

EVALUACIÓN DEL PROCESO APERTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES

El presente capítulo tiene como objetivo general brindar una actualización del proceso de apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica durante el 2010 y retoma diversos capítulos que ha producido el PROSIC en sus informes del 2008 y el 2009.

Como antecedente es importante recordar que en el reporte de 2008 se desarrolló el marco regulatorio de apertura en telefonía celular, redes privadas e Internet según lo establecido en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de Centroamérica –EEUU; los principales datos sobre penetración de la telefonía fija, móvil e Internet, así como un recuento de los principales proyectos del ICE y RACSA para ese período. En el informe del 2009, en el capítulo 2, fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT).

En esta entrega se resumirá el respectivo informe de avances expuesto por el MINAET a finales del 2010. Se hará un recuento de los principales acontecimientos del 2010 como las relaciones que han mantenido la SUTEL, el MINAET, RACSA y el ICE en procura de ejecutar la apertura del servicio celular. También se revisarán elementos clave como el canon de interconexión y las principales regulaciones emitidas por las autoridades vinculadas.

2.1 PROCESO DE APERTURA

Cronograma de retrasos

La discusión sobre el proceso de apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica mantiene su carácter permanente, tal y como concluye el Informe PROSIC 2009, página 71. A pesar del pronunciamiento de la Sala Constitucional, en setiembre del 2010, en el cual rechazó concederle más tiempo al gobierno de la República para concretar la apertura del mercado celular¹, y de la subasta –en diciembre– dos de los tres paquetes de frecuencias de telefonía dados en concesión, en la que participaron las compañías *América Móvil (ClaroCR Telecomunicaciones)* y *Telefónica (Movistar)*, en el país sigue operando –al iniciar el 2011– el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) como único proveedor de servicios de telefonía móvil.

El proceso de implementación de la apertura sufrió diversos reveses durante el año. Iniciando el 2010, en medio de la última campaña electoral (2009-2010), el gobierno de la República, consciente o no de la incapacidad material de concretar la

¹ <http://www.nacion.com/2010-09-02/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2506880.aspx>

apertura antes de finalizar su gestión en mayo de 2010, dejó que fuese la siguiente administración (2010-2014) la encargada de dar continuidad y cumplimiento al calendario de apertura establecido por la Superintendencia de Telecomunicaciones, SUTEL, integrada por Maryleana Méndez Jiménez Presidenta del Consejo, George Petrie Miley Rojas y Carlos Raúl Gutiérrez Gutiérrez.

Las declaraciones oficiales del entonces presidente, Oscar Arias Sánchez, en el sentido que preferiría que el próximo gobierno fuera el que adjudique frecuencias celulares; fueron difundidas por la Presidencia de la República y reproducidas por los medios de comunicación. De esa manera, la administración respondió a una solicitud expresa del excandidato presidencial del Partido Acción Ciudadana (PAC), Ottón Solís Fallas, quien pidió retrasar la adjudicación de las bandas de telefonía celular por tratarse de un “negocio que involucra centenares de millones de dólares” y que “demanda la mayor transparencia ante los costarricenses”².

A pesar de lo anterior, el gobierno reafirmó que el calendario de apertura solo podría variarlo la SUTEL, como efectivamente sucedió en el transcurso del año. El 18 de enero de 2010, el ente rector anunció un cronograma que definía el 5 de febrero como la fecha para publicar el cartel de licitación. El 19 de marzo se conocerían las ofertas técnicas, el 16 de abril las ofertas económicas y el 20 de abril, la SUTEL recomendaría al Poder Ejecutivo las adjudicaciones respectivas. También, se tenía previsto que el 5 de mayo se firmaran los contratos de concesión y la orden de inicio a los nuevos operadores se diera en setiembre de 2010.

Ninguno de los plazos fijados inicialmente se cumplió. Fue hasta el 31 de agosto de 2010, más de seis meses después, y luego de depurarse una cuarta versión, que se conoció el primer cartel licitatorio preparado por la SUTEL, para concesionar tres paquetes de frecuencias

² <http://www2.prensalibre.cr/pl/nacional/31284-hoy-arranca-competencia-en-servicio-celular.html> “Arias prefiere que próximo gobierno adjudique frecuencias celulares”.

del espectro radioeléctrico en las bandas de 850, 1800 y 2100 megahercios (MHz).

La SUTEL justificó el retraso argumentando que el Poder Ejecutivo no había establecido las frecuencias requeridas para que los nuevos operadores pudieran tener los enlaces correspondientes para la prestación de los servicios de telefonía móvil, lo que se traducía en inseguridad jurídica para las empresas. El entonces regulador general de los servicios públicos, Fernando Herrero, afirmó que los miembros de la SUTEL se extralimitaron en sus funciones, al atrasar el proceso, pues la decisión iba en contra de las pretensiones del Poder Ejecutivo³.

El cartel publicado señalaba que las empresas interesadas en participar debían acreditar ante la SUTEL, entre otras cosas, un mínimo de 1,8 millones de suscriptores móviles, cinco años de operación y haber desplegado un sistema móvil nuevo en al menos, un país, así como certificar ingresos de US \$450 millones anuales por concepto de servicios móviles. Los operadores seleccionados tendrían hasta cinco años, a partir de la firma de los contratos de concesión, para dar cobertura celular al 95% del territorio nacional.

Las empresas que compraran el cartel contarían con cuarenta y cinco días para estudiar los términos y el modelo de contratación diseñado, plantear observaciones, solicitudes de modificación o aclaración sobre el texto. Las condiciones técnicas, legales y financieras del pliego fueron objetadas por cuatro de las compañías interesadas en ingresar al mercado –*Telefónica Española de Costa Rica, Cable & Wireless, América Móvil y Centenia Towers*–, mientras que el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) cuestionó el precio base fijado por la SUTEL, US \$70 millones, para cada uno de los paquetes de frecuencias por licitar⁴. Además, el ICE y el Sindicato de Ingenieros

³ <http://www2.prensalibre.cr/pl/nacional/31284-hoy-arranca-competencia-en-servicio-celular.html>;

⁴ <http://www.nacion.com/2010-09-27/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2533868.aspx>

<http://www.diarioextra.com/2010/setiembre/27/nacionales10.php>

y Profesionales del Instituto Costarricense de Electricidad (SIICE) hicieron observaciones sobre lo estipulado en el cartel.

El entonces presidente y vocero del Consejo de la SUTEL, George Miley, dijo que las peticiones de modificación al cartel no eran vinculantes y que el órgano sólo incorporaría cambios al cartel si, luego de evaluar las observaciones por el fondo, se las consideraba indispensables. Sin embargo, varias de las objeciones versaban sobre aparentes incumplimientos a la Ley de Contratación Administrativa, por lo que se tramitaron en paralelo ante la Contraloría General de la República (CGR).

Finalmente, ésta desestimó el proceso y ordenó a la SUTEL presentar un nuevo cartel que subsanara las omisiones y las deficiencias. Fue hasta mediados de diciembre del 2010 que los operadores pudieron presentar sus ofertas técnicas y económicas ante el ente rector⁵. Posteriormente, arrancarían el proceso de subasta y adjudicación de las frecuencias.

Las modificaciones hechas por la SUTEL al cartel de licitación de las frecuencias para telefonía celular se divulgaron el 11 de noviembre de 2010. Al término del plazo para pronunciarse, ninguna de las empresas interesadas ni demás actores presentaron apelaciones u objeciones ante el ente rector o la CGR. Para el entonces Presidente de consejo de la SUTEL, George Miley, eso “reafirma la transparencia con la que se ha venido llevando el proceso” y eso permitía avanzar con el cronograma establecido⁶.

Antes de diciembre de 2010 las estimaciones más optimistas apuntaban a enero de 2011 para adjudicar las bandas del espectro a las compañías ganadoras, y setiembre de 2011 para concretar el proceso de apertura.

⁵ http://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=41221 “Apertura celular nada contra corriente”.

⁶ <http://www.nacion.com/2010-11-23/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2599137.aspx>

Las autoridades de SUTEL estiman que la competencia efectiva entre todos los operadores, el ICE y las compañías privadas adjudicatarias, comenzaría antes de finalizar el 2011, cuando eventualmente, los privados iniciarán la explotación la concesión de las frecuencias celulares otorgadas por el Estado por un periodo de quince años, con posibilidad de prorrogar ese derecho hasta por diez años más, para un total de 25 años⁷.

El incumplimiento sistemático de los plazos fijados y los constantes yerros sufridos en el proceso de apertura no sorprenden, de hecho fueron previstos en el Informe PROSIC publicado hace un año, donde se advertía sobre las repercusiones negativas que se enfrentarían, dados “los errores de concepción y de concordancia en la normativa tanto a nivel de leyes como de reglamentos” que se aprobaron y se publicaron de manera apresurada en los meses siguientes a la ratificación del TLC entre EEUU, Centroamérica y República Dominicana. (PROSIC 2009, pag 71).

A pesar de los retrasos y los desatinos reseñados, el 2010 finalizó con un avance, calificado como satisfactorio por las autoridades, pero que cumplió parcialmente y fuera de los plazos definidos en un inicio, con las expectativas y los objetivos propuestos, ya que solamente dos compañías, *Claro* y *Telefónica*, presentaron ante la SUTEL sus respectivas ofertas técnicas y propuestas económicas.

Las compañías *Cable & Wireless*, *Digicel Group Limited* y *Tigo (Millicom)* declinaron de participar, sus representantes adujeron que no encontraron las condiciones y las oportunidades necesarias para continuar.

A pesar de que solo se presentaron dos ofertas y se tenían tres paquetes de frecuencias en concesión, el entonces presidente del consejo de la SUTEL, George Miley, calificó la entrega ante la prensa como un “éxito total”, por cuanto se garantizaría

⁷ <http://www.nacion.com/2010-09-01/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2505580.aspx>

la competencia con la entrada al mercado de, al menos, un operador más. Por su parte, la viceministra de telecomunicaciones, Hannia Vega, manifestó su satisfacción por el interés que mostraron “dos compañías importantes de prestigio internacional”⁸.

La comisión de apertura y evaluación, integrada por seis funcionarios de la SUTEL, tenía tiempo hasta el 19 de enero para emitir un informe al consejo, pero la revisión fue más expedita y dos semanas antes del término del plazo previsto, la SUTEL informó que ambas empresas, *Claro y Telefónica*, acreditaron los requisitos técnicos, financieros y jurídicos para optar por una de las tres bandas en concesión. La apertura de las ofertas económicas se fijó para el 7 de enero de 2011.

En la fecha estipulada se conocieron las propuestas económicas. *Telefónica*, de capital español, ganó el derecho sobre el paquete de frecuencias de 30,3 megahercios (MHz) al ofertar US \$95 millones, mientras que *Claro*, de origen mexicano, se quedó con el paquete de frecuencias de 35 MHz, por el cual ofreció US \$77 millones. La SUTEL recaudó un total de US \$172 millones que formarán parte del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL)⁹. En la subasta, se recaudaron US \$32 millones más de lo estimado por dos de los paquetes de frecuencias. Sin embargo, no se recibieron ofertas para el último segmento de frecuencias, por lo tanto, la recaudación fue inferior a lo previsto.

