

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

ASUNTO: PROPUESTA DE REVISIÓN DEL MERCADO RELEVANTE ASOCIADO AL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES: ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA, DETERMINACIÓN DE EVENTUALES OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES EN DICHO MERCADO E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES.

La Dirección General de Mercados (en adelante DGM) con base en las competencias establecidas en los artículos 43 y 44 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF), y de conformidad con lo establecido por el Consejo de esta Superintendencia de Telecomunicaciones (en adelante SUTEL) en el Por Tanto 15 de la resolución RCS-174-2020 "REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES" aprobada mediante acuerdo 010-048-2020 de la sesión ordinaria 048-2020, celebrada el 2 de julio del 2020, presenta este informe técnico-económico-jurídico para ser sometido al respectivo proceso de consulta pública definido en el artículo 9 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en relación con la revisión del mercado relevante del **servicio mayorista de terminación en redes fijas**.

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS

Yuliana Ugalde Arias
Administradora

Juan Pablo Guzmán Fernández
Ingeniero

Ileana Cortés Martínez
Coordinadora

Jeffrey Salazar Vargas
Abogado

Walther Herrera Cantillo
Director

Juan Gabriel García Rodríguez
Jefe

Gestión:
GCO-DGM-MRE-00548-2023

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Barrera de entrada	Es un concepto que se refiere a todo aquel obstáculo que se presenta ante una empresa que quiere ingresar en un mercado.
Competencia efectiva	Circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado, unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios.
Contabilidad regulatoria	Es el mecanismo por el cual los Entes Reguladores pueden conocer la estructura de costos de sus prestadores, medir su eficiencia relativa tanto a nivel de empresa como de actividades, disminuyendo asimetrías de información y así poder determinar una tarifa justa y equitativa a pagar por los usuarios.
CPP	Siglas del idioma inglés para <i>Calling Party Pays</i> : El que llama, paga. Se trata de un esquema de cobro o fórmula tarifaria donde el que origina la llamada es quien debe cancelar todo el costo de la comunicación.
HHI	Acronimo del inglés <i>Herfindahl-Hirschman Index</i> : Índice de Herfindahl. Es una medida, empleada en Economía para parametrizar la concentración de un mercado.
Interconexión	Conexión física o lógica de redes públicas de telecomunicaciones utilizadas por un mismo operador o proveedor u otros distintos, de manera que sus usuarios puedan comunicarse con los usuarios de otros o sus propios usuarios, o acceder a los servicios prestados por otros operadores o proveedores.
Interoperabilidad	Capacidad de los componentes de una red de telecomunicaciones para operar con todas sus características técnicas y funcionales con otra red de telecomunicaciones.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

Integración vertical	Situación en la cual una misma empresa o un conjunto de estas pertenecientes a un mismo grupo económico, tiene presencia en varias partes de la cadena productiva, con el fin de lograr eficiencias productivas asociadas a la disminución en los costos de producción y de transacción.
LGT	Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642. Publicada en el diario oficial La Gaceta N° 125 del 30 de junio de 2008.
Llamada <i>Off-net</i>	Es una llamada que se origina en un operador de telecomunicaciones distinto en el que va a terminar.
Llamada <i>On-net</i>	Es una llamada que se origina en el mismo operador de telecomunicaciones en el que va a terminar.
Mercado mayorista	Es el mercado en el cual tanto la oferta como la demanda de servicios está compuesta exclusivamente por operadores de redes de telecomunicaciones o proveedores de servicios de telecomunicaciones.
Mercado minorista	Es el mercado en el cual los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones comercializan servicios a los usuarios finales.
Mercado relevante	Se refiere al más reducido conjunto de productos o servicios que compiten entre sí en un área geográfica definida.
OIR	Siglas de Oferta de Interconexión por Referencia. Es el documento en el que se establecen las condiciones técnicas, económicas y jurídicas con las que un operador o proveedor ofrece la interconexión a su red, el cual requiere la aprobación por parte de la SUTEL y normalmente se le impone solo a los operadores o proveedores importantes.
Operador importante	Es el operador o proveedor que tiene la capacidad de afectar materialmente el mercado, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

OUC	Siglas de Oferta de Uso Compartido. Es el documento donde se establecen los términos y condiciones técnicas, económicas y jurídicas necesarias para establecer el uso compartido.
PPA	Siglas de Paridad de Poder Adquisitivo, también llamado por su nombre en inglés <i>Purchasing Power Parity</i> (PPP). Es una teoría económica que hace posible realizar un ejercicio donde una unidad de una moneda sea capaz de comprar la misma cantidad de bienes en todos los países.
PNN	Reforma al Plan Nacional de Numeración, Decreto Ejecutivo 40943-MICITT.
Poder compensatorio	Es la capacidad que tiene una parte de la relación para ejercer presión a su favor en una negociación, tanto para fijar el precio como otras condiciones.
Prácticas monopolísticas	<p>Se considerarán prácticas monopolísticas absolutas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones entre operadores de redes o proveedores de telecomunicaciones competidores entre sí, actuales o potenciales, con cualquiera de los propósitos siguientes: a) Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los servicios de telecomunicaciones en los mercados o intercambiar información con el mismo objeto o efecto. b) Establecer la obligación de prestar un número, un volumen o una periodicidad restringida o limitada de servicios. c) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado de servicios de telecomunicaciones, actual o futuro, por medio de la clientela, los proveedores y los tiempos o los espacios determinados o determinables. d) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas.</p> <p>Se considerarán prácticas monopolísticas relativas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones realizados por operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, por sí mismos o actuando conjuntamente con otros agentes económicos, y cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros operadores o proveedores del mercado, el impedimento</p>

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

sustancial de su acceso o el establecimiento de barreras de entrada o de ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, en los casos que establece el artículo 54 de la Ley 8642.

Análisis prospectivo Es el estudio detallado de la información presente con el fin de predecir un comportamiento futuro.

PSM Siglas del término: Poder Significativo de Mercado. Es una circunstancia en la cual un operador o proveedor tiene la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado.

RAIRT Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones. Decreto de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos del 18 de mayo de 2023. Publicado en el Alcance N° 129 del diario oficial La Gaceta N° 122 del 6 de julio de 2023.

Servicio de telecomunicaciones Servicios que consisten, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de telecomunicaciones. Incluyen los servicios de telecomunicaciones que se prestan por las redes utilizadas para la radiodifusión sonora o televisiva.

Telefonía IP Servicio telefónico disponible al público, cuyo contenido es codificado para su transmisión a través de redes de comunicación basadas en tecnologías de conmutación de paquetes a través del protocolo IP.

Tráfico saliente Es el tráfico telefónico, usualmente cuantificado en minutos, que se origina en la red de un operador y tiene como destino otra red diferente.

Tráfico entrante Es el tráfico telefónico, usualmente cuantificado en minutos, que ingresa a la red de un operador distinto al que lo originó.

Tráfico terminado Corresponde al tráfico, usualmente cuantificado en minutos, producto de las llamadas que se completan en la red de un operador.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

Tráfico originado	Corresponde al tráfico, usualmente cuantificado en minutos, producto de las llamadas que se originan en la red de un operador.
UIT	Unión Internacional de las Telecomunicaciones o International Telecommunications Union (ITU). Es el organismo especializado en telecomunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), encargado de regular las telecomunicaciones a nivel internacional entre las distintas administraciones y empresas operadoras.

1. ANTECEDENTES

- 1.1. Que mediante la resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas el 24 de septiembre del 2009 el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones emitió la *“Definición de los mercados relevantes y de los operadores y/o proveedores importantes”*.
- 1.2. Que mediante oficio 3303-SUTEL-SCS-2015, se comunica la sesión ordinaria 024-2015, celebrada en fecha del 13 de mayo del 2015 a las 12:50 horas, mediante acuerdo 010-024-2015, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad la resolución RCS-082-2015 *“Metodología para el análisis del grado de competencia en los mercados de telecomunicaciones”*. (expediente administrativo GCO-NRE-REL-01075-2015 visible a folios 61 al 85).
- 1.3. Que mediante oficio 3363-SUTEL-SCS-2015 en fecha 18 de mayo del 2015, se comunicó el acuerdo 010-024-2015 del 13 de mayo del 2015, por medio del cual se indicó en el RESUELVE inciso ii. *“Aprobar la Propuesta de Metodología para el Análisis del Grado de Competencia Efectiva en, los Mercados de Telecomunicaciones”*, así como en el inciso iv. Publicar en el Diario Oficial La Gaceta la resolución sobre *“Metodología para el Análisis del Grado de Competencia en los Mercados de Telecomunicaciones”*. (expediente administrativo GCO-NRE-REL-01075-2015, visible a folios 86 al 89).
- 1.4. Que mediante el Alcance Digital 39 al Diario Oficial La Gaceta 104, del 01 de junio del 2015, se publicó la resolución RCS-082-2015 la cual versa sobre la *“Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”*. (folio 109 al 134 del expediente GCO-NRE-REL-01075-2015)
- 1.5. Que mediante el Alcance No. 168 a La Gaceta 165 del 08 de julio de 2020 se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL número RCS-174-2020 referente a la *“Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operador importante e imposición de obligaciones”*. (folios 430 al 472 del expediente GCO-DGM-MRE-00801-2019)
- 1.6. Que en dicha resolución se declaró que el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en redes fijas, no se encuentra en competencia efectiva. Asimismo, se declaró que

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red fija. Asimismo, se declaró.

- 1.7. Que en el resuelve 15 de la RCS-174-2020 se establece que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizará con una periodicidad máxima de tres años.
- 1.8. Que para efectos de llevar a cabo los estudios contenidos en el presente informe la DGM llevó a realizar una serie de acciones tendientes a recolectar la información necesaria para los distintos tipos de análisis. En particular, se envió el 15 de mayo de 2023 mediante los oficios 03988-SUTEL-DGM-2023 – 03984-SUTEL-DGM-2023 – 03976-SUTEL-DGM-2023 – 03980-SUTEL-DGM-2023, una solicitud de información y una encuesta a los operadores que ofrecen el servicio mayorista de terminación, así como telefonía fija. (folios 003 al 021 del expediente GCO-DGM-MRE-00548-2023)
- 1.9. Que los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones atienden las solicitudes de información corresponde a los siguientes con el número de registro y folios del expediente administrativo GCO-DGM-MRE-00548-2023: UFINET COSTA RICA S.A. (UFINET) cédula de persona jurídica 3-101-587190, NI-05794-2023; DMZ SOLUTIONS GROUP S.R.L. cédula de persona jurídica 3-102-726931, NI-05803-2023; CABLE VISION DE OCCIDENTE S.A. cédula de persona jurídica 3-101-137908, NI-05832-2023; CODISA SOFTWARE CORPORATION S.A. cédula de persona jurídica 3-101-282001, NI-05842-2023; BT GLOBAL COSTA RICA SRL, cédula de persona jurídica 3-102-280590, NI-05842-2023; SKMTI CINCO M M GAMA S.A. cédula de persona jurídica 3-101-347310, NI-05851-2023; CONEXIONES NETMAX SRL cédula de persona jurídica 3-102-820656, NI-05852-2023; IDEAS GLORIS S.A. cédula de persona jurídica 3-101-179890, NI-05857-2023; GAUSS INGENIERIA RAC S.A. cédula de persona jurídica 3-101-412961, NI-05871-2023; COMUNICACIONES TELEFONICAS TICOLINEA S.A. cédula de persona jurídica 3-101-552039 NI-5916-2023; CONELECTRICAS R.L. cédula de persona jurídica 3-010-108233, NI-06005-2023; SERVICIOS TECNOLOGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A. cédula de persona jurídica 3-101-639400 NI-06069-2023; COOPELESCA R.L. cédula de persona jurídica 3-004-45117 NI-06175-2023; GCI SERVICES PROVIDER S.A. cédula de persona jurídica 3-101-577902 NI-06198-2023; PRD INTERNATIONAL S.A. cédula de persona jurídica 3-101-363055 NI-06219-2023; CALLMYWAY NY S.A. cédula de persona jurídica 3-101-334658 NI-06224-2023; COOPERATIVA DE ELECTRICIFICACION RURAL DE GUANACASTE R.L. (COOPEGUANACASTE) cédula de persona jurídica 3-004-051424 NI-06227-2023; COLUMBUS NETWORKS WHOLESALE DE COSTA RICA cédula de persona jurídica 3-102-571706 NI-06238-2023; TRANSDATELECOM S.A. cédula de persona jurídica 3-101-303323 NI-06243-2023; INVERSIONES BRUS MALIS LTDA. (CABLE BRUNCA) cédula de persona jurídica 3-102-106068 NI-06265-2023; GOLD DATA COSTA RICA S.A. cédula de persona jurídica 3-101-695748 NI-06300-2023; BLUE SAT-SERVICIOS ADMINISTRADOS DE TELECOMUNICACIONES S.A. cédula de persona jurídica 3-101-641911 NI-0315-2023; RADIOGRAFICA COSTARRICENSE S.A. (RACSA) cédula de persona jurídica 3-101-009059 NI-06354-2023; REDES INTEGRADAS CORPORATIVAS S.R.L. (REICO) cédula de persona jurídica 3-102-695468 NI-06359-2023; Comunicaciones Metropolitanas Metrocom S.A. cédula de persona jurídica 3-101-744218 NI-06371-2023; MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A. cédula de persona jurídica 3-101-577518 NI-06422-2023; INTERPHONE S.A. cédula de persona jurídica 3-101-498395 NI-06425-2023; NAVEGALO S.A. cédula de persona jurídica 3-101-124386 NI-6430-2023; TELECABLE S.A. cédula de persona jurídica 3-101-336262 NI-06466-2023; JUNTA ADMINISTRATIVA DEL

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

SERVICIO ELECTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO (JASEC) cédula de persona jurídica 3-102-810414 NI-06655-2023; CRWIFI LTDA. cédula de persona jurídica 3-102-525220 NI-06704-2023; INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD cédula de persona jurídica 4000042139 NI -06907-2023; RING CENTRALES DE COSTA RICA, S.A. cédula de persona jurídica 3-101-780423 NI-07199-2023; American Data Networks S.A. cédula de persona jurídica 3-101-402954 NI-07457-2023; NEUTRONA NETWORKS COSTA RICA SRL cédula de persona jurídica 3-101-179941 NI-07488-2023; DIDWW CR S.A. cédula de persona jurídica 3-101-74791 NI-07552-2023; Liberty Servicios Fijos LY S.A. cédula jurídica 3-101-747406 y Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A cédula jurídica 3-101-610198 NI-07836-2023; CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. cédula jurídica 3-101-460479 NI-07934-2023 y YUPI CONTROL ANALITICO S.A. cédula jurídica 3-101-810134 NI-08252-2023.

- 1.10. Que mediante resolución N°RCS-118-2022 “SE ESTABLECEN LOS INDICADORES DE MERCADO COMO PARTE DEL DEBER DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN DE LOS OPERADORES DE REDES PÚBLICAS Y PROVEEDORES DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DISPONIBLES AL PÚBLICO” de las 16:00 horas del 12 de mayo del 2022 (tomada en la Sesión Ordinaria N° 038-2022 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el día 12 de mayo del 2022, mediante acuerdo N° 029-038-2022), donde se indica de una manera muy clara qué tipo de información y según su naturaleza debe ser resguardada como confidencial, la cual gira en torno a rubros como la información relacionada con los ingresos e inversión de un operador de telecomunicaciones específico, y señala que éstas “ameritan de un tratamiento confidencial por su carácter secreto y sensible para los distintos operadores y proveedores de telecomunicaciones.
- 1.11. Que, de acuerdo con la solicitud de confidencialidad realizada por los operadores y proveedores y el análisis realizado por esta Superintendencia sobre el particular, en sesión ordinaria 061-2023, celebrada el 05 de octubre del 2023, mediante acuerdo 005-061-2023 se aprobó la resolución N° RCS-226-2023 respecto a la declaratoria de Confidencialidad de información comercial brindada, la cual se encuentra visible en el expediente GCO-DGM-MRE-00548-2023.

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

- 2.1. Que la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, Ley N° 8660, mediante los artículos 1 y 38 ordenó la creación del sector de telecomunicaciones y así conforme se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones como órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.
- 2.2. Que en concordancia con lo establecido anteriormente, se refieren los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, 2 inciso d) de la Ley 8660 y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, estableciendo como una de las obligaciones fundamentales de la SUTEL aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

- 2.3.** Que en particular el artículo 73 de la Ley N° 7593 establece como función del Consejo de la SUTEL:

“[...] i) Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y tomar en cuenta los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, N.º 7472, de 20 de diciembre de 1994, y sus reformas. [...]”

- 2.4.** Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 para definir los mercados relevantes de telecomunicaciones la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N°7472)

- 2.5.** Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 7472 para establecer si un operador o proveedor se considera como importante

- 2.6.** Que el artículo 75 inciso b) de la Ley N° 7593, establece la facultad a SUTEL para que pueda ésta imponerles obligaciones a los operadores o proveedores importantes

- 2.7.** Que a su vez el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones (en adelante RAIRT) en su artículo 9 señala:

“[...] El Consejo de la Sutel determinará, mediante resolución motivada, los operadores o proveedores importantes con base en el análisis de mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley N° 7593. Para dicha determinación Sutel podrá tomar en cuenta, entre otros, algunos de los siguientes elementos:

a) Cuota del mercado del operador o proveedor, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.

b) Control de instalaciones esenciales.

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

d) Economías de escala y alcance.

e) Integración vertical del operador o proveedor.

f) Red de distribución y venta muy desarrollada.

g) Ausencia de competencia potencial.

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

i) Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica.

j) Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado. [...]”

- 2.8.** Que el RAIRT en su numeral 10 dice en lo que nos interesa referente a la imposición de obligaciones lo siguiente:

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

“[...] Artículo 10°-Imposición, modificación o eliminación de las obligaciones del operador o proveedor importantes que brinda el acceso y la interconexión.

La Sutel podrá imponer, entre otras, las obligaciones específicas en materia de acceso e interconexión a los operadores importantes en un determinado mercado de redes o servicios de telecomunicaciones, que haya sido definido como mercado que no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva. Una vez que la Sutel lleva a cabo el análisis de mercado relevante al que se refiere el artículo anterior, determine que un mercado no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva y, consecuentemente, declare el operador, proveedor u operadores o proveedores importantes, podrá imponer, mantener o modificar las obligaciones específicas apropiadas que sean exigibles a dichos operadores o proveedores, conforme con lo establecido por la legislación y este reglamento; las que se basarán en la naturaleza del problema identificado, serán proporcionadas y estarán justificadas en el cumplimiento de los objetivos del régimen de acceso e interconexión y la Ley General de Telecomunicaciones. Dichas obligaciones se mantendrán en vigor durante el tiempo estrictamente imprescindible. Cuando la Sutel determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que tuvieran impuestas los operadores y proveedores importantes, e informará oportunamente y con la antelación razonable a su efectividad, de la supresión a todas las partes interesadas.

Para imponer obligaciones específicas se considerarán, en su caso, las condiciones peculiares presentes en los nuevos mercados en expansión, esto es, aquellos con perspectivas de crecimiento elevadas y niveles reducidos de contratación por los usuarios y en los que todavía no se ha alcanzado una estructura estable, y se evitará el establecimiento prematuro de obligaciones que limiten o retrasen su desarrollo. La Sutel determinará en cada caso y conforme con el análisis de mercado relevante, y de acuerdo con lo establecido en la legislación y este reglamento, las siguientes obligaciones específicas que correspondan: [...]”

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

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

2.10. Que el hecho de que un determinado mercado se determine como relevante o no depende del grado de competencia que prevalezca en dicho mercado.

2.11. Que la competencia efectiva se define de conformidad con el artículo 6 inciso 7) de la Ley 8642 como aquella *“circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios”*.

2.12. Que para tales efectos debe entenderse por operador o proveedor importante de conformidad con el artículo 6 inciso 17) de la Ley 8642 a aquellos *“que tienen la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación*

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado¹.

- 2.13.** Que mediante la resolución administrativa RCS-082-2015 “*Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones*” el Consejo de la SUTEL integró los parámetros, indicadores y metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.
- 2.14.** Que el presente informe sigue los lineamientos establecidos en la resolución RCS-082-2015 para la revisión de los mercados relevantes y la designación de los operadores y proveedores importantes.
- 2.15.** Que la actual revisión tiene como objetivo determinar si las condiciones del mercado relevante definido en la resolución RCS-174-2020 ha experimentado alguna variación que incida en el grado de competencia, en la declaratoria de operadores importantes y en la imposición de obligaciones del mercado en cuestión.

3. SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES

3.1 DIMENSIÓN DE PRODUCTO Y GEOGRÁFICA

3.1.1 Dimensión de producto

El mercado relevante que se analiza en este informe corresponde al servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, el cual responde a la siguiente descripción:

“Mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales: Corresponde al servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía fija, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las llamadas, con independencia del origen, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía fija. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores de telefonía fija que operan en el país.”

Los motivos expuestos en la RCS-174-2020 para delimitar dicho mercado, implican que no existen sustitutos ni desde la perspectiva de la demanda ni desde la perspectiva de la oferta para este servicio.

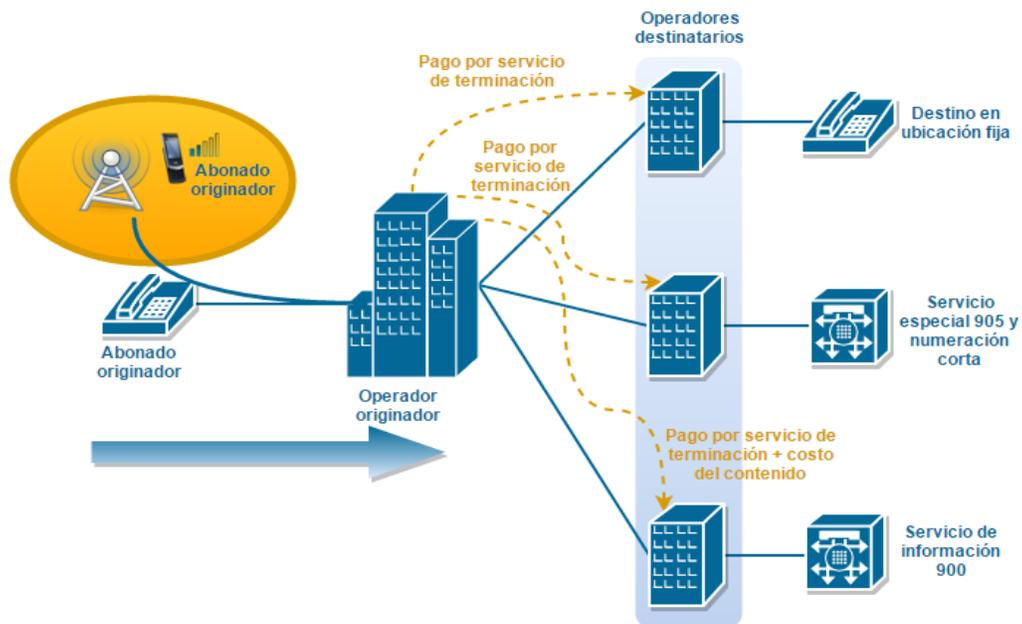
Esto se explica básicamente por el hecho de que para el usuario final que realiza una llamada no hay servicios alternativos que le resulten sustitutos, con lo cual a nivel mayorista el operador carece de la posibilidad de sustituir este servicio, ya que la demanda mayorista al venir inducida por la demanda a nivel minorista implica que el operador del usuario llamante no tenga más opción que terminar la llamada en la red elegida del usuario llamado y no en otra. De tal manera que existe un mercado relevante para la terminación en la red de cada uno de los operadores. Situación que actualmente se mantiene de la misma manera y no existen indicios de que cambie.

¹ Artículos 6 inciso 17) de la Ley 8642 y 5 inciso 39 del Reglamento de Acceso e Interconexión de las Redes de Telecomunicaciones.

En la Figura 1 se describe el funcionamiento del servicio en cuestión:

Figura 1

Diagrama del funcionamiento servicio mayorista de terminación en la red fija



Fuente: Elaboración propia.

Cabe recordar que el servicio de terminación de comunicaciones puede ofrecerse en dos modalidades que se describen a continuación:

- Servicios de terminación por tiempo: Corresponde al servicio en el que los cargos por terminación de las comunicaciones son cobrados entre operadores en función del tiempo real de comunicación conforme a las condiciones de tasación de las comunicaciones establecidas en el artículo 29 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones.
- Servicios de terminación por capacidad: Corresponde al servicio en el que un operador le brinda a otro una determinada capacidad de transporte de comunicaciones, cobrando un cargo fijo por su utilización, conforme a los niveles de calidad mínimos establecidos por la SUTEL, y los esquemas de liquidación establecidos en el artículo 29 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

3.1.2 Dimensión geográfica

Tal y como se definió en la RCS-174-2020, la dimensión geográfica de este mercado se mantiene de alcance nacional en cuanto los operadores demandarán los servicios de terminación en otras redes en toda parte y lugar en la cual los usuarios finales pueden recibir llamadas en el territorio nacional. En ese sentido no existen áreas geográficas más pequeñas en las que las condiciones de competencia de este servicio sean distintas. De tal manera que el servicio se encontrará disponible en las zonas con cobertura

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

por parte de los operadores del servicio minorista, en ese sentido, al tener estos operadores cobertura nacional, se concluye que el mercado mayorista de terminación de llamadas en redes fijas individuales tiene consecuentemente alcance nacional.

3.2 ESTRUCTURA DEL MERCADO

3.2.1 Participantes del mercado.

La autorización otorgada por la SUTEL para prestar servicios de telefonía bajo cualquiera de sus modalidades o tecnologías crea la obligación, inherente a la condición de operador, de garantizar que a nivel minorista las comunicaciones iniciadas en los equipos terminales de los usuarios originantes, puedan transportarse y ser recibidas por los equipos terminales de los usuarios de otros operadores o proveedores de este servicio de telecomunicaciones disponible al público. Es decir, se crea la obligación de interoperabilidad entre redes².

A partir de lo anterior, es posible sintetizar que el proceso comunicativo entre dos redes telefónicas independientes tiene tres grandes ejes: la originación, el transporte y la terminación del tráfico (de voz o datos).

Como es bien sabido, tanto en la originación como en el transporte, existen varias modalidades en las que se pueden brindar dichos servicios. En el caso de la originación, este servicio puede ser ofrecido por el mismo operador que da el acceso a la red, o por otro seleccionado por el usuario. En cuanto al transporte, a nivel mayorista este puede darse a través de la interconexión directa o por medio de tránsito a través de la red de cualquier otro operador, siendo que en estos casos existe la posibilidad de sustituir una red de telefonía por otra.

Finalmente, dentro del servicio mayorista de terminación en redes fijas no existe esta posibilidad; si un usuario del operador A llama a un usuario del operador B, el operador A no tiene otra opción más que encaminar esta llamada hasta B, ya sea de forma directa, o a través del servicio de tránsito, pero ningún otro operador, llámese C, D o E, pueden ofrecer sus redes para que la llamada se complete, dado que el número destino, está registrado únicamente en la red del operador B. Es así como, bajo este escenario, el servicio mayorista de terminación en redes fijas ofrecido por el operador B no tiene sustituto alguno, constituyéndose en un mercado en sí mismo. De esta forma, todas las llamadas que deben terminar en un operador en particular solo pueden completarse en su propia red y por ende solo este operador puede ofrecer el servicio mayorista de terminación en redes fijas en su red.

El presente análisis centra su enfoque en el último eslabón de dicho proceso, es decir el mercado a analizar es el de la terminación de las llamadas, en particular en el caso en el que dichas comunicaciones tienen por destino redes que permiten la prestación de servicios fijos o con movilidad limitada.

El siguiente cuadro presenta los operadores de telefonía fija, que brindan sus servicios en el mercado costarricense, y que poseen numeración asignada en la actualidad, así como información referente a la provisión del servicio de terminación en redes fijas individuales.

² Esta obligación está contenida en el artículo 8 inciso i del Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones (RAIRT),

Cuadro 1

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales.
Operadores con numeración asignada. Año 2023

Operador	Tecnología	Posee numeración	Provee el servicio de terminación en una red fija
1- American Data Network S.A.	Telefonía IP	√	√
2- Millicom Cable de Costa Rica S.A.	Telefonía IP	√	√
3- CallMyWay NY S.A.	Telefonía IP	√	√
4- Claro CR Telecomunicaciones S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
5- Redes Integradas Corporativas, Ltda (REICO)	Telefonía IP	√	√
6- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Telefonía fija, Móvil e IP	√	√
7- Othos Telecomunicaciones S.A.	Telefonía IP	√	√
8- PRD International S.A.	Telefonía IP	√	√
9- R&H International Telecom Services, S.A.	Telefonía IP	√	√
10- Telecable S.A.	Telefonía IP	√	√
11- Liberty Servicios Fijos de Costa Rica LY S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
12- Liberty Servicios de Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
13- GCI Service Provider S.A.	Telefonía IP	√	√
14- Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.	Telefonía IP	√	√
15- Interphone, S.A.	Telefonía IP	√	√
16- DIDWW CR S.A.	Telefonía IP	√	√
17- Costa Rica Internet Services Provider S.A.	Telefonía IP	√	√
18- Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacastes R.L (Coopeguanacaste R.L)	Telefonía IP	√	√
19- Comunicaciones Metropolitanas Metrocom S.A.	Telefonía IP	√	√
20- Ring Centrales S.A.	Telefonía IP	√	√
Total		20	20

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el área de Acceso al Mercado de la SUTEL.

Como se desprende del cuadro anterior, las 20 empresas con numeración asignada que brindan el servicio de telefonía fija, bajo cualquiera de sus modalidades (esto incluye a los operadores cuya actividad principal es la telefonía móvil), proveen el servicio de terminación en sus redes fijas individuales.

En la última revisión del servicio mayorista de terminación de redes fijas (aprobada mediante la resolución RCS-174-2020) existían en el mercado 19 empresas con numeración asignada, las cuales proveían el servicio mayorista de terminación en sus redes fijas individuales. A la fecha de la elaboración del presente informe la cantidad de empresas aumentó a 20.

Con base en todo lo anterior, se concluye que los participantes actuales del mercado de servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales son los 20 operadores de telefonía enlistados en el cuadro anterior. Por lo que finalmente, considerando que la propia definición de este mercado indica que existe solamente un proveedor del servicio de terminación en cada red fija, se determina que cada una de estas redes corresponde a un mercado relevante individual, de la siguiente manera:

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

1. Terminación en la red fija de American Data Network S.A.
2. Terminación en la red fija de Millicom Cable de Costa Rica S.A.
3. Terminación en la red fija de CallMyWay NY S.A.
4. Terminación en la red fija de Claro CR Telecomunicaciones S.A.
5. Terminación en la red fija de Redes Integrales Corporativas Ltda (REICO)
6. Terminación en la red fija del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
7. Terminación en la red fija de Costa Rica Internet Services Provider S.A.
8. Terminación en la red fija de OTHOS Telecomunicaciones S.A.
9. Terminación en la red fija de PRD Internacional S.A.
10. Terminación en la red fija de R&H Internacional Telecom Services S.A.
11. Terminación en la red fija de Telecable, S.A.
12. Terminación en la red fija de Liberty fijos servicios fijos de Costa Rica LY S.A.
13. Terminación en la red fija de Liberty servicios de Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A.
14. Terminación en la red fija de GCI Service Provider S.A.
15. Terminación en la red fija de Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.
16. Terminación en la red fija de Interphone, S.A.
17. Terminación en la red fija de Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacastes R.L (Coopeguanacaste R.L)
18. Terminación en la red fija de Comunicaciones Metropolitanas S.A. (Metrocom)
19. Terminación en la red fija de Ring Centrales S.A.
20. Terminación en la red fija de DIDWW CR S.A.

3.2.2 Participación de mercado.

En línea con lo indicado en el punto anterior, la cuota de mercado de cada operador en su red sea en su respectivo mercado es del 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado (ingresos generados, usuarios, etc).

Para el análisis de este apartado es de suma importancia conocer el porcentaje de participación de cada uno de los mercados individuales que mantiene cada operador que brinda el servicio mayorista de terminación en redes fijas con respecto al mercado total del tráfico telefónico terminado en una red fija. Una herramienta conveniente para el estudio de este tema es realizar un análisis comparativo entre las cuotas de tráfico telefónico que mantiene cada operador con numeración citada en el servicio citado.

En el siguiente cuadro muestra el rango porcentual en el cual se encuentran la cantidad de minutos terminados en las distintas redes de los operadores que brindan el servicio mayorista de terminación en redes fijas en el país.

Cuadro 2

*Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
Tráfico telefónico terminado en una red fija, por operador con numeración asignada.
Distribución porcentual. Año 2022*

Operador	Cuota
Instituto Costarricense de Electricidad	[75 - 100]%
Millicom Cable de Costa Rica S.A.	[1 - 5]%
Liberty Servicio fijos LY S.A.	[1 - 5]%
CallMyWay NY, S.A.	[1 - 5]%
Telecable S.A.	[1 - 5]%

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A.	[1 - 5]%
R&H International Telecom Services S.A.	[1 - 5]%
American Data Networks S.A.	<1]%
Claro CR Telecomunicaciones S.A.	<1]%
Interphone S.A.	<1]%
Electrónica y Comunicaciones ELCOMSA S. A.	<1]%
Redes Integradas Corporativas Ltda (REICO)	<1]%
Navegalo S.A.	<1]%
Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacastes R.L (Coopeguanacaste R.L).	<1]%
Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.	<1]%
Comunicaciones Metropolitanas METROCOM S.A.	<1]%
PRD Internacional S.A.	<1]%
Radiográfica Costarricense S.A.	<1]%
Total	100%

Nota: El rango asignado a los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija corresponde a la participación porcentual del tráfico telefónico terminado en redes fijas

Fuente: Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

La información anterior evidencia que la mayoría del tráfico telefónico terminado en una red fija se finalizó en la red fija del ICE, lo cual implica que, en materia de terminación en redes fijas, la red del ICE continúa siendo la más importante en el mercado. Este escenario se mantiene invariable respecto al análisis del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales realizado en el año 2018 según consta en la resolución RCS-174-2020 en el cual las participaciones porcentuales del tráfico telefónico terminado en una red fija fueron las mismas

3.2.3 Concentración de mercado

El índice de concentración se calcula como un derivado de los niveles de participación de mercado, de tal forma que, como la participación de cada operador en su red es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI en cada uno de los mercados relevantes definidos al final del apartado 3.2.2 “Participación del mercado” es de 10.000 puntos, siendo este índice poco relevante en un mercado que presenta estas características.

3.2.4 Comportamiento reciente de los participantes del mercado.

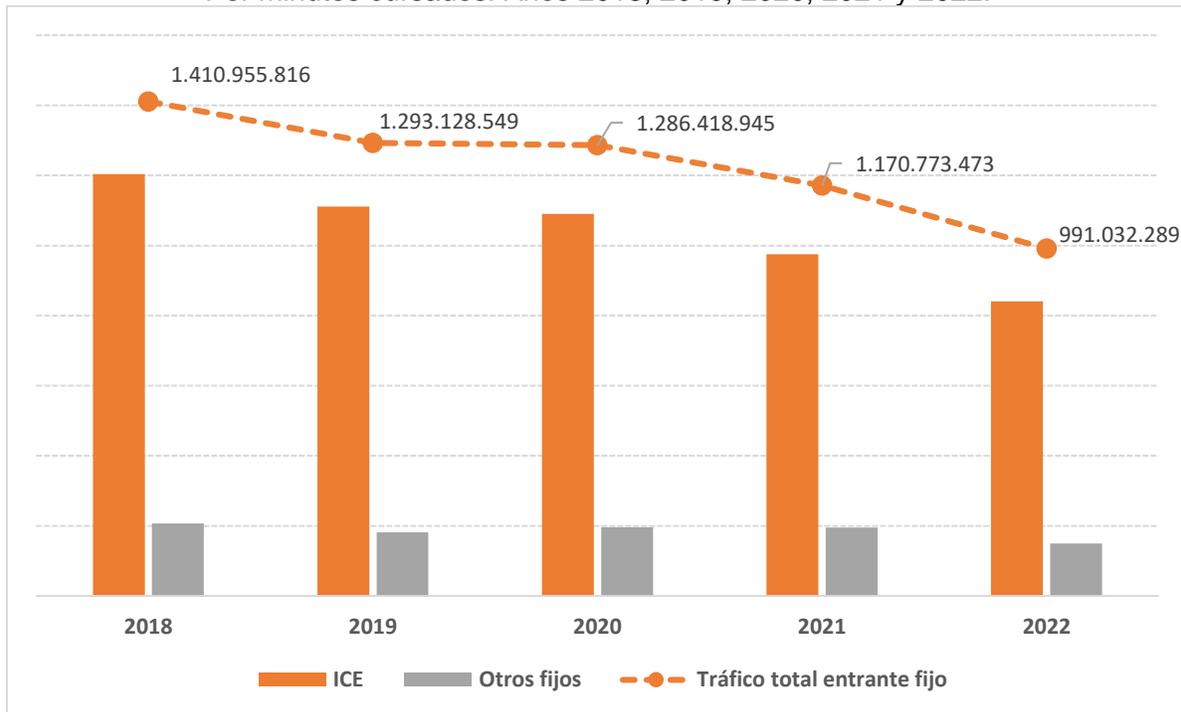
Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de cada uno de los mercados de terminación definidos de previo, a continuación, se hace un análisis separado de su comportamiento reciente.

Es importante aclarar que a partir de las diferencias en cuanto a la cantidad de tráfico terminado en su red, y con el fin de realizar una comparación con la situación de este mismo mercado analizado al año 2018 mediante la resolución RCS-174-2020, se procedió a separar a los operadores del servicio de telefonía fija en dos grupos, por un lado, se analizará el comportamiento de la red fija del ICE, y por otra parte las demás redes individuales de telefonía fija de los restantes participantes del mercado.

Para comprender el comportamiento de las variables analizadas se considera importante también realizar un análisis general del mercado a partir del tráfico de terminación en las redes fijas individuales y de su evolución en comparación con el análisis realizado para esta información en la resolución RCS-174-2020 y en la cual se analizó el período comprendido entre los años 2015 al 2018.

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución del tráfico de terminación en las redes fijas individuales.
 Por minutos cursados. Años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.



Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

Tal y como se puede observar, en general el tráfico de terminación ha venido disminuyendo a través de los años, en particular el tráfico total que termina en la red fija del ICE disminuyó un 30% en el año 2022 en comparación con las cifras existentes en el año 2018. Adicionalmente, los demás operadores fijos de telefonía IP han disminuido en un 27% su participación en el mercado del tráfico de terminación fija, mostrando una tendencia a la baja desde el año 2018 al año 2022. Esta situación es contraria a los resultados presentados en el análisis realizado en la resolución RCS-174-2020, en la cual se mostró un incremento de la participación de mercado de los operadores fijos de telefonía IP).

Ahora bien, si comparamos el comportamiento de los usuarios finales del servicio minorista de telefonía fija, los datos reflejan el mismo comportamiento que se da con respecto al tráfico. Del periodo 2018 al 2022 se presenta una disminución de un 41% en la cantidad de usuarios del ICE; sin embargo, se da un leve aumento de un 16% en la cantidad de usuarios reportados por los operadores fijos IP en el mismo periodo citado.

Dado lo anterior se podría decir que, este comportamiento en el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales se ve alterado y es consistente con la evolución de los mercados minoristas. El ICE continúa disminuyendo tráfico en el transcurso de los periodos analizados, siendo en gran parte por la eliminación del servicio, ello a medida que en este mismo periodo el ICE ha presentado una reducción en el número de líneas fijas activas en el mercado y otra parte a favor de los demás operadores fijos de telefonía IP quienes han mostrado un leve aumento en la cantidad de usuarios finales. No obstante, a pesar de lo

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

anterior el ICE sigue manteniendo su posición en el mercado y sigue manteniendo una participación mayor al 75%.

- *INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD*

En este orden de ideas, un elemento a considerar durante el establecimiento de una relación de acceso e interconexión es la dificultad de negociación. En relación con este punto, mediante la resolución RCS-260-2022 celebrada el 13 de octubre del 2022 por medio del acuerdo 026-070-2022 el consejo de la SUTEL aprobó la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), mediante la cual se establecen los parámetros técnicos, económicos y legales para la interconexión de redes de telecomunicaciones. Para el periodo comprendido entre los años 2019 y 2022 según consta en los expedientes oficiales administrados por esta Superintendencia se ha otorgado el aval y realizado la inscripción en el Registro Nacional de Telecomunicaciones de siete acuerdos de acceso e interconexión entre el ICE y distintos operadores del mercado, de los cuales 5 se encuentran vigentes.

Es importante destacar que las obligaciones que le fueron impuestas al ICE mediante la resolución RCS-174-2020 han garantizado que actualmente esté interconectado de manera directa con varios operadores de telefonía fija del país. Este elemento es muy relevante porque la mayor parte del tráfico telefónico nacional que termina en una red fija se dirige hacia la red del ICE tal como se evidencia de la información analizada anteriormente. Por lo cual, para el resto de los operadores del país es altamente importante estar interconectado directamente con el ICE.

Cabe señalar que ningún otro operador telefónico fijo se aproxima a los volúmenes de terminación de tráfico que se dan en la red fija del ICE, esto implica que un eventual abuso del ICE en su mercado mayorista de terminación podría afectar significativamente al resto de competidores del mercado y por ende la dinámica competitiva de este mercado.

- *OPERADORES Y PROVEEDORES DEL SERVICIO DE TELEFONÍA IP*

Según se indicó anteriormente, el tráfico de terminación cursado de los operadores y proveedores del servicio telefonía IP han mostrado una tendencia a la baja a través de los periodos analizados, tal y como se refleja en el Gráfico 1, la participación conjunta de los 18 operadores y proveedores del servicio de telefonía IP no sobrepasa el 15% del tráfico telefónico terminado en una red fija, incluso algunos de manera individual no llegan a tener una cuota ni siquiera del 1%.

Los operadores y proveedores del servicio de telefonía IP, en particular los más grandes: Liberty Servicios Fijos LY S.A. y Millicom Cable de Costa Rica S.A., muestran una mayor disposición que otros operadores a estar interconectados directamente con otros operadores de telefonía fija del mercado, esto evidencia que los mismos no parecen tener ningún incentivo para dificultar el acceso de otros participantes del mercado hacia su red, esto en parte se explica por el tamaño mismo de sus redes.

Por otra parte, la SUTEL para el periodo analizado del año 2018 al año 2022 tramitó dos solicitudes de intervención entre operadores de telefonía IP por problemas o negativa de interconexión.

En el caso de las empresas Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A. y Claro CR Telecomunicaciones S.A., pese a su participación en el mercado de telecomunicaciones móviles, no se muestra que gocen en los mercados de terminación fija de una mejor posición de la que gozan los restantes operadores y proveedores del servicio de telefonía IP en este mercado.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

En comparación con el año 2018 no se ha dado comportamiento distinto por parte de los operadores IP que derive en otra conclusión sobre el análisis de este punto.

3.2.5 Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos.

A nivel de usuario final existen dos formas de contar con el servicio de telefonía fija. En primer lugar, mediante la conexión física a la red de acceso provista por el operador o proveedor del servicio de telefonía fija. Este medio aplica para el servicio de telefonía a través de redes de conmutación de circuitos, redes inalámbricas, redes de fibra óptica y redes HFC. El segundo método, es a través de un acceso a Internet, en los casos de los operadores de telefonía fija que permiten el registro de la línea de esta forma. Cabe señalar que, aunque en este último caso el operador o proveedor del servicio de acceso a Internet sobre el que se presta el servicio minorista de telefonía, es independiente del operador o proveedor del servicio de telefonía fija, en ninguna circunstancia esto le permite al operador o proveedor del servicio de acceso a Internet, competir con el operador o proveedor del servicio de telefonía fija en la prestación del servicio de terminación para las llamadas que reciben los clientes de este último.

Por lo tanto, en ninguna de las dos modalidades anteriores existe otro operador o proveedor de servicios distinto del operador dueño de una determinada red de telefonía fija, capaz de prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben los usuarios de su red. De tal forma, ningún otro operador o proveedor puede competir con el operador o proveedor dueño de la red en la prestación del servicio de terminación.

Lo anterior implica que existe una barrera absoluta para el acceso a un servicio mayorista, indispensable para la prestación del servicio minorista, sea el acceso a la terminación en la red de otro operador. El acceso a la terminación en una determinada red es más relevante entre mayor tráfico se dirija hacia dicha red, de tal forma que, de todas redes de telefonía fija, la red que ofrece el recurso de terminación más relevante es la red del ICE.

Conforme a lo anterior se concluye, al igual que en la resolución RCS-174-2020, que no existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.

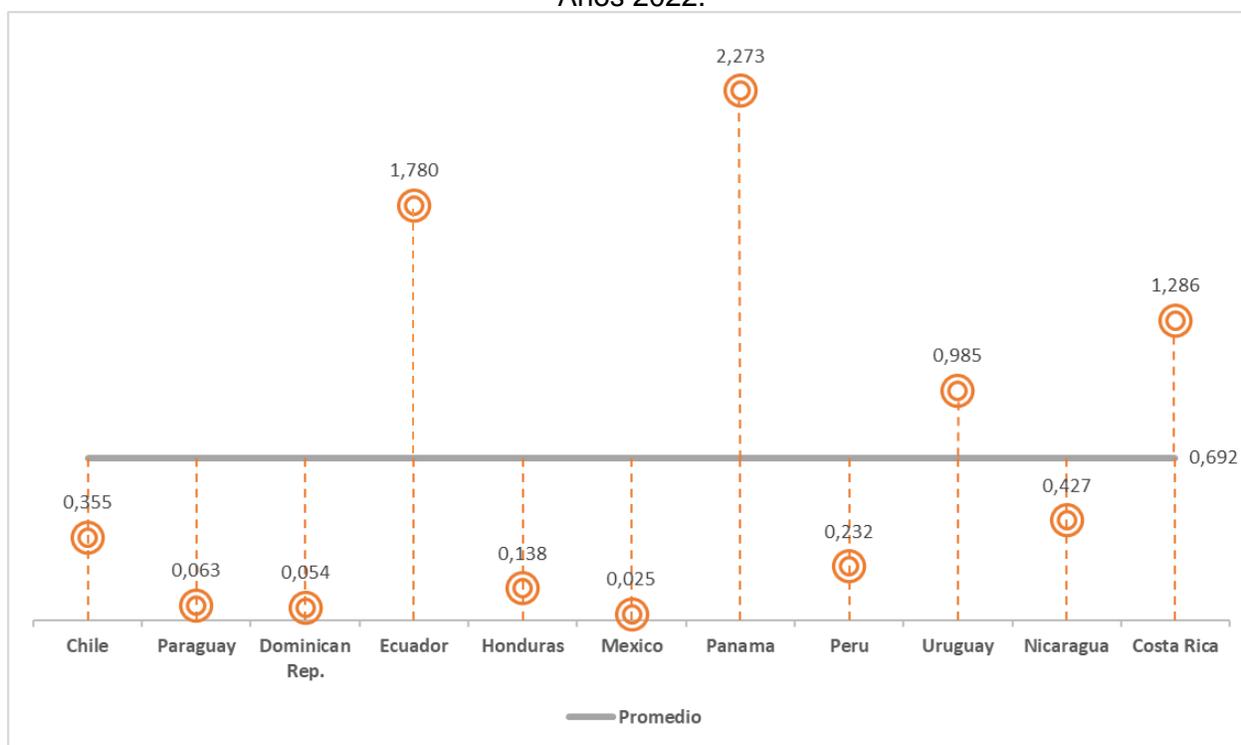
Finalmente, se realiza un análisis comparativo del cargo de terminación en redes fijas en relación con los montos aplicados en otros países seleccionados bajo los criterios contenidos en los resultados de la encuesta política tarifaria realizada por la UIT para el año 2022.³

Cabe señalar que, la muestra de países utilizada en la resolución RCS-174-2020 es igual a la muestra utilizada para este informe, a excepción de Argentina y Colombia que se excluyeron y Nicaragua que se incluyó, esto debido a la disponibilidad de información proporcionada por la UIT; por lo que, el cargo de terminación en Costa Rica no sufrió ajustes ni cambios nominales en esos años, pero el mismo sí ha sido ajustado por la paridad del poder adquisitivo.

³ Para realizar una comparación razonable de los cargos, estos datos se ajustaron con el índice de PPA (paridad de poder adquisitivo) los cuales se obtuvieron de la página del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/pa.nus.ppp?end=2017&start=1990>. Los tipos de cambio se obtuvieron de la misma página: <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.FCRF?view=map&year=2022>.

En los datos analizados en la resolución RCS-174-2020, se evidenció que Costa Rica pasó de estar con el menor cargo de interconexión entre los países de la muestra en el año 2014, a estar por arriba del promedio con el mayor cargo de terminación fija en el año 2018. Para el año 2022 el cargo de terminación, en comparación con los demás países mantienen el mismo comportamiento ya que se encuentra por arriba del promedio. Esta situación se evidencia en el gráfico 2 en donde se muestra que el cargo de terminación en la red fija del operador declarado como importante para el año 2022 es un 86% mayor al costo promedio del cargo de terminación de los países de la muestra.

Gráfico 2
 Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales
 Cargo de terminación en la red fija a partir de la información aportada por los países.
 Años 2022.



Nota: Los cargos están expresados en centavos de US\$.

En el caso de los países México y Paraguay los datos corresponden al año 2021, por lo cual fueron ajustados con factor PPA del año 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UIT para el año 2022 ajustados con factor PPA

3.2.6 Poder compensatorio de la demanda.

En relación con la existencia de poder compensatorio de la demanda, y con base en los resultados expuestos en la sección de “Participantes” y “Participación del mercado”, en el presente apartado, al igual que en el análisis de mercado elaborado en la resolución RCS-174-2020, sigue resultando claro que existen diferencias considerables en términos del volumen de la operación de los actores del mercado de terminación en redes fijas individuales, tal como se muestra en la siguiente información.

Así las cosas, si bien desde el punto de vista de la demanda de este servicio, todos los operadores de

telefonía fija (indistintamente de su modalidad) son usuarios de este servicio, conviene entonces analizar dos situaciones fácilmente distinguibles entre sí. En un primer escenario el ICE es visto como el oferente del servicio de terminación y los demás operadores telefónicos del país corresponden a la demanda. En un segundo escenario, los operadores de telefonía fija (excluyendo al ICE), se estudian desde el lado de la oferta y el ICE y todos los demás operadores telefónicos son a su vez los demandantes del servicio.

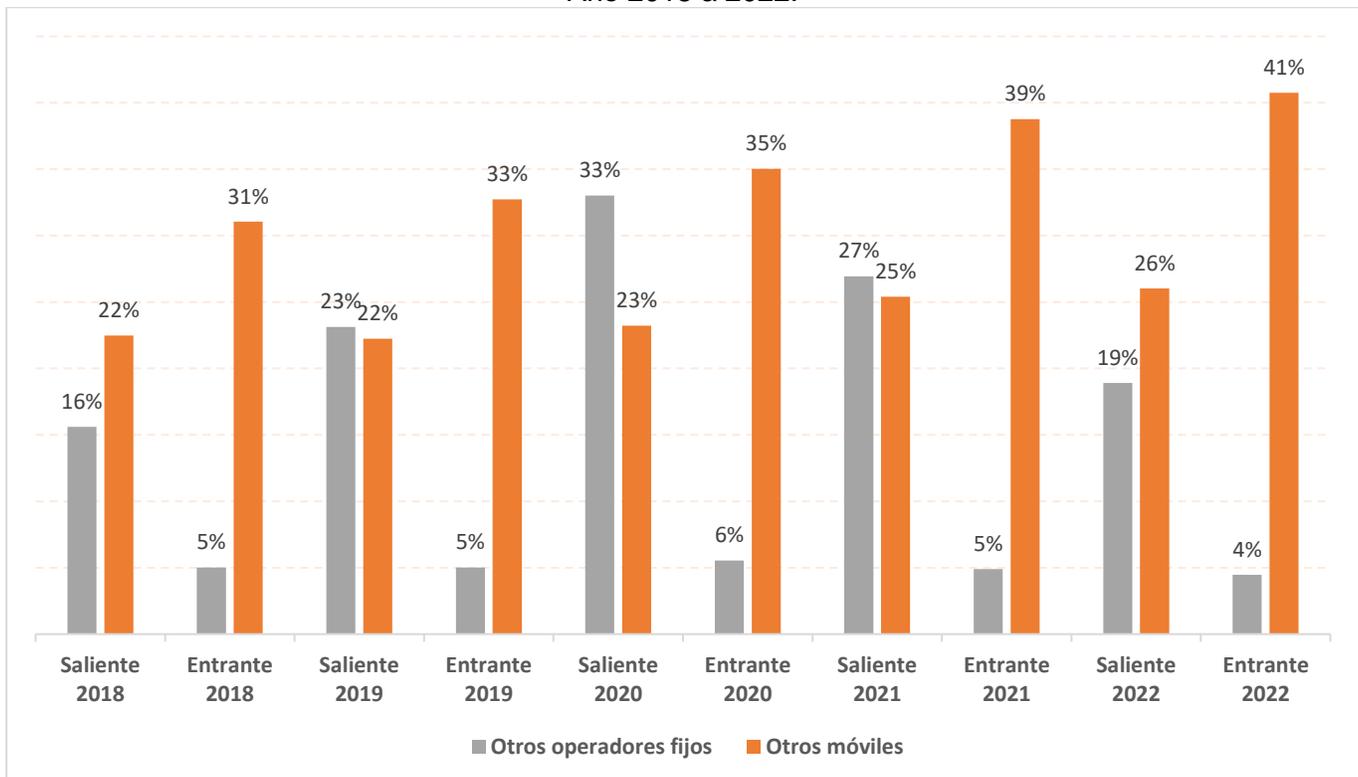
- Poder compensatorio de la demanda de los otros operadores y proveedores en la red fija del ICE.

El elemento más importante por analizar en este apartado corresponde al tráfico entrante en la red fija del ICE, pero en función del volumen que este tráfico le representa a los operadores y proveedores del servicio de telefonía que lo generan.

En ese sentido, el Gráfico 2 permite observar el comportamiento del tráfico telefónico desde dos vertientes; las columnas tituladas “Saliente” indican el grado de significancia que tiene el tráfico terminado en la red fija del ICE, para el agente o grupo emisor de este, en función de su tráfico total. Por otra parte, la columna “Entrante” permite observar el peso que tiene este tráfico, pero, en este caso, dentro del total de tráfico que ingresa a la red fija del ICE.

Gráfico 3

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales.
 Tráfico de terminación en la red fija del ICE según origen. Distribución porcentual.
 Año 2018 a 2022.



*Nota: Se omite el caso del ICE móvil por referirse a tráfico generado por una red del Grupo ICE.
 Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.*

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

En relación con el Gráfico 3 anterior, y según los datos reportados al área de Análisis Económico de la Sutel es importante adicionar que aproximadamente el 63% del total de tráfico que termina en la red fija del ICE proviene de el mismo ICE, bien sea de su red fija (tráfico on-net) o de su red móvil. Este porcentaje en el año 2018 fue de un 67% aproximadamente, cifra que fue mayor en comparación al resultado del año 2018 lo cual demuestra que la posición ventajosa del ICE en comparación con el año 2018 ha disminuido ligeramente; sin embargo, mantiene todavía un alto porcentaje de tráfico off-net. El ICE está en una posición ventajosa respecto del resto de operadores y proveedores del servicio de telefonía, en cuanto a que mantiene un porcentaje mayor de tráfico on-net.

La situación para los competidores del ICE se ha mantenido, en el año 2018 el 31% del tráfico terminado en la red fija del ICE provino de las redes de los demás operadores móviles, para el año 2021 y año 2022 este porcentaje aumentó en un 39% y 41% respectivamente. Mientras que este mismo dato, visto desde el lado de los demandantes del servicio, corresponde aproximadamente a un 26% del total de su tráfico en el año 2022, porcentaje que se incrementó poco con relación al dato del año 2018 el cual fue de un 22%.

A pesar del aumento en la terminación fija por parte de los demás operadores y proveedores del servicio de telefonía en la red del ICE, sigue siendo para los operadores móviles del mercado mucho más importante la terminación en la red fija del ICE que lo que es para el ICE en su servicio de telefonía fija la terminación en las redes de los otros operadores móviles. Por lo tanto, esto implica que los operadores móviles, al igual que se concluyó en el análisis que se realizó en el año 2018, no poseen poder compensatorio para negociar los términos de acceso al servicio de terminación en la red fija del ICE.

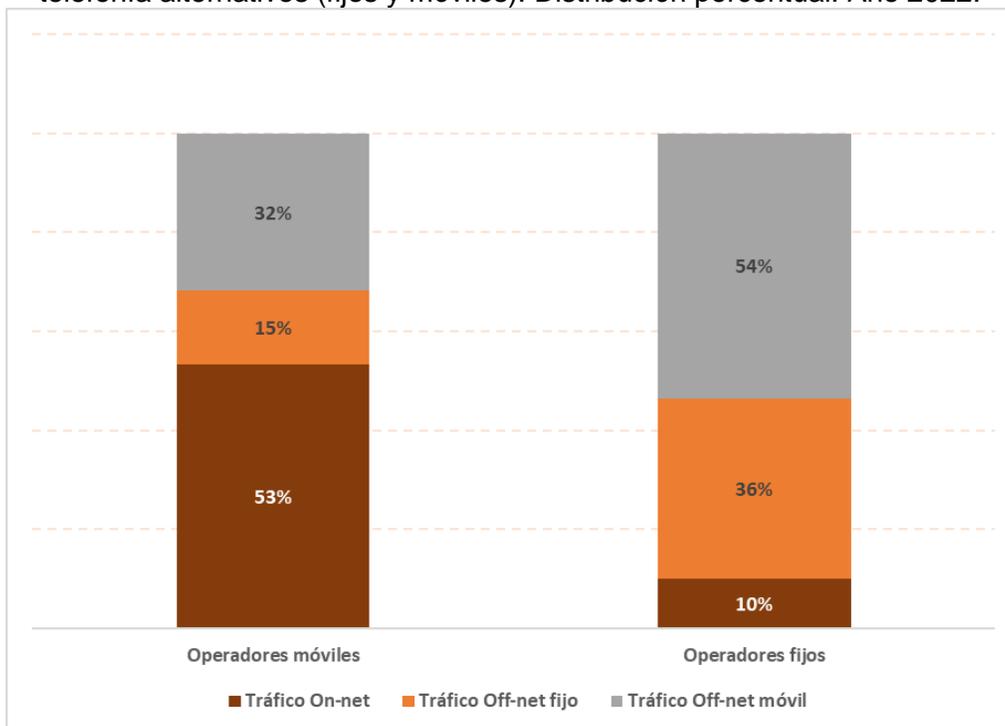
Al replicar ese mismo ejercicio sobre las redes de los demás operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, se observa que, en conjunto, para la red fija del ICE, la demanda del servicio de terminación corresponde a un 4% para el año 2022, pero para el conjunto de los demás operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, esto representó un 27% para el año 2021 y un 19% para el año 2022 del total de su tráfico generado. En comparación con el análisis del año 2018 la demanda del servicio de terminación correspondía a un 5%, pero para el conjunto de operadores un 16% del total de su total de tráfico generado.

A pesar de dicha variación, esto implica todavía que para los operadores de telefonía IP es mucho más importante la terminación en la red fija del ICE que lo que es para el ICE la terminación en las redes de los demás operadores fijos de telefonía IP. Por lo tanto, se puede concluir que los operadores fijos IP no poseen poder compensatorio para negociar los términos de acceso al servicio de terminación en la red fija del ICE.

El siguiente gráfico muestra la distribución del tráfico telefónico de los operadores y proveedores del servicio de telefonía alternativos, tanto de telefonía fija como de telefonía móvil. La información contenida en dicho gráfico evidencia el peso del tráfico off-net fijo principalmente para los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija alternativos, ya que actualmente más de un 36% de su tráfico telefónico se dirige hacia la red fija de otro operador o proveedor del servicio y por tanto es tráfico que requiere hacer uso del servicio de terminación. Para el año 2018 este tráfico ascendía a un 38%.

Gráfico 4

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales. Distribución promedio del tráfico saliente por tipo para los operadores o proveedores del servicio de telefonía alternativos (fijos y móviles). Distribución porcentual. Año 2022.



Nota: La distribución promedio del tráfico fijo se refiere al promedio ponderado de los operadores y proveedores American Data Networks S.A., Liberty Servicios fijos de Costa Rica LY S.A., CallMyWay NY S.A., Telecable S.A., PRD Internacional S.A., Millicom Cable de Costa Rica S.A. (Tigo) y Liberty Servicios Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A.

La distribución promedio del tráfico móvil se refiere al promedio ponderado de los operadores Claro CR Telecomunicaciones S.a. y Liberty Servicios Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A.

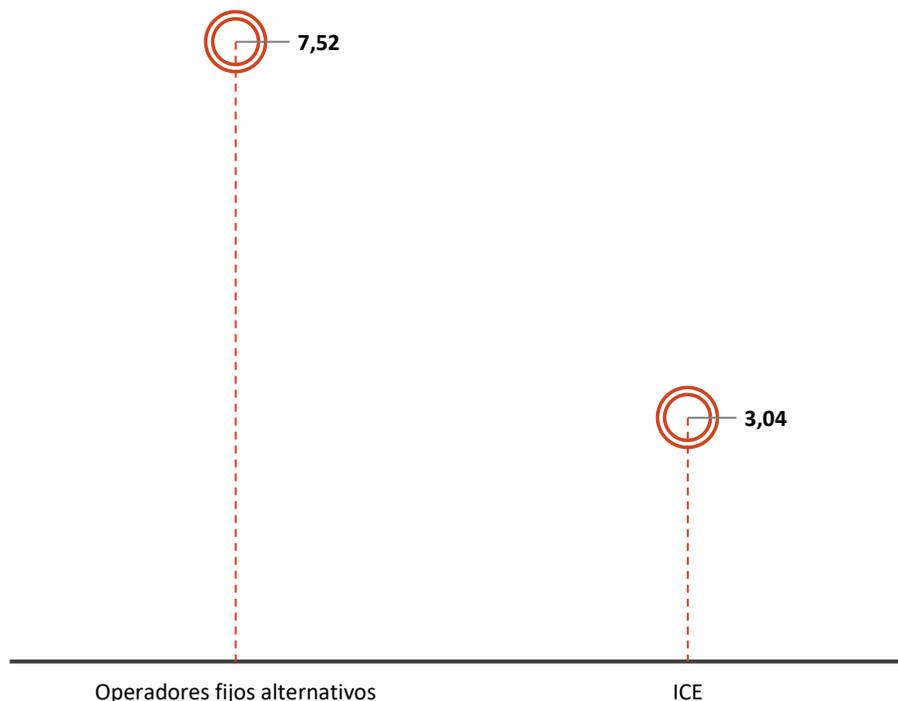
Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

Dicha distribución de tráfico contrasta con la mostrada para el tráfico originado en la red del ICE, para quien el mayor porcentaje de llamadas constituye tráfico on-net, cifra que es superior al 53% señalado en el tráfico anterior, lo cual pone al ICE en una situación de ventaja respecto al resto de operadores del mercado, principalmente de los operadores y proveedores de servicios de telefonía fija (10% tráfico on-net)⁴. Por lo tanto, si el ICE decidiera incrementar el cargo de interconexión estaría en la posibilidad de competir con mayor ventaja que los restantes operadores y proveedores del mercado, quienes al poseer un mayor porcentaje de tráfico off-net que el ICE enfrentan un costo promedio mayor, de tal forma que un incremento en el precio del cargo de terminación implica un encarecimiento del costo para brindar el servicio, siendo este menor para el ICE que para sus competidores. Esta situación se evidencia en el siguiente gráfico:

⁴ En el año 2018 el tráfico on-net de los operadores fijos ascendía a un 19% del tráfico total y para el ICE este correspondía a un 46%.

Gráfico 5

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
Costo promedio de interconexión que enfrentan los operadores fijos del mercado.
Año 2022.

**Notas:**

El costo promedio de interconexión se estimó partiendo del hecho de que para el tráfico on-net el costo de interconexión es cero, para el tráfico off-net móvil el costo de interconexión es 11,25 colones/minutos y para el tráfico off-net fijo el costo de interconexión es de 4,10 colones/minuto. Los datos presentados responden al promedio ponderado entre fijo y móvil.

Las cifras están dadas en colones por minuto.

Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

Si se compara los costos promedios mostrados en el gráfico anterior con los valores para el año 2018 en el cual, el costo promedio de interconexión de los operadores fijos alternativos ascendía a 9,25 colones/minuto y el costo promedio del ICE era de 3,64 colones/minuto, se establece que, para los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija alternativos, su costo promedio disminuyó un 19%, mientras que el costo promedio del ICE disminuyó en apenas un 17% en el mismo periodo. Lo anterior, demuestra que el ICE aún mantiene una situación ventajosa respecto a los demás operadores y proveedores ya que su costo promedio de interconexión es menor, a pesar de que disminuyó en menor proporción.

Es así como en el panorama actual, en el cual existen cargos de terminación simétricos⁵ el ICE no enfrenta poder compensatorio por parte de los demás operadores y proveedores del servicio de telefonía

⁵ Según se indica en la RCS-260-2022 donde se aprueba la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR) los cargos de terminación simétricos son aquellos en los que tanto los cargos unitarios de originar y terminar tráfico en las redes deben ser simétricos dentro de cada red.

18 de octubre de 2023
08837-SUTEL-DGM-2023

del mercado que le impida elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes.

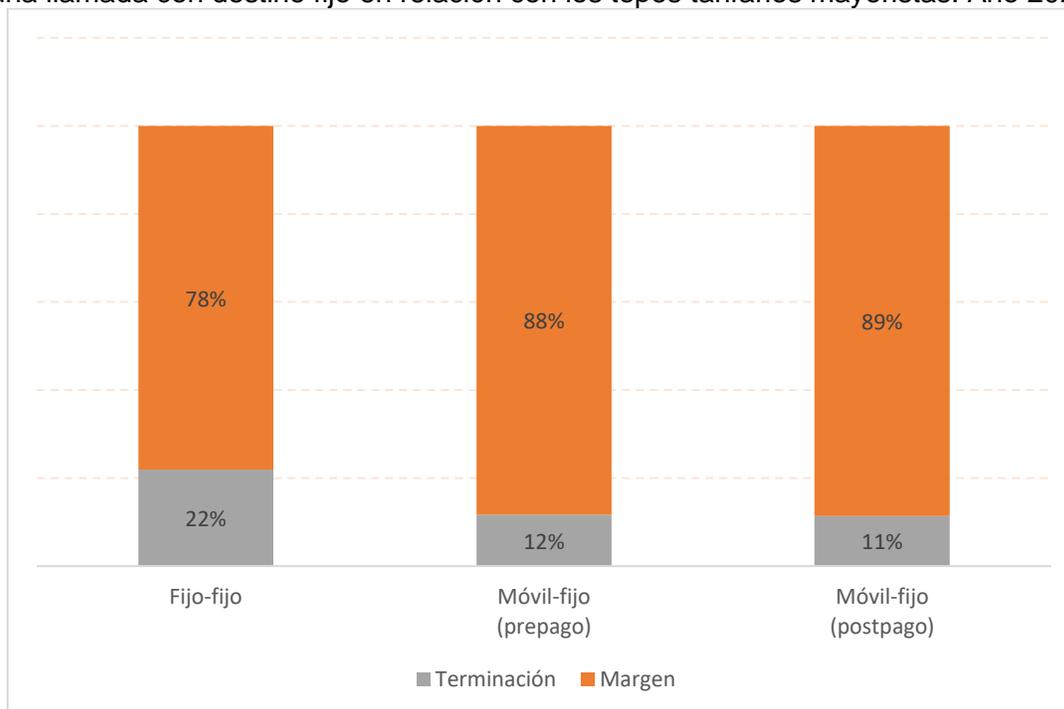
En virtud de lo anterior, conviene llevar a cabo un análisis del peso que tiene el cargo de terminación en la red fija del ICE respecto de la tarifa cobrada al usuario final. El siguiente gráfico muestra que, para los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, este peso del cargo corresponde aproximadamente a un 22% del tope tarifario que pueden aplicar a sus usuarios finales, en comparación con el análisis realizado en el año 2018 en el cual el peso del cargo representaba el 49% del tope tarifario, mostrando una disminución del 55% para el año 2022. Esta disminución es provocada por las nuevas tarifas fijadas en el mercado de telefonía fija (minuto origen nacional fijo y destino nacional fijo) que aprobó la SUTEL mediante la resolución RCS-330-2022 con fecha 22 de diciembre del año 2022, en donde la tarifa tope aumento en un 146% con respecto a la tarifa que anteriormente estaba vigente.

Si bien para este periodo de análisis el porcentaje del cargo es del 22% del tope tarifario minorista, resulta evidente que ante una situación en la cual se diese un eventual incremento en el precio del cargo mayorista del servicio de terminación en la red fija del ICE podría existir una afectación en la provisión del servicio de telefonía fija a nivel minorista, produciendo restricciones significativas para los operadores alternativos de telefonía fija.

Gráfico 6

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.

Porcentaje que representa el cargo de terminación del tope tarifario y precio promedio de mercado de una llamada con destino fijo en relación con los topes tarifarios mayoristas. Año 2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OIR 2022 (RCS-260-2022), resolución RCS-330-2022, y de los reportes de la herramienta Mi Comparador⁶ (año 2022), Acuerdo 027-003-2014.

⁶ Mi comparador es una plataforma de la SUTEL que le permite a los usuarios finales acceder en tiempo real a toda la oferta comercial de todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, además de poder disponer de manera integrada de la información de los diferentes planes, paquetes y las promociones disponibles en el mercado.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

Lo anterior permite concluir que, en la negociación del servicio de terminación de los demás operadores y proveedores del servicio de telefonía con el ICE, tanto operadores móviles como operadores de telefonía fija, estos no poseen poder compensatorio producto de la diferencia en el volumen de tráfico, situación que no ha variado sustancialmente respecto al análisis realizado para el año 2018.

- Poder compensatorio de la demanda de los otros operadores y proveedores en las redes fijas de cada uno de los operadores alternativos de telefonía fija.

En este segundo apartado se valorará la existencia del poder compensatorio de la demanda en los restantes dieciocho mercados de terminación en una red fija.

Un primer elemento para tener en cuenta, derivado de los análisis de los mercados minoristas de telefonía, es que las redes de los operadores y proveedores de servicios de telefonía alternativos generan poco volumen de tráfