "Propuesta de definición del mercado relevante del servicio minorista de telecomunicaciones móviles, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dicho mercado e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores".

**X.** Que el análisis contenido en el oficio 5971-SUTEL-DGM-2017 al determinar el grado de competencia en que se encuentra el mercado busca darle el insumo técnico al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones para establecer cuáles son las acciones que se deben tomar para que en el mercado los operadores compitan en condiciones de igualdad, a fin de procurar el mayor beneficio de los habitantes y el libre ejercicio del Derecho constitucional y la libertad de elección.

**XI.** Que el artículo 12 del Reglamento de Acceso a Interconexión de Redes de Telecomunicaciones establece que, de previo a la definición de los mercados relevantes y los operadores o proveedores importantes, la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) someterá a consulta pública por un plazo de 10 días la definición de los mismos.

**XII.** Que con base en la experiencia previa la SUTEL considera pertinente otorgar un plazo mayor al establecido reglamentariamente en la consulta pública del mercado de telecomunicaciones móviles dada la importancia de este servicio para los usuarios finales y con el fin de garantizar la mayor participación ciudadana en este proceso.

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Dar por recibido el oficio 5971-SUTEL-DGM-2017, del 21 de julio del 2017, por medio del cual se presenta para el respectivo proceso de consulta pública, la "Propuesta de definición del mercado relevante del servicio minorista de telecomunicaciones móviles, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dicho mercado e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores".

sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

01 de agosto de 2017
**06265-SUTEL-SCS-2017**

**SEGUNDO:** Instruir a la coordinación de este proceso, de conformidad con el acuerdo 011-014-2017 de la sesión 014-2017 celebrada el 15 de febrero de 2017 para que lleven a cabo las gestiones necesarias en relación con la consulta pública relativa a la "*Propuesta de definición del mercado relevante del servicio minorista de telecomunicaciones móviles, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dicho mercado e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores*"; de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones. La publicación del aviso se realizará en el diario oficial La Gaceta, mediante una invitación pública para que quien lo desee, dentro del plazo de quince (15) días hábiles siguientes a dicha publicación, exponga por escrito las razones de hecho y derecho que considere pertinentes en relación con la consulta.

**ACUERDO FIRME**
**NOTIFIQUESE**

La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mismo que se encuentra firme.-

Atentamente,
**CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

GUISELLE ZAMORA VEGA (FIRMA) Firmado digitalmente por GUISELLE ZAMORA VEGA (FIRMA) Fecha: 2017.08.01 14:15:51 -06'00'

Guiselle Zamora Vega
**Secretaria a.i. del Consejo**

Aas

EXP: GCO-DGM-MRE-01296-2017

**TEL.:** +506 4000-0000
**FAX:** +506 2215-6821

800-88-SUTEL
800-88-78835

Apartado 151-1200
San José - Costa Rica

gestiondocumental@sutel.go.cr

## Arlyn Alvarado

**De:** Notificaciones
**Enviado el:** viernes, 11 de agosto de 2017 08:42
**Para:** Gilbert Camacho; 'deryhan.munoz@sutel.go.cr'
**Asunto:** Comunicado de acuerdo 012-055-2017
**Datos adjuntos:** 06265-SUTEL-SCS-2017 (012-055-2017) (002).pdf

sutel
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Arlyn Alvarado Segura
Secretaría del Consejo
T. 4000-0010
800 - 88 - SUTEL
800 - 88 - 78835
Apartado 151-1200
San José - Costa Rica

Nothing is Impossible