El tercer bloque de frecuencias, ganado por *Telefónica*, es considerado el más atractivo, ya que es una frecuencia más rentable; incluye cinco MHz en la banda de 850 y requiere una menor inversión en infraestructura para desarrollar una red celular en un área geográfica determinada. El segundo bloque de frecuencias, en el cual operará *Claro*, se ubica en las bandas de 1800 y 2100.

⁸ http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/diciembre/19/tecnologia2622464.html
⁹ <http://www.nacion.com/2011-01-08/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2644848.aspx>

El tercero y último bloque, podría ser licitado durante el último trimestre del 2011, según adelantó el viceministerio de telecomunicaciones.

La definición del Poder Ejecutivo de sacar a licitación el tercer paquete de bandas fue uno de los temas expuestos por el Presidente Ejecutivo del Grupo ICE, Eduardo Doryan, en la Contraloría General de la República el 3 de marzo del 2011. Doryan urgió una resolución, ya que la posibilidad de subastar una nueva banda limita las posibilidades de negociación del ICE con potenciales socios estratégicos, ya que en unos meses podrían llegar a ser competidores. A su criterio nadie ha podido justificar la necesidad de un cuarto operador para el mercado costarricense, donde podría ser más oportuno esperar 3 o 4 años para analizar el comportamiento del mercado.

2.2 DISCREPANCIAS ENTRE RACSA Y EL ICE

Con el cambio de administración, en mayo de 2010, se registraron variantes en la dirección de las empresas estatales de telecomunicaciones y en la rectoría del sector. Las más significativas fueron las designaciones de Teófilo de la Torre como ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) y la de Eduardo Doryan como Presidente Ejecutivo del ICE, quien se desempeñó el cuatrienio anterior (2006-2010) como Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Presidenta de la República, Laura Chinchilla, designó a Doryan argumentando que la experiencia del funcionario como vicepresidente del Banco Mundial le garantizará al país una buena dirección del ICE en momentos que la entidad se alista para hacerle frente a la competencia en telecomunicaciones. Desde la perspectiva de Manuel Campos, vicepresidente de la Cámara de Infocomunicación, las diferencias en la administración del ICE entre la presidencia de Arias y la de Chinchilla son notorias y calificó al ex Presidente

Ejecutivo, Pedro Pablo Quirós, como un “rebelde” en contraposición al actual Presidente Eduardo Doryan, a quien considera un “colaborador del gobierno”¹⁰.

A Doryan se le asignó la tarea de culminar la apertura del mercado de las telecomunicaciones. Tras su nombramiento, el nuevo jerarca del ICE dijo a la prensa nacional que el proceso debía ser visto como una oportunidad para innovar y consolidar a la entidad frente a otros competidores.

“Aspiro a que el ICE se posicione en unos pocos años, sea visto por los países de América Latina como una institución ejemplo, rigurosa e innovadora en su ámbito”, declaró Doryan¹¹.

Sin embargo, a pocas semanas de iniciar su gestión, el Presidente Ejecutivo del ICE fue convocado por los diputados de la Asamblea Legislativa para que se refiriera al futuro de Radiográfica Costarricense (RACSA). Doryan había reconocido la existencia de un proyecto para convertir a la subsidiaria del ICE en una comercializadora de sus servicios.

Cuando se desarrollaron las audiencias de la comisión permanente especial para el control del ingreso y el gasto públicos de la Asamblea Legislativa, el ICE ni siquiera había firmado los convenios que se requerían para que RACSA se enlazara a su red de Internet, debido a que ésta no cuenta con una red propia para ofrecer servicios de Internet a empresas y domicilios, razón por la cual depende de la firma de convenios con el ICE. En las sesiones de trabajo, los legisladores(as) determinaron que se carecía de un plan estratégico que le permitiera a RACSA recuperar su liderazgo en el mercado de Internet. Doryan reconoció ante dicha comisión, más de tres meses después de asumir su cargo, que el ICE aún no consideraba la inserción de RACSA en el nuevo modelo de servicios de telecomunicaciones que ofrecería el Estado¹².

¹⁰ Entrevista a Juan Manuel Campos y Andrés Oviedo: 15 diciembre del 2010.

¹¹ <http://www.nacion.com/2010-08-20/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2490584.aspx>

¹² <http://www.nacion.com/2010-08-20/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2490584.aspx>

Tras las comparecencias de Doryan ante la comisión legislativa antes mencionada, en agosto y setiembre de 2010, hubo legisladores(as) de la oposición que denunciaron falta de planificación y el desinterés de la administración ante el proceso de apertura. Según su criterio, las autoridades del ICE habían sido incapaces de asumir su papel, principalmente, por la ausencia de una política pública clara, con orientación estratégica para las empresas públicas de telecomunicaciones.

Parte de la oposición manifestó que, ante la apertura, la designación de la presidencia ejecutiva del ICE debía recaer en alguna persona con conocimiento y experiencia en el sector, comprometida con el fortalecimiento y la modernización de las empresas estatales, a fin de prepararlas de manera efectiva para la competencia.

RACSA, como empresa estatal, llegó a controlar en el año 2008 más del 70% del mercado de Internet en Costa Rica. Sin embargo, para agosto de 2010, es decir, en menos de veinticuatro meses y a pesar de la rápida expansión del mercado, la pérdida de participación en el negocio superaba el 45 por ciento¹³.

Durante los años 2000 y 2001, RACSA era el único proveedor del servicio de Internet, hasta que el ICE incursionó en el 2002. Entre 2001 y 2008 el mercado creció un 200% y la participación de RACSA subió un 50%. Al inicio del 2011 controla menos de una cuarta parte del mercado, carece de una red propia para ofrecer el servicio y está sujeta a las condiciones de conectividad que establezca el ICE, las cuales, no son consideradas por la subsidiaria como favorables, debido a sus altos costos¹⁴.

Vale la pena señalar que mientras RACSA objetaba las condiciones ofrecidas por el ICE, la empresa pública de telecomunicaciones negociaba un contrato de interconexión con una

¹³ <http://www.nacion.com/2010-08-19/ElPais/FotoVideoDestacado/ElPais2489324.aspx>

¹⁴ <http://www.nacion.com/2010-09-03/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2508124.aspx>

empresa privada: Televisora de Costa Rica S.A. (Cable Tica)¹⁵.

Ambas empresas suscribieron, en setiembre de 2010, un contrato que le permitirá a la operadora privada conectarse, mediante el pago de un canon, con el cable submarino *Global Crossing* ubicado en el océano pacífico, para ofrecer sus servicios de Internet de banda ancha en todo el territorio nacional.

Un estudio de la firma CID-Gallup, contratado por RACSA a finales de agosto del 2010, calculó que más de 2,5 millones de personas accedían a Internet en el país, lo que equivale a más de la mitad de la población¹⁶. El mismo estudio concluyó que 648.000 hogares costarricenses tienen una computadora, de los cuales, 367.000 tienen acceso a Internet. Eso significa que más de la mitad de las familias con, al menos, una computadora en su casa, acceden a Internet. De hecho, de 2004 a 2010, el porcentaje de internautas pasó de un 20 a un 53 por ciento.

Al crecimiento registrado en la conectividad durante el último año, se suma la resolución N° 2010012790 de la Sala Constitucional, emitida el 30 de julio de 2010 y tramitada bajo el expediente N° 09-013141-0007-CO, que declaró el acceso a Internet como un derecho fundamental de los ciudadanos, obligando al Estado a promover políticas públicas que garanticen a la población, bajo el principio de universalidad, hacer uso de las nuevas tecnologías de información y de comunicación¹⁷. En el voto, los magistrados argumentaron que en este momento el acceso a las nuevas tecnologías es un instrumento básico para facilitar el ejercicio de los derechos fundamentales como la participación democrática y el control ciudadano, la educación, la libertad de expresión y de pensamiento, entre otros.

15 <http://www.nacion.com/2010-09-10/ElPaís/NotasSecundarias/ElPaís2517278.aspx>

16 <http://www.nacion.com/2010-08-27/AldeaGlobal/NotasSecundarias/AldeaGlobal2499804.aspx>

17 <http://www.nacion.com/2010-09-08/ElPaís/NotasSecundarias/ElPaís2514038.aspx>

Finalmente, el 4 de enero de 2011 se anunció que RACSA “incursionará en los servicios de TV por cable y telefonía IP, mediante la comercialización de conexiones de banda ancha, mediante una modalidad conocida como *Triple Play* (voz+datos+video) y a mediano plazo, planea comercializar telefonía celular.”¹⁸

Además, las autoridades del ICE informaron que RACSA recibiría una inversión de capital y recursos por \$25 millones para desarrollar sus nuevas tareas, como parte de la estrategia empresarial que desarrollaría el Grupo ICE hasta el 2014. Para RACSA se definieron dos ejes estratégicos: ampliar su cobertura para ofrecer Internet y alcanzar su equilibrio financiero en el corto plazo¹⁹.

2.2.1 Internet como un derecho fundamental

Resolución de Sala IV 12790-2010

En el informe de PROSIC 2009 se mencionó que los abogados Juan Manuel Campos, de la Cámara de Infocomunicación, Andrés Oviedo, abogado experto en telecomunicaciones, y Fabio Masís, diputado, habían interpuesto un recurso de amparo ante el Poder Ejecutivo por la demora al dictar el acto de inicio del proceso de otorgamiento de concesiones de las bandas para telefonía celular. El 30 de julio del 2010 la Sala Constitucional señala en las consideraciones el resumen de la cronología de demoras, omisiones y contradicciones entre lo dispuesto por la normativa y las capacidades de ejecución de las instituciones involucradas. Con las pruebas testimoniales documentadas del expediente, se realiza un cronograma de acontecimientos que sustentan a la Sala Constitucional a otorgarle un plazo de tres meses a las autoridades competentes para realizar las acciones pertinentes y concluir definitivamente los concursos públicos, a efecto de otorgar las concesiones para las bandas de frecuencia de telefonía celular u otras ondas (cuando se emitió esta resolución ya se había iniciado el proceso solicitado por los recurrentes).

18 *Ibid.*

19 <http://www.diarioextra.com/2011/enero/04/nacionales13.php>

Sin embargo el aspecto de mayor relevancia de dicha resolución es lo concerniente a los derechos fundamentales conculcados donde se dice ...“el avance en los últimos veinte años en materia de tecnologías de la información y comunicación (TIC) ha revolucionado el entorno social del ser humano. Sin temor a equívocos, puede afirmarse que estas tecnologías han impactado el modo en que el ser humano se comunica, facilitando la conexión entre personas e instituciones a nivel mundial y eliminando las barreras de espacio y tiempo. En este momento, el acceso a estas tecnologías se convierte en un instrumento básico para facilitar el ejercicio de derechos fundamentales como la participación democrática (democracia electrónica) y el control ciudadano, la educación, la libertad de expresión y pensamiento, el acceso a la información y los servicios públicos en línea, el derecho a relacionarse con los poderes públicos por medios electrónicos y la transparencia administrativa, entre otros. Incluso, se ha afirmado el carácter de derecho fundamental que reviste el acceso a estas tecnologías, concretamente, el derecho de acceso a la Internet o red de redes. En tal sentido, el Consejo Constitucional de la República Francesa, en la sentencia No. 2009-580 DC de 10 de junio de 2009, reputó como un derecho básico el acceso a Internet, al desprenderlo, directamente, del artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Lo anterior, al sostener lo siguiente: “Considerando que de conformidad con el artículo 11 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: «La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del hombre: cualquier ciudadano podrá, por consiguiente, hablar, escribir, imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley»; que en el estado actual de los medios de comunicación y con respecto al desarrollo generalizado de los servicios de comunicación pública en línea así como a la importancia que tienen estos servicios para la participación en la vida democrática y la expresión de ideas y opiniones, este derecho implica la libertad de acceder a estos servicios; (...)”En este contexto de la sociedad de la información o del conocimiento, se impone a los poderes públicos, en beneficio de los administrados, promover

y garantizar, en forma universal, el acceso a estas nuevas tecnologías. Partiendo de lo expuesto, concluye este Tribunal Constitucional que el retardo verificado en la apertura del mercado de las telecomunicaciones ha quebrantado no solo el derecho consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política sino que, además, ha incidido en el ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales como la libertad de elección de los consumidores consagrada en el artículo 46, párrafo in fine, constitucional, el derecho de acceso a las nuevas tecnologías de la información, el derecho a la igualdad y la erradicación de la brecha digital (info-exclusión) –artículo 33 constitucional-, el derecho de acceder a la internet por la interfase que elija el consumidor o usuario y la libertad empresarial y de comercio.” (Sala Constitucional, 12790-2010).

La sentencia obligó al gobierno de la República a revisar el PNDT que, como reconoció el ministro Teófilo de la Torre, no había consignado como una meta la universalidad del acceso a los nuevos servicios tecnológicos en un cien por ciento²⁰.

Para los recurrentes, los abogados Campos y Oviedo, la resolución de la Sala fue una sorpresa ya que suponían que al demorar varios meses su pronunciamiento, este había perdido vigencia al iniciar el llamado para la adjudicación de las frecuencias por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo el fallo- a su criterio- tiene una importante relevancia en tres aspectos medulares:

- “Se sigue consolidando la jurisprudencia sobre obligaciones “de hacer”, es decir, obligando al Estado a ejecutar lo que la ley señala y en plazos razonables.

- La Sala impone plazos que no están en ningún lado del ordenamiento jurídico, y dice que habiendo transcurrido tanto- y a su leal saber y entender -fija un nuevo plazo que uno puede opinar que es incorrecto o incorrecto.

- El tema de la universalización lo aborda pero nos hubiera gustado que lo profundizaran más... debido a que al encontrar que hay una serie de servicios producto de las nuevas tecnologías que se

²⁰ Ibid.

convierten en derechos de tercera generación al igual que el ambiente...y este es un tema fundamental que tendrá que desarrollarse posteriormente. El fallo además no está relacionado con normas constitucionales y si usted lo ve le falta el enlace”²¹.

Para ellos resulta preocupante recurrir a la Sala IV para lograr que el Poder Ejecutivo realice las acciones que está obligado por Ley y catalogan el fallo como histórico.

2.3 CALIDAD EN LA TELEFONÍA CELULAR

Otro de los temas que acapararon la atención de la ciudadanía y los medios fueron las fallas en la operación de diferentes servicios vinculados con la telefonía celular. Por un lado, la salida del servicio TDMA y la queja de los usuarios que veían perjudicado el servicio que habían recibido por muchos años. Por otro, las deficiencias en la operación de las líneas de tercera generación promovidas por el ICE durante el 2010.

Un estudio realizado y divulgado en setiembre de 2010 por el viceministerio de telecomunicaciones y la escuela de estadística de la Universidad de Costa Rica, denominado “Uso de los servicios de telecomunicaciones”, concluye que la falta de cobertura es la principal debilidad de la telefonía celular que ofrece el ICE. Los clientes también se quejan de la velocidad de conexión a Internet en la telefonía móvil²².

Los inconvenientes técnicos que afectaron los servicios de telefonía celular del ICE en octubre de 2010, y que se extendieron hasta diciembre del mismo año, provocaron el mayor grado de insatisfacción entre los usuarios, el cual se trasladó a nuevos espacios como las denominadas redes sociales.

²¹ Campos y Oviedo, entrevista, 15 diciembre 2010.

²² <http://www.nacion.com/2010-09-22/ElPais/FotoVideoDestacado/ElPais2530000.aspx>

A mediados de noviembre, el ICE todavía no contaba con un plan de resarcimiento, tal y como lo solicitó la SUTEL²³.

De hecho, el ICE tuvo que enfrentar en diciembre, periodo en que se registran los días de mayor demanda de telefonía celular, una serie de averías de sus dos redes móviles GSM y 3G.

Las principales plataformas de la empresa estatal, que cuenta con alrededor de tres millones de clientes celulares activos, sufrieron cuatro colapsos entre octubre y diciembre²⁴.

A pesar de las deficiencias anotadas, las empresas de telecomunicaciones estatales ofrecieron durante 2010 nuevos servicios. El ICE puso a disposición de los usuarios de la tecnología 3G dos aplicaciones: video llamadas y *Push E-mail*, que permite a la clientela recibir en su teléfono móvil los correos electrónicos que ingresan a su bandeja de entrada personal. Por su parte, RACSA ofreció la consulta de las páginas amarillas desde los teléfonos celulares²⁵.

Otro elemento a considerar durante el 2010 fue la imposibilidad de un reajuste en las tarifas que cobra el Instituto Costarricense de Electricidad a pesar de que la institución alegaba que los precios por los servicios de telefonía fija y celular no cambiaban desde el 2004. Las tarifas a inicios del 2011 ARESEP / 2006²⁶.

²³ <http://www.nacion.com/2010-11-18/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2593964.aspx>

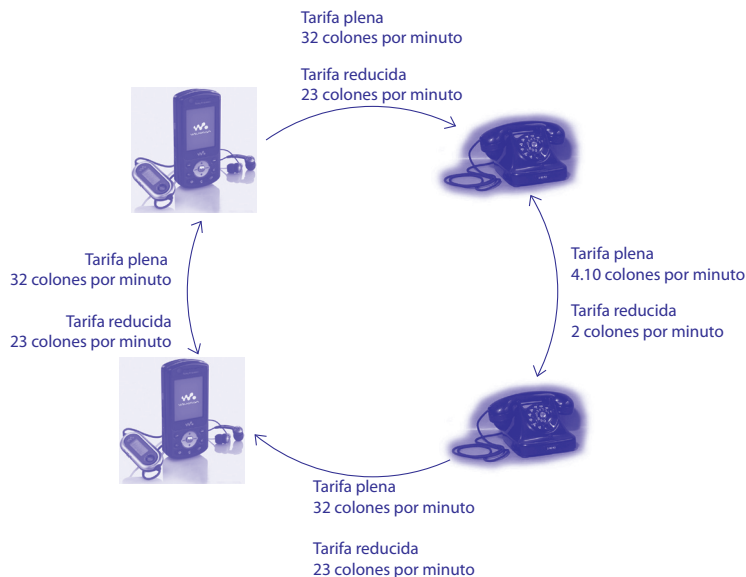
²⁴ <http://www.nacion.com/2010-12-23/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2630803.aspx>

²⁵ http://www.aldia.crlad_ee/2010/septiembre/01/nacionales2505457.html

²⁶ <http://www.aresp.go.cr/cgi-bin/index.fwx?area=08&cmd=servicios&id=9180&sub=6640>

De celular a celular, de celular a convencional y viceversa = tarifa plena 32 colones por minuto, tarifa reducida 23 colones por minuto. De teléfono convencional para tarifas residenciales, comerciales, troncal PBX = tarifa plena 4.10 colones por minuto, tarifa reducida 2 colones por minuto) Llamada a celular/lamada fijo convencional. (ARESEP, resolución de tarifas para móvil celular y telefonía fija, 2006).

Figura 2.1
Las tarifas a inicios del 2011



Con base en la entrevista realizada a la viceministra Vega, se podría concluir que en el 2011 se reestructurarían las tarifas que cobra el ICE por sus servicios y que, reiteradamente, han rechazado la ARESEP y la SUTEL por carecer de información y fundamento técnico.

2.4 OBSTÁCULOS PARA EL FONATEL

Durante el año 2010 hubo problemas con el cobro, la administración y la ejecución del

Traslado el sector de telecomunicaciones al MICIT

Expediente 17 332.

A partir de mayo de 2006, el gobierno dispuso la creación de un viceministerio de telecomunicaciones, adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía. La rectoría del sector estaría a cargo de Roberto Dobles, designado como ministro del ramo. Sin embargo, con su salida antes del término de su gestión, la toma de decisiones se trasladó a la presidencia de la República. Así lo confirmó en 2009 la misma viceministra de Telecomunicaciones, Hannia Vega. (PROSIC 2009: 64).

Desde un inicio, diversos actores políticos y expertos en el tema cuestionaron la decisión del gobierno, argumentando, entre otras cosas, que debería ser el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y no el Ministerio de Ambiente y Energía, el encargado de liderar el proceso político de cara a la apertura de las telecomunicaciones.

La actual administración asumió el compromiso de trasladar el viceministerio de telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología, bajo la conducción de Clotilde Fonseca. La comisión permanente de gobierno y administración de la Asamblea Legislativa dictaminó, a finales de agosto de 2010, el proyecto de ley impulsado por el Poder Ejecutivo, la misma Presidente de la República manifestó sobre este proyecto: “Es algo en lo que todos los partidos políticos coinciden. Telecomunicaciones debió de haber quedado, desde el principio, a cargo de otro ministerio y no el de ambiente. Parece que fue una situación coyuntural, de ahí que haremos el esfuerzo por pasarlo a ciencia y tecnología”.

Como se desprende de la lectura del dictamen, varios de los problemas señalados por las entidades consultadas fueron subsanados con un texto sustitutivo y fue convocado por el Poder Ejecutivo para las sesiones extraordinarias, lo que supone una votación afirmativa en el primer trimestre del 2011. Al ser consultada la viceministra sobre sus impresiones acerca de dicho proyecto de ley y su casi inminente aprobación, manifestó no tener ningún comentario al respecto.

Para el abogado Campos, el traslado es importante y lógico, ya que el establecimiento inicial de las telecomunicaciones en el MINAET fue por una coyuntura política, al ser el ex ministro Dobles el jerarca de esa cartera. Sin embargo, manifestó que algunos sectores como la CAMTIC dudan si es el momento oportuno para realizar este traslado.

Fuente: resolución ARESP 2006 (<http://www.aresp.go.cr/cgi-bin/index.fwx?area=08&cmd=servicios&id=9180&sub=6640>)

canon que deben cancelar los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, según lo establecieron los objetivos fundadores

del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL).

A mediados de año, un total de 268 operadores autorizados habían depositado ¢513 millones, correspondientes al 1,5 % de sus ingresos brutos.

Para julio del 2010 había descoordinación para que la SUTEL accediera a esos fondos. Las declaraciones de Maryleana Méndez, Presidenta del Consejo de la SUTEL, dejan entrever los problemas de comunicación y de procedimientos entre el Ministerio de Hacienda, como ente recaudador, la Tesorería Nacional y la SUTEL [40].

Además, las autoridades de FONATEL reconocieron la existencia de trabas que demoran la recolección de la totalidad del dinero, como por ejemplo, un recurso de revocatoria presentado por el ICE ante Tributación Directa. La entidad argumentaba que el cobro debía darse a partir de la aprobación de las adecuaciones del título habilitante, el cual fue emitido hasta marzo de 2010. También se objetó que el tributo del 2008 debía efectuarse al 30 de noviembre de ese año, pero fue hasta setiembre del 2009 que la SUTEL fijó el cobro, lo cual reduciría el monto a pagar por parte de la empresa estatal²⁷.

La tarea clave de FONATEL es financiar proyectos que disminuyan la brecha digital y que ayuden a equilibrar las posibilidades de desarrollo en materia de acceso a servicios e información. Entre los proyectos que se establecieron y que serían ejecutados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) para resolver las siguientes necesidades:

a) La falta de Internet de alta velocidad en 32 colegios técnicos que imparten carreras de informática y requieren acceso a banda ancha para que sus estudiantes puedan hacer pruebas que les permitan certificarse.

b) Se quiere dar equipos, software educativo y conectividad a escuelas unidocentes. La idea es

facilitar al maestro el trabajo en clase. Alrededor de 19.000 estudiantes se beneficiarían.

c) Capacitar a docentes para que los instrumentos informáticos sean utilizados con más eficiencia y calidad.

Para Hannia Vega, las tareas se han programado para el FONATEL desde el PNDDT en un capítulo específico sobre universalidad y solidaridad, en el cual se establecen las acciones a seguir. Para ella, la decisión de SUTEL de ejecutar todo el paquete de proyectos referidos a educación, no recoge lo establecido en el PNDDT ya que por un lado al Poder Ejecutivo le toca establecer las políticas públicas, a la SUTEL el canon de FONATEL y sacar los proyectos a ejecución y a los operadores ejecutarlos, "SUTEL considera que son solo para educación... el tema de FONATEL no es un tema resuelto en este país"²⁸ esta diferencia y su resolución será trascendental durante el 2011.

Para Juan Manuel Campos el principal problema es que, en lo referente a las telecomunicaciones, las políticas se abordan como un tema de gobierno y no como tema país cuyas prioridades deben trascender a los gobiernos de turno. "Los recursos para FONATEL llegaron hace un año y el resultado es que, un año después, no conocemos un solo proyecto de ejecución del FONATEL. No ha tenido el contenido social. Podría pasar lo mismo que en otros países, que es volverse inútiles en la ejecución de fondos y se vuelven una tentación."²⁹

El 3 de marzo del 2011, en una exposición durante el "Foro sobre la actualidad, riesgos y desafíos del proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica", convocado por la CGR, Eduardo Doryan haciendo hincapié en que eran apreciaciones de índole personal, manifestó que existe una presión nacional por la universalidad y solidaridad para brindar servicios de electricidad y telecomunicaciones donde considera que el Grupo ICE destina del 8 y 10

²⁷ http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/julio/25/tecnologia2445480.html

²⁸ Vega, Hannia, entrevista 12 de diciembre 2010.

²⁹ Campos y Oviedo, entrevista 15 de diciembre 2010.

% de sus recursos en ese tipo de servicios. Son las comunidades las comunidades buscan el servicio del ICE, lo cual implica una pérdida que limita otras inversiones.

Además agregó que a su criterio la Caja Costarricense del Seguro Social y el ministerio de educación tienen presupuestos suficientes para pagar su interconectividad y que los recursos del FONATEL deberían destinarse a comunidades y zonas donde no es rentable el servicio, puso como ejemplo los teléfonos públicos que conllevan un alto costo, y no son rentables, pero sí generan una conectividad muy importante para diversas comunidades alejadas del país.

Sobre este tema Doryan manifestó: “FONATEL *picadillo* sería el más alto desperdicio de la oportunidad como país. FONATEL debe ser para 3 o 4 cosas que le den un empujón a la conectividad, acceso y a la equidad de la revolución digital para los habitantes más desprovistos de este país.”³⁰

Para el director de la SUTEL, Carlos Raúl Gutiérrez, los proyectos del FONATEL deben estar acordes al PNDT y están establecidos por Ley. El PNDT es un plan político en el cual se reflejan los beneficiarios de los servicios de telecomunicaciones. Pero la infraestructura de telecomunicaciones es solo una, con varios segmentos que llevan el servicio a esos usuarios.

“El rol nuestro es interpretar los objetivos del plan en la infraestructura necesaria para llevarle el servicio de telecomunicaciones a esos usuarios y también en precio. La infraestructura en telecomunicaciones debe servir para llevar conectividad a las escuelas unidocentes, EBAIS o centros comunitarios.”³¹

Para Gutiérrez, el FONATEL debe evaluar los proyectos contra los objetivos del PNDT y las prioridades establecidas en la legislación son

³⁰ Doryan, Eduardo. *Exposición Contraloría General de la República*, 3 de marzo 2011.
³¹ *Ibid.*

muy claras, a saber: por delimitación geográfica, desarrollo económico, disminuir brecha digital, y con una priorización de educación, salud e iniciativas comunitarias.

La responsabilidad del administrador de FONATEL es aprobar, a la luz de esos objetivos, los proyectos que se le presenten. Hasta febrero del 2011 sólo el ministerio de Cultura y Juventud había presentado un proyecto, “una cosa es un plan y otra que se nos presenten proyectos que se puedan sacar a licitación”³².

Gutiérrez manifestó que la SUTEL consultó a las instituciones públicas que tienen altos gastos en conectividad, especialmente la CCSS y el MEP, y fue este último el más interesado, ya que gasta 1 millón de dólares al año por ese concepto. Pero aún no se ha avanzado en la presentación de proyectos concretos. “Nosotros estamos claros que los proyectos de FONATEL no son de asistencia social, son proyectos para que se puedan dar servicios de telecomunicaciones y eso requiere infraestructura, tal vez subsidios en las tarifas.”³³

A inicios del 2011 FONATEL tiene sólo 2 millones de dólares, debido a que el principal operador -que es del Estado- se opone a pagar lo que le corresponde a este fondo, que ronda los 20 millones de dólares. Además, el ICE no ha podido demostrar si gana o pierde por el proceso de universalidad que desempeña. Cualquier operador puede participar en los proyectos de FONATEL para realizar obras que lleven conectividad en las zonas rurales y que, por razones de mercado, no son rentables.

2.5 PUGNA POR EL CANON DE INTERCONEXIÓN

Otro aspecto que ha generado un mayor debate entre diversos sectores ha sido el establecimiento de las tarifas que tendría el operador dominante por el uso de su infraestructura tecnológica. El 6

³² Gutiérrez, Carlos Raúl, *entrevista 1 de febrero del 2011*.
³³ *Ibid.*

de julio del 2010, varias diputadas y diputados de diferentes fracciones le enviaron una carta a la SUTEL pidiendo una reconsideración a las resoluciones RCS 324-2010 y RCS 325-2010.

En dicha misiva los legisladores cuestionaron la metodología determinada por la SUTEL para fijar las tarifas y donde expusieron “de acuerdo a la opinión de expertos internacionales, la implementación de dicha metodología por parte de los operadores requeriría de varios años para que pudieran implementarla y completar la información y consolidar las bases de datos que son necesarias para modelar y costear una red eficiente”, según lo exige la SUTEL³⁴.

Desde julio del 2010 el ingeniero Gerardo Fumero publicó varios artículos haciendo manifestaciones sobre la inconveniencia de las resoluciones que emitía la SUTEL con relación al canon de interconexión, “... imponen al ICE tarifas de interconexión que en adelante serían aplicables también a cualquier otro operador -incluidos los móviles- y ponen en grave peligro su estabilidad financiera y por ende su permanencia.”

Para el ingeniero Fumero el problema reside en la metodología utilizada por la SUTEL para el cálculo de costos “hacer la reingeniería necesaria en la contabilidad, para poder suministrar los datos que alimenten la metodología definida por la SUTEL requiere varios años. Así las cosas, el ICE está imposibilitado para suministrar la información que la SUTEL exigió tener en semanas. En tales casos, el reglamento de precios y tarifas, artículo 16, establece que se utilicen precios internacionales de referencia. De haberse respetado esa normativa, los precios fijados por la SUTEL debieron haber sido sustancialmente mayores, según se desprende de cualquier comparación internacional: \$0.11 promedio (60 colones) para interconexión fijo -móvil en América Latina, precio que fue ofrecido por el ICE en las negociaciones con las empresas

entrantes al mercado, a pesar de lo cual la SUTEL, cuando intervino, terminó fijando 15 colones, 4 veces menos. El asunto tiene sus orígenes en una problemática mucho más profunda y advertida a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) desde el 2004, pero que se ha negado a resolver: el necesario rebalanceo tarifario.

De otra forma el ICE no podría enfrentar la competencia con las “distorsiones” en un mercado abierto: subsidios y tarifas al costo, pero que tuvo sustento en la legislación que por 47 años rigió al ICE –el modelo solidario-. Sin embargo, al no haberse procedido de esa forma, las tarifas de interconexión fijadas ahora por la SUTEL, sobre la base de tarifas subsidiadas, resultan ruinosas, ante lo cual estaría obligado el ICE –como primera medida- a reducir drásticamente sus inversiones”³⁵.

Al finalizar el año, la oferta de interconexión de redes con operadores privados enfrentó nuevamente a las autoridades del ICE con la SUTEL y con el Gobierno de la República, particularmente, con la Presidente Laura Chinchilla.

Durante la última semana de noviembre de 2010, el ICE presentó ante la SUTEL, y con apelación en subsidio ante la junta directiva de la ARESEP un incidente de nulidad y una solicitud de suspensión contra la oferta de interconexión por referencia (OIR), aprobada una semana antes por la misma SUTEL. Adicionalmente, presentó un recurso ante el Tribunal Contencioso Administrativo, solicitando medidas cautelares contra la ejecución del plan de interconexión.³⁶

El presidente ejecutivo del ICE, Eduardo Doryan, argumentó que los términos de referencia –técnicos y económicos– aprobados por la SUTEL para que los operadores privados negocien con la empresa estatal los contratos de interconexión de redes son lesivos para la institución, por cuanto amenazan la

³⁴ Carta de Legisladores(as) al Consejo de la SUTEL, 6 de julio del 2010.

³⁵ Fumero, Gerardo. *Diario Extra*, 9 de julio del 2010.

³⁶ <http://www.nacion.com/2010-11-23/ElPais/UltimaHora/ElPais2600677.aspx>

seguridad jurídica del proceso de apertura y le generarían pérdidas por el orden de los ₡30.000 millones anuales. Específicamente el ICE argumentó “No se pueden festinar bienes públicos a favor de privados. Los bienes públicos, como las redes telefónicas que el ICE administra, son parte de la hacienda pública y deben ser adecuadamente gestionadas. Las empresas privadas no pueden servirse de la red fija sin cubrir los costos y en violación del principio de no discriminación. La obligación de todo funcionario público es velar por el buen uso de los bienes bajo su custodia; contravenir esta obligación es faltar al deber de probidad”³⁷.

Las objeciones y las acciones legales emprendidas por el ICE contra la decisión de la SUTEL, motivaron a los miembros de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) a y la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) a solicitar una rápida intervención por parte del Gobierno de la República. Para los empresarios, las gestiones del ICE significan un nuevo traspie en el proceso de apertura³⁸.

La UCCAEP calificó las medidas de la institución como “tácticas dilatorias” que retrasan la entrada de la competencia y exponen al país a sanciones, mientras que INFOCOM cuestionó el hecho de que el ICE acostumbre recurrir a los tribunales cuando no está conforme con las resoluciones de la SUTEL.

La Presidente de la República, Laura Chinchilla, no tuvo que esperar el llamado de los empresarios para emitir un criterio. En declaraciones dadas a la prensa, la mandataria dijo que no permitiría que “el ICE, ni nadie más, se traiga abajo la apertura del sector telecomunicaciones”, apelando a la legitimidad que, en su opinión, le confirió al proceso el referendo del año 2007³⁹.

37 <http://www.telefoniamagazine.com/WordPressBonzi-tel/2010/11/23/>

38 <http://www.nacion.com/2010-11-30/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2607135.aspx>

39 <http://www.diarioextra.com/2010/noviembre/25/nacionales10.php>

Por su parte, el entonces Presidente del consejo de la SUTEL, George Miley, defendió el OIR y desestimó los argumentos del ICE en cuanto al uso de infraestructura, al afirmar que ninguna empresa privada utilizará, en el marco de la apertura y competencia del mercado de las telecomunicaciones, las torres del ICE, ya que los nuevos operadores han establecido estrategias de mercadeo para atraer a la mayor cantidad posible de clientes, de manera que ofrecerán servicios y cobertura superior a la que presta actualmente la entidad estatal⁴⁰. Miley afirmó que las empresas privadas invertirán en un plazo de cinco años, más de \$1.000 millones e instalarán más de dos mil torres.

Para Carlos Raúl Gutiérrez -otro miembro de la SUTEL- la interconexión es una relación entre mayoristas donde se negocia libremente y la SUTEL interviene sólo cuando no hay acuerdos y las tarifas de interconexión no pueden ser más altas de lo que se cobra al público. Lo fundamental es garantizar la interconexión entre redes para que los usuarios finales tengan acceso completo a llamar a cualquier usuario, indistintamente del servicio que decidiera adquirir. “La magia de la apertura es que haya más minutos de consumo al ampliar las redes.”⁴¹

Gutiérrez manifestó que para llegar a determinar los precios de interconexión, la SUTEL le ha comunicado al ICE que, al no ser más un operador único, debe adaptarse a dar servicios en dos niveles, mayorista y minorista. Para Gutiérrez “el ICE debe dividir su operación entre red fija, Internet, móvil minorista y mayorista y el registro entre terminación y origen de las llamadas. Para juzgar los costos del ICE en esos segmentos es necesario que el ICE tenga una separación contable de esas actividades y eso el ICE no lo tiene, entonces es como navegar de noche sin radar sin luces y con neblina”⁴².

40 <http://www.diarioextra.com/2010/noviembre/29/nacionales10.php>

41 Gutiérrez, Carlos Raúl, entrevista 1 de febrero del 2011.

42 *Ibid.*

2.6 INFORME DE SEGUIMIENTO AL PNNDT

Principales aspectos del primer informe anual (mayo 2009 -2010)

Desde noviembre del 2009 la rectoría de las telecomunicaciones planteó una propuesta metodológica basada en una gestión por resultados que se centra en la medición del desempeño de la gestión pública, para incrementar la eficacia y el impacto de las políticas, mediante la integración de objetivos estratégicos del gobierno y los planes institucionales, junto con las acciones del sector privado, que forman parte de la Rectoría de Telecomunicaciones como responsables del cumplimiento de los objetivos y metas definidos en el PNNDT.

Los objetivos específicos desarrollados en dicha metodología son:

- Establecer una metodología de seguimiento y evaluación sectorial, cuya implementación se realice por fases, atendiendo los cuatro ejes del PNNDT.
 - Construir indicadores que midan los efectos e impactos de la implementación del PNNDT, en el mediano y largo plazo.
 - Desarrollar instrumentos de recolección de información semestral a nivel sectorial que brinden información oportuna sobre el avance del PNNDT.
 - Crear una base de datos de información actualizada, sobre el desempeño de los indicadores establecidos en el PNNDT, identificando las instituciones responsables de su ejecución.
 - Elaborar informes semestrales y anuales sobre el avance del cumplimiento de las metas sectoriales, que sirvan de insumo para la toma de decisiones.
 - Diseñar mecanismos de verificación del avance de las metas del PNNDT.
 - Sugerir posibles ajustes en las acciones y metas del PNNDT, con base en los resultados obtenidos en el proceso de seguimiento y evaluación⁴³.
- En procura de un correcto seguimiento del

⁴³ http://telecom.go.cr/index.php/en-contacto-con-el-usuario/documentos/cat_view/39-evaluacion.

capítulo 2 del Informe de PROSIC 2009 se abordó el plan nacional de las telecomunicaciones. Resulta indispensable dedicar un espacio para referirse a los principales resultados del primer informe que evalúa el plan, fechado en noviembre del 2010. Dicha evaluación está estipulada en la Ley No. 8660 de “Fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones”.

Para el viceministerio de telecomunicaciones, en el primer año se tendrían 108 metas divididas en 4 ejes que involucrarían a 15 entidades como responsables. Según el PNNDT, al eje de telecomunicaciones le correspondían 24 metas, al económico 40, al ambiental 11 y al social 33. Se dijo que SUTEL no suministró información por lo que fue imposible evaluar 23 de las metas.

En el eje de telecomunicaciones de las 24 metas previstas, cuatro correspondían a la SUTEL y cuatro estaban previstas para valorarse en un esquema de apertura en el servicio celular. De las 16 restantes, 10 se reportaron como cumplidas, a saber⁴⁴:

1. Redes existentes ampliadas y mejoradas, según la demanda de telecomunicaciones.
2. Se cuenta con los instrumentos para la interconexión e interoperabilidad siguiendo estándares competitivos.
3. El 100% de operadores pueden hacer uso compartido de la infraestructura.
4. Un 25% de las conexiones a Internet son de banda ancha.
5. Un plan nacional de atribución de frecuencias.
6. Decreto sobre Televisión Digital (Art. 5 del decreto 33058-006-MGP) estableciendo el procedimiento para la definición del estándar y el proceso de transición, pruebas y programa de divulgación.
7. Política de definición de los procedimientos y estándares de “Desegregación del Bucle Local”.
8. Estudio sobre nuevas tendencias y aplicaciones para su explotación y mejor implementación.
9. Estudio donde se identifiquen las frecuencias disponibles del espectro radioeléctrico para fines de investigación e

⁴⁴ Informe de seguimiento del PNNDT nov 2010, pág. 4.

innovación por parte de centros de investigación, sean públicos o privados.

10. Requerimientos de la red alterna de comunicaciones publicados.⁴⁵

Sobre las metas inconclusas, se informó que con respecto al 80 % de cobertura geográfica para red celular, se alcanzó el 55.8 %, es decir, un 64.7% de lo esperado. Del 75% de habitantes con celular, se alcanzó el 64,7%.

Se encuentran pendientes de revisión, un estudio sobre la redefinición de los rangos y características de banda ancha, un estudio donde se analizan prácticas globalmente competitivas para ser considerados en los requerimientos, entre otros.

En el eje económico de las 40 metas se reportaron 35 con información y solo las siguientes 10 como finalizadas:⁴⁶

1. Diseño programa que comprenda los requerimientos de inversión.
2. Implementación del sistema de intermediación, orientación e información de empleo (SIOIE)
3. Un estudio sobre la tramitología del sector que incluya un inventario de los requisitos para la puesta en operación de operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones.
4. Decreto Ejecutivo que establezca los estándares y competencias de las entidades públicas para que, de manera coordinada y expedita, atienda la tramitación requerida para ampliar las redes de telecomunicaciones así como de la infraestructura correspondiente.
5. Plan para la generalización del pago electrónico por parte de las entidades en caja única.
6. Plan para la ampliación funcional del sistema de información y gestión administrativa y financiera (SIGAF).
7. Estudio-diagnóstico de la situación actual de la industria de TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) en el país e inicio de la elaboración del plan.

⁴⁵ Meta reportada así por la Comisión Nacional de Emergencias bajo el oficio OP-OF-0663-2010.

⁴⁶ Informe de seguimiento del PNDT, Nov. 2010, pág. 7.

8. Iniciar el proceso de concesión para la adjudicación de bandas del espectro radioeléctrico.

9. Un 40% de las instituciones públicas disponen de conectividad a Internet al menos de banda ancha.

10. Incrementar en un 20% el monto anual destinado para el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo.

En este eje, 24 metas se reportaron como no ejecutadas o en proceso, lo que representa un 71 % del total programado. Algunas de las metas calificadas como importantes, reportadas con avances en el informe son:

- El plan nacional para impulsar el desarrollo de la industria de TIC en el país (software, hardware, contenidos audiovisuales, aplicaciones y servicios informáticos).
- Se menciona que el MICIT se encuentra en la preparación de foros con el fin de establecer el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, al cual se le estarían incorporando dichas acciones y metas.
- Estudio para evaluar los sistemas de compras y contratación existentes en el sector público.
- El informe señala que el Ministerio de Hacienda y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizaron un estudio a CompraRED para establecer mejoras.
- Plan para la unificación de los sistemas electrónicos de compras y contratación del sector público.
- Elaboración de un proceso de consulta pública con diferentes sectores y realización de un diagnóstico a la luz de estándares internacionales, cuyo resultado sería una propuesta de un Plan Estratégico.

De las 10 metas que presenta el eje ambiental se informa que se tienen completadas tres:

- Un estudio sobre impactos potenciales.
- Un manual integral de criterios y estándares (manual de sostenibilidad ambiental para el desarrollo de las TIC).
- Un reglamento para el manejo integral de residuos electrónicos y tecnológicos.

De las 7 restantes, una no reporta avances y las otras se dice que están en la etapa final de revisión, a saber:⁴⁷

- Establecer política de compras verdes para que el ICE la incluya capacitación institucional, definición de una política de compras y delimitación de los parámetros a seguir en los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, conforme a lo indicado en el artículo 12 de la LFMET: Gestión de residuos electrónicos y tecnológicos.

- Decreto que integre una comisión para atraer inversión nacional e internacional, con la participación de las autoridades que se definirán como competentes para la disposición de los residuos electrónicos y tecnológicos.

- Sistema permanente de monitoreo de potenciales impactos derivados de la instalación, operación y mantenimiento de infraestructura y equipos para telecomunicaciones.

- Constituir una comisión mixta para la actualización del decreto ejecutivo 26187-MINAE de 1997.

- Estudio a cargo del viceministerio de telecomunicación para establecer una certificación ambiental con base en experiencias internacionales.

El último, el eje social, está compuesto por 33 metas, buena parte de las cuales fueron estructuradas para financiarse con los recursos del FONATEL. Debido a que el fondo no cuenta con los recursos de la subasta de las frecuencias, el informe sólo se basa en 19 metas reportadas, dejando de lado las 14 restantes. Las que aparecen como ejecutadas son⁴⁸:

- Elaboración del Índice de Brecha Digital (IBD-CR).

- Una sede del Ministerio de Salud de cada uno de los 20 cantones con menor índice de desarrollo social debe contar con equipo y conexión de banda ancha comercial, plan de acción de conectividad, equipamiento y servicios digitales ofrecidos por los CCSS y el Ministerio de Salud.

- Un plan piloto para la ejecución de proyectos dirigidos a desarrollar la red tecnológica de salud⁴⁹.

- Un diagnóstico de conectividad, equipamiento y servicios digitales ofrecidos por las bibliotecas públicas del país, establecer política pública para la instalación de laboratorios de informática orientados a cubrir prioritariamente los distritos del quintil con mayor exclusión estudiantil en primaria y secundaria, incluyendo la ubicación de laboratorios experimentales.

- Estudio con la identificación de las comunidades y zonas del país con mayores concentraciones de personas con discapacidad y su vulnerabilidad en materia de acceso y aprovechamiento de TIC.

Las 9 metas que reportan avances son:⁵⁰

1. Diseño de un plan a cargo del MEP, que incluya la ejecución de un plan piloto (SUTEL) de proyectos por parte de FONATEL y que permitan la creación de redes.

2. Estudio que contenga las necesidades de capacitación docente en materia de TIC, así como un mapeo de las necesidades técnicas de equipamiento en todos los circuitos escolares hasta el 3er ciclo.

3. Un plan de equipamiento para el quinquenio que procure alcanzar al 100% de estudiantes y maestros(as) de las escuelas unidocentes al término del periodo.

4. Política pública para el desarrollo de programas *e-learning* y de movilización de recursos.

5. Política nacional de capacitación en el uso de las TIC.

6. Protocolo que garantice la sostenibilidad de los centros de acceso público a Internet.

7. Política nacional de incentivos, apoyo técnico y financiamiento para la instalación, modernización, y equipamiento de Telecentros, Infocentros y CECI (Centros Comunitarios Inteligentes).

8. Creación de 130 centros más de acceso público a Internet, instalados y en funcionamiento en todo el país.

9. Definición de los lineamientos generales diferenciados para tarifas.

⁴⁷ Informe de seguimiento del PNDT, nov. 2010. pág. 7.

⁴⁸ *Ibid*, pág. 19.

⁴⁹ *Ibid*, pág. 21.

⁵⁰ *Ibid*, pág. 22.

De la lectura del informe resulta muy relevante que varios de los objetivos, que requerían de un encadenamiento con el FONATEL para su desarrollo, quedaron estancados y son los que tienen un mayor contenido social. Por otro lado, es importante profundizar en la documentación base para el presente informe con el fin de profundizar en el grado de cumplimiento más allá de un registro cuantitativo.

2.6.1 Proceso contencioso administrativo contra PNDT

Otro tema recurrente durante el 2010 fue la polémica entre el MINAET y algunos de los sindicatos del ICE sobre la necesidad de publicar o no el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. En agosto de 2010, más de un año después de haberse emitido el correspondiente al período 2009-2014, el Gobierno de la República no había logrado rectificar las supuestas irregularidades denunciadas. El Sindicato de Ingenieros y Profesionales del Instituto Costarricense de Electricidad interpuso, en julio de 2010, un proceso contencioso administrativo para declarar su nulidad, argumentando irregularidades durante su promulgación, entre ellas, el no haberse publicado vía decreto en La Gaceta y no haber sido consultado al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

El viceministerio de telecomunicaciones elevó, en agosto de 2010, un estudio legal al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Teófilo de la Torre, valorando la posibilidad de publicar el PNDT como un Decreto Ejecutivo en el Diario Oficial La Gaceta. Esa medida, en opinión de la viceministra de telecomunicaciones, Hannia Vega, ayudaría a solventar una situación que podría traerse abajo la apertura del sector.

Sin el PNDT definido en el artículo 6 inciso 15 de la Ley General de Telecomunicaciones, promulgada el 28 de junio de 2008, sería imposible materializar el proceso de apertura, por cuanto establece las "principales líneas de políticas,

objetivos, acciones estratégicas y metas que guiarán el desarrollo futuro de las telecomunicaciones, como impulsor de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica"⁵¹.

En una entrevista efectuada el 6 de diciembre del 2010, la viceministra Vega manifestó que el tema más relevante para el 2011 sería el proceso contencioso administrativo debido a lo complejo del tema y a la inexistencia de un criterio jurídico uniforme sobre dicho tema.

La importancia de este tema fue ratificada por los abogados Juan Manuel Campos y Andrés Oviedo en una entrevista efectuada el 15 de diciembre del 2011, durante la cual manifestaron que las consecuencias de una invalidación del PNDT serían muy graves aunque, en su criterio, debió publicarse como un decreto.

2.7 LEGISLACIÓN VIGENTE

El Informe PROSIC 2009 dio cuenta de la normativa emitida como consecuencia de la ley general de telecomunicaciones (Ley 8642) y la ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas de telecomunicaciones (No. 8660) así como de las críticas emitidas oportunamente por los distintos actores o partes interesadas (PROSIC 2009: pag 64).

En los meses siguientes a su publicación, el Informe PROSIC 2009 presentó varios reglamentos y se trabajaron propuestas de regulación, no solo desde el Poder Ejecutivo, sino desde el ámbito municipal.

En el 2010, la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETRON), que aglutina a catorce gobiernos locales, lideró la promulgación del reglamento general para licencias municipales en telecomunicaciones. En el proceso también participaron el ICE, la SUTEL, la

⁵¹ <http://www.diarioextra.com/2010/agosto/17/nacionales07.php> <http://www.diarioextra.com/2010/agosto/17/nacionales07.php>

Secretaría Técnica Nacional Ambienta (SETENA), el viceministerio de telecomunicaciones, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), así como las empresas privadas⁵².

El reglamento, avalado inicialmente por treinta municipalidades, norma la construcción de radiobases con el objetivo de evitar la proliferación de torres en las comunidades. La propuesta establece que cada torre deberá tener espacio, al menos, para tres antenas de telefonía celular. Adicionalmente, los municipios establecieron el cobro de una patente por la explotación comercial de las torres para telefonía móvil que se construyan en los cantones.

Se destaca en la publicación que, en setiembre de 2010, el Poder Ejecutivo decretó las “Normas, estándares y competencias de las entidades públicas para la aprobación coordinada y expedita requerida para la instalación o ampliación de redes de telecomunicaciones”, que pretenden ordenar y simplificar los trámites para los nuevos operadores del sector de las telecomunicaciones.

El viceministerio de telecomunicaciones estimó que la nueva reglamentación permitiría a las empresas interesadas obtener un permiso en un plazo máximo de noventa días.

La directriz “concentra las normas, estándares y competencias, a la vez que define los tiempos máximos de aprobación establecidos por entidades públicas en el despliegue y la instalación de infraestructura necesaria para comercializar sus servicios”⁵³.

Con la publicación del decreto, el gobierno exige agrupar, por medio de la página web www.telecom.go.cr, las competencias de las entidades públicas que intervienen en el ámbito de las telecomunicaciones, como por ejemplo, los ministerios de Salud Pública; Ambiente y Energía;

⁵² <http://www.nacion.com/2010-08-24/ElPais/NotaPrincipal/ElPais2495206.aspx>

⁵³ <http://www.diarioextra.com/2010/setiembre/13/nacionales06.php>

Economía, Industria y Comercio; Obras Públicas y Transportes.

Con respecto al establecimiento de los cánones de regulación, es decir, los pagos que deben hacer los operadores a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que financie su operación y el desempeño sus funciones, fueron las radioemisoras y las televisoras quienes entraron en conflicto durante el 2010 con el órgano regulador.

Las radiodifusoras, representadas en su mayoría por la Cámara Nacional de Radio (CANARA) se opusieron al pago del canon de reserva de espectro pretendido por la SUTEL, que procuraba recaudar \$1.630 millones correspondientes al segundo semestre de 2010, argumentando que no puede aplicarse a la radiodifusión de libre acceso.

Un pronunciamiento vinculante de la Procuraduría General de la República (PGR), emitido el 30 de abril de 2010, determinó que la radiodifusión no está sujeta al canon del espectro, por cuanto ese tributo cubre a los operadores que usan las frecuencias para dar servicios de telecomunicaciones por los cuales cobran a los usuarios. Las radioemisoras y las televisoras se basaron en el criterio de la PGR para justificar su oposición. La ley general de telecomunicaciones dejó por fuera a las concesionarias de radiodifusión –radio y televisión– de libre acceso; es decir, que dan servicios al público sin el pago de una suscripción, ya que se rigen por la Ley de Radio, que data de 1954.

2.7.1 Concesiones del espectro radioeléctrico

Instrucción de inicio del procedimiento

El 22 de diciembre del 2009 se publicó el mandato del Poder Ejecutivo a la SUTEL para que iniciara la apertura del proceso licitatorio de tres rangos de frecuencias a saber:

843.7 MHz a 849 MHz - 888.7 MHz a 902 MHz

1730 MHz a 1785 MHz - 1825 MHz a 1880 MHz

1940 MHz a 1980 MHz - 2130 MHz a 2170 MHz

Este decreto inició un proceso concreto de licitación que validaba los rangos de frecuencia que serían dados en concesión a los oferentes privados.

Mediante el decreto MINET 36159 del 8 de Setiembre del 2010 se establecieron las normas, estándares y competencias de las entidades públicas para la aprobación coordinada y expedita requerida para la instalación o ampliación de redes de telecomunicaciones; se definió como objetivo identificar y agrupar cada una de las competencias de las entidades públicas del sector de telecomunicaciones que intervienen en los trámites y requisitos para que, de manera coordinada y expedita, se atienda la tramitación requerida para la instalación de infraestructura, así como la ampliación de redes de telecomunicaciones y su estructura correspondiente.

Resulta fundamental mencionar las competencias establecidas en dicho decreto, que instituye a la Superintendencia de Telecomunicaciones para lo siguiente:

1. La regulación, aplicación y vigilancia del ordenamiento jurídico de telecomunicaciones en materia de su competencia.
2. El establecimiento de las condiciones de uso conjunto o compartido de instalaciones, de manera transparente, objetiva, equitativa y no discriminatoria de forma que se asegure la competencia efectiva, así como la optimización y aprovechamiento de los recursos.
3. La determinación de los controles inherentes a las condiciones técnicas, comprendiendo el control sobre los umbrales de intensidad del campo electromagnético, los niveles de potencia, la factibilidad de proyectos de telecomunicaciones, el uso compartido de las estructuras, potencia, distancias y alturas necesarias para la propagación de las señales

inalámbricas de cada uno de los operadores y proveedores de telecomunicaciones.

4. La realización de los estudios técnicos para establecer los límites de operación y vigilancia del cumplimiento de los usos autorizados por parte del Estado.

5. La regulación en materia de interconexión, umbrales de intensidad del campo electromagnético, potencias y factibilidades de proyectos de telecomunicaciones, así como de los planes de redes y planes de ampliación.

6. Creación de las normas técnicas que definan los estándares mínimos de calidad para las redes públicas y los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, publicarlas, administrarlas y fiscalizar su cumplimiento.

Para el sistema nacional de áreas de conservación se estableció cuatro disposiciones para regular a los proveedores y operadores:

1. Autorizar mediante resoluciones de permiso de uso, la instalación y mantenimiento de puestos de telecomunicaciones dentro de las áreas protegidas del Estado, según lo dispuesto en el Decreto N° 26187-MINAE, regulación de puestos de telecomunicaciones en áreas silvestres protegidas, del 22 de mayo de 1997.
2. Cobrar el canon anual a los proveedores y operadores que presten servicios de telecomunicaciones, así como a las instituciones autónomas según lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto N° 26187-MINAE regulación de puestos de telecomunicaciones en áreas silvestres protegidas, del 22 de mayo de 1997.
3. Todo nuevo trámite, requisito o disposición normativa relacionada con el sector de telecomunicaciones deberá considerar previamente la política pública nacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones basada en las disposiciones de acceso y uso universal los principios rectores y el criterio técnico del viceministerio de telecomunicaciones.
4. Cuando por alguna razón relacionada con una solicitud por parte del administrado, se requiera del criterio técnico del viceministerio de telecomunicaciones, este resolverá en un plazo no mayor a los 3 días hábiles, a partir de la fecha en que sea recibida la consulta por parte de la institución competente, salvo casos

excepcionales que requieran de un estudio mayor sobre el tema, el viceministerio dará respuesta en un plazo no mayor a 10 días hábiles.

Además, en este decreto también se instruye a otras instituciones, como a la SETENA, Ministerio de Salud, municipalidades, entre otras.

También se procura especificar los procesos para el otorgamiento de usos de suelo y permisos de construcción, del alineamiento y medidas de retiro entre diferentes obras y situaciones geográficas.

Cuadro 2.1
Normativa vigente

(a Abril del 2011)

30 de junio de 2008. Gaceta No. 125.	Ley General de Telecomunicaciones	Establece el ámbito y los mecanismos de regulación de las telecomunicaciones.
13 de agosto de 2008. Gaceta No. 156.	Ley No. 8660 Ley de fortalecimiento y modernización del sector telecomunicaciones.	Se crea el sector telecomunicaciones. Se moderniza y fortalece el ICE y sus empresas. Creación del viceministerio de telecomunicaciones.
26 de septiembre de 2008 Gaceta No. 186..	Decreto No. 34765 Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones.	Desarrolla los capítulos I y II de la Ley General de Telecomunicaciones para establecer, administración y control del espectro radioeléctrico y las normas aplicables al otorgamiento de títulos habilitantes.
28 de agosto de 2009. Gaceta No. 168.	Decreto No. 35458. Estatuto autónomo de servicios de telecomunicaciones.	Organiza las relaciones profesionales internas del Viceministerio de Telecomunicaciones.
6 de octubre del 2008 ARESEP	Reglamento de acceso universal, servicio universal y solidaridad.	Desarrollar el capítulo I, del Título II de la Ley general de telecomunicaciones (Ley 8642), que establece los mecanismos de financiamiento, asignación, administración y control de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad.
6 de octubre del 2008 ARESEP	Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones.	Desarrolla el Capítulo III, del Título III, de la Ley 8642, para el establecimiento de las normas técnicas, económicas y jurídicas aplicables a las relaciones que con motivo del acceso e interconexión surjan entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público (proveedores) y operadores de redes públicas de telecomunicaciones (operadores) y de éstos con la SUTEL, a fin de asegurar el acceso y la interconexión de las redes, así como garantizar a los usuarios el acceso irrestricto a servicios de telecomunicaciones disponibles al público.

6 de Octubre del 2008 ARESEP	Reglamento del régimen de competencia en Telecomunicaciones.	Establece las disposiciones reglamentarias derivadas del capítulo II del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642), entre las que destacan las funciones de la SUTEL y definiciones de monopolios y mercados.
ARESEP	Reglamento de prestación y calidad del servicio.	La SUTEL evaluará las condiciones de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarias para la prestación de los servicios de telecomunicaciones brindados los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público (proveedores) y operadores de redes públicas de telecomunicaciones (operadores) y las condiciones de fiscalización de su cumplimiento. También, establece la relación entre la calidad de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público y el precio que se cobra a sus usuarios.
ARESEP	Reglamento para la fijación de las bases y condiciones para la fijación de precios y tarifas.	Procedimientos que seguirá la SUTEL para determinar precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones que se brinden en Costa Rica, siempre y cuando tales servicios no se presten en condiciones de competencia, en concordancia con lo estipulado en el Capítulo II del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, No. 8642 de 30 de junio del 2008.
ARESEP 29 setiembre del 2009	Reglamento para la distribución del canon de regulación.	Cálculo del cobro del canon de regulación que deberá ser cancelado por los operadores de redes de telecomunicaciones y proveedores de servicios de telecomunicaciones regulados por la SUTEL (operadores y proveedores).
29 de octubre de 2009	Directriz 037-MINAET Lineamientos generales de tramitología en el sector telecomunicaciones.	Compromiso del Gobierno para la agilización y simplificación de los trámites de telecomunicaciones a través de la estrategia de simplificación de trámites, protocolo único de requisitos municipales, pautas generales para la instalación de infraestructura y el decreto de normas, estándares y competencias.
15 de Abril del 2010 ARESEP	Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final del servicio de telecomunicaciones.	Desarrolla lo descrito en el Capítulo II, del Título II, de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642) que establece las normas técnicas, económicas y jurídicas aplicables a las relaciones que con motivo de la prestación de los servicios de telecomunicaciones surjan entre los operadores de redes públicas de telecomunicaciones (operadores) y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público (proveedores) con sus clientes y usuarios, fijando las medidas técnicas y administrativas que permitan proteger los derechos y los intereses legítimos de los usuarios finales que utilizan servicios de telecomunicaciones.

16 de abril del 2009 Nº 35205-MINAET	Reglamento sobre medidas de protección de la privacidad de las comunicaciones.	<p>a) Garantizar secreto de comunicaciones, el derecho intimidad y protección datos de carácter personal de los abonados y usuarios.</p> <p>b) Los proveedores y operadores de servicios de telecomunicaciones adopten medidas técnicas y administrativas que preserven la seguridad de sus servicios.</p> <p>c) Garantizar que la información de los abonados que se suministra para las guías y recibos telefónicos, sea congruente con los principios de privacidad y confidencialidad de la información para que no sea divulgada ni utilizada con fines comerciales.</p> <p>d) Asegurar que los datos de tráfico y de localización relacionados con los usuarios finales, sean tratados y almacenados bajo rigurosos estándares de seguridad, así como que estos sean eliminados o anónimos cuando ya no sean, necesarios a efectos de la transmisión de una comunicación o para la prestación de un servicio.</p> <p>e) Promover que la utilización de sistemas de llamadas automáticas por voz, fax, correo electrónico o cualquier otro dispositivo con fines de venta directa, se realice conforme a los términos de la legislación vigente a fin de garantizar el derecho a la intimidad de los usuarios..</p>
22 de diciembre del 2009 Nº 35646-MP-MINAET	Alcance Nº 51 G Gaceta Nº 248 Poder Ejecutivo Instrucción de inicio del procedimiento concursal para el otorgamiento de concesiones del espectro radioeléctrico.	Establecimiento de rangos de frecuencia que se sacarían a licitación.
8 de setiembre 2010 Decreto No. 36159 – MINAET-S- MEIC- MOPT La Gaceta No.175	Normas, estándares y competencias de las entidades públicas para la aprobación coordinada y expedita requerida para la instalación o ampliación de redes de telecomunicaciones.	Señala las competencias y los trámites de las instituciones encargadas de emitir permisos o licencias para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones. Además establece una sucesión lógica de los trámites.
15 de mayo de 2009	Aprobación del Plan Nacional de Telecomunicación PNDT 2009-2014.	Establece las líneas de política (ejes, objetivos, metas) para promover y propiciar el desarrollo de las telecomunicaciones en el país.

Fuente: elaboración propia, información proporcionada por SUTEL.

Cuadro 2.2 Glosario Oficial

Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final de los servicios de telecomunicaciones. Gaceta N° 72 del 15 de abril del 2010

Abonado o cliente: persona física o jurídica, que contrata con uno o varios operadores o proveedores, la prestación de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público. Equipárese estos conceptos con el término de usuario establecido en la Ley 8642.

Avería: condición que impide al cliente o usuario, acceder al sistema, o que disminuye la capacidad del mismo, debido a fallas técnicas u operativas propias de la red.

Backdoor: Se hace referencia a la acción de un programa instalado en un computador que tiene un enlace a un sistema externo, sin autorización del usuario o administrador del sistema.

Bypass: Evasión de la ruta original del origen o el destino. Es una técnica que corresponde al redireccionamiento de una o varias comunicaciones, cambiando el origen o destino.

Calidad de servicio: efecto global de la operación de un servicio que determina satisfacción del cliente.

Callback: Este tipo de técnica consiste en invertir el sentido del tráfico de la comunicación, desde el origen hacia el destino, para que quede registrada como una llamada de destino hacia origen.

Canal: porción específica de la capacidad de transporte de información entre dos puntos de una red. Puede atribuirse una determinada banda de frecuencia, un intervalo de tiempo o un camino físico.

Clonación: cuando existen dos o más terminales con la misma identificación en la red, de modo que un tercero utiliza el servicio que es facturado a otro.

Contratos de adhesión: son aquellos elaborados en un esquema predefinido donde las cláusulas son establecidas unilateralmente por el operador o proveedor del servicio de telecomunicaciones.

Comunicación: cualquier información intercambiada o conducida entre un número finito de interesados por medio de un servicio de telecomunicaciones electrónicas. No se incluye en la presente definición, la información conducida al público como parte de un servicio de radiodifusión, a través de una red de telecomunicaciones electrónicas; excepto en la medida en que la información pueda relacionarse con el abonado o usuario identificable que reciba la información.

Dialer: programas que se pueden instalar sin consentimiento de los usuarios en los equipos cómputo de éstos y aplican cambios al sistema de conexión conmutada a Internet modificando el destino de marcación por otro proveedor, cuya ubicación física usualmente se encuentra en otro país

DNS (Domain Name System): Sistema de Nombres de Dominio. Conjunto de protocolos y servicios para la identificación/conversión de una dirección de Internet expresada en lenguaje natural por una dirección IP.

ESN (Electronic Serial Number): Número de Serie Electrónico, identificador único utilizado en los dispositivos móviles.

Equipo terminal de cliente o usuario: equipo utilizado por el cliente o usuario, que sirve de interfaz para acceder a los servicios de telecomunicaciones ofrecidos, conforme a las especificaciones dadas por el operador de la red.

Estándar: valoración numérica expresada en términos absolutos o relativos de un parámetro o condición técnica que está relacionada con la prestación del servicio.

Facturación: proceso por el cual se clasifican y procesan los diferentes registros detallados de comunicaciones y otros eventos aplicables para conformar las facturas periódicas que se suministran a los usuarios para efectos de cobro.

Fraude: acciones donde se emplean sin consentimiento o conocimiento de los perjudicados, servicios de telecomunicaciones como mecanismos o prácticas para perjudicar, engañar, eludir, usurpar, menoscabar los derechos y/o patrimonio de los usuarios, operadores, proveedores, del Estado o terceros.

Grado de satisfacción: medida en la cual un usuario considera que han sido cumplidas sus expectativas sobre un bien o la prestación de un servicio.

Indicador: Corresponde al nivel de cumplimiento de la variable evaluada con respecto al umbral fijado, para el cual se especifican las condiciones de medición particulares.

Internet: red mundial de acceso público constituida por un conjunto descentralizado de redes de comunicación interconectadas, que utilizan la familia de protocolos TCP/IP (Protocolo de control de transporte / Protocolo de Internet), tanto para su enrutamiento como para el control de los flujos de datos y aseguramiento de recepción de información, cuyo acceso se efectúa a través de diferentes tecnologías.

IP (Internet Protocol): protocolo no orientado a conexión usado tanto por el origen como por el destino para la comunicación de datos a través de una red de paquetes.

ISP (Internet Service Provider): es una empresa dedicada a conectar a Internet a los usuarios o las distintas redes que tengan, y dar el mantenimiento necesario para que el acceso funcione correctamente. También ofrecen servicios relacionados, como alojamiento web o registro de dominios entre otros.

LAN (Local Access Network): Red de Área Local

Llamada: conexión establecida por medio de un servicio telefónico disponible al público, que permita la comunicación bidireccional en tiempo real.

Llamada completada: llamada que alcanza el número deseado (o número transferido si está presente esta facilidad) y conduce al descolgado del servicio telefónico llamado, o al desvío de la comunicación a un sistema de respuesta automático (casillero electrónico). También, incluye la respuesta por otros equipos conectados por el usuario. .

MAC (Medium Access Control): Dirección de control de acceso al medio, identificador de 48 bits que corresponde de forma única con una interfaz de red.

NRTRDE (Near Real Time Roaming Data Exchange): sistema intercambio de datos cercano al tiempo real.

Parámetro: Corresponde a la descripción de la variable por evaluar, las condiciones generales de medición y la valoración del nivel de cumplimiento de éste.

Periodo de facturación: Periodo de 30 días naturales para el cobro de los registros acumulados de telecomunicaciones y disponibilidad del servicio. Puede ajustarse a ciclos flexibles de emisión, a solicitud del cliente.

PBX: Central telefónica interna de una entidad u organización.

Plataforma: Equipo informático que se instala en la red telefónica existente para soportar aplicaciones adicionales que permiten brindar servicios al cliente.

Prefijo: Serie numérica que forma parte del plan de numeración nacional y que es utilizado para la identificación de un grupo de servicios de telecomunicaciones.

Redireccionamiento: Actividad irregular consiste en el etiquetamiento de tráfico de telecomunicaciones el cual tiene como finalidad evadir las tasas de terminación que deben pagar los operadores respectivos.

Registro del Detalle de Llamadas (CDR): Es el registro generado por el uso de las redes de telecomunicaciones que incluye la información relativa a una llamadas telefónicas u otro tipo de comunicaciones, la cual es almacenada en formatos especiales; en los que se incluye entre otros, el tipo de servicio, fecha en que se efectuaron las llamadas, hora inicial, hora final, duración, teléfono/identificador de origen, teléfono/identificador de destino, tarifa o cargos.

Tarificación: se aplican las tarifas a los registros de uso generados en el proceso de tasación.

Tasación: se generan los diferentes registros que contienen la información relacionada con las comunicaciones tanto entrantes como salientes. Entre otras informaciones relacionadas se destaca: fecha, hora de inicio y fin, identificador de origen, identificación de destino, entre otros.

Telefonía fija: permite el intercambio bidireccional de tráfico de voz en tiempo real, entre diferentes clientes o usuarios cuyos terminales tienen un rango de movilidad limitado. En esta categoría se incluyen los servicios brindados mediante conmutación de circuitos y voz sobre IP.

Tráfico telefónico excesivo: el cliente o usuario registra un consumo telefónico superior a su comportamiento habitual. Se considerará tráfico excesivo a partir del momento en que el acumulado desde la última fecha de lectura, supere en un 50% el consumo promedio de los últimos tres periodos.

Terminal: Dispositivo usado por el usuario final para establecer una comunicación a través de la red de telecomunicaciones.

2.8 CONSIDERACIONES FINALES

El año 2010 fue para consolidar la reglamentación requerida y la institucionalidad necesaria para la apertura de las telecomunicaciones. Por ejemplo, el viceministerio pasó de 20 a 52 funcionarios, permitiendo conjuntar un cuerpo técnico para las labores determinadas en las leyes del sector. En el caso de la SUTEL, lamentablemente hasta inicios del 2011 se logró aumentar el personal hasta unas 50 personas -según lo manifestado por el director Carlos Raúl Gutiérrez- respaldando una serie de recomendaciones de la empresa externa Deloitte & Touche que realizó una propuesta institucional, sin que aún podamos corroborar que la SUTEL se encuentra en el camino de convertirse en un órgano regulador completo.

Sin embargo, la robustez de la SUTEL no está necesariamente en la cantidad de plazas, sino más bien en una definición clara de un modelo estándar, una conceptualización que tenga las características de un órgano regulador fuerte. Y en Costa Rica principalmente donde la regulación del mercado está claramente separada del poder ejecutivo en un órgano autónomo de desconcentración máxima, es muy importante definir.

Al iniciar el 2011, se puede percibir que los conflictos con la ARESEP obedecieron a una coyuntura temporal influida -en buena medida- por las personalidades de los jefes de ese momento. Resulta imperioso que la SUTEL avance que supervise el proceso apertura celular, inspeccione la calidad de servicio, que controle el monitoreo de redes y los proyectos que deben mejorar la accesibilidad de los servicios de comunicación para las poblaciones que lo requieren.

Por otro lado la SUTEL y el ICE expresan públicamente una renovada voluntad para trabajar coordinadamente en subsanar los requerimientos de información y en emitir regulaciones que le permitan al ICE operar a niveles competitivos y donde no se vean afectadas sus distintas áreas comerciales.

En el 2011 es importante dar un seguimiento detallado a la evolución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y estudiar los informes y las comunicaciones de las entidades oficiales que reportan los niveles de avances de las metas acordadas. Esto resulta fundamental para que el PNDT no sea uno más de las muchas propuestas que se quedan en el papel y que al final no cumplen los objetivos trazados por el Poder Ejecutivo y no solucionan las necesidades que demanda la población.

Haciendo eco de algunas de las inquietudes expresadas en el foro “sobre la actualidad, riesgos y desafíos del proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica” convocado por la Contraloría General de la República y donde destacan temas claves que deberán ser resueltos.

Es fundamental realizar los ajustes necesarios para el correcto desempeño de las instituciones públicas involucradas en la apertura del sector de telecomunicaciones. Como por ejemplo reforzar la coordinación de los agentes con poder de decisión en el mercado para evitar disfuncionalidades y conflictos, donde se subsanen las relativas contradicciones de intereses entre los roles del rector, el regulador y el ICE.

Se impone un reforzado liderazgo del Poder Ejecutivo para impulsar la adaptación y alineación de los distintos actores en procura de una estrategia común, además de robustecer el órgano rector y analizar las oportunidades del traslado del área de telecomunicaciones al ministerio de Ciencia y Tecnología. Haciendo eco de una manifestación de don Eduardo Doryam, es fundamental que el Poder Ejecutivo dilucide, a la mayor brevedad, si sacará a subasta el tercer paquete de frecuencias, ya que esa incertidumbre no permite al ICE culminar procesos de negociación con potenciales socios estratégicos.

El 2011 deberá ser el año de consolidar las fortalezas del órgano regulador, se tendrán que ampliar las

capacidades técnicas para poder cumplir con todas las funciones encomendadas por ley y especialmente los objetivos que se buscan alcanzar con el FONATEL. Con prontitud se tendrá que dilucidar la fijación de tarifas de interconexión a través de la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR) y concluir con el proceso de homologación de la información contable que se requiere.

Por otro lado, los desafíos de un ICE que debe enfrentar el doble rol como empresa en competencia e institución pública, lo que complica su gestión, además se le suma una gran estructura organizativa que requiere una nueva visión del modelo de negocio.

Se deben también revisar los vacíos jurídicos y problemas regulatorios que por un lado exigen determinar el necesario fortalecimiento del ICE y sus empresas subsidiarias y por otro, potencializar sus capacidades reales de adaptación a un mercado en competencia.

Queda claro que independientemente de las posiciones o valoraciones del proceso de apertura por parte de los diferentes actores, el 2011 será un año especialmente clave para su correcta consolidación, donde los desafíos serán enormes si se desea lograr que los servicios de telecomunicaciones sean un movilizador social y otorguen beneficios a la sociedad costarricense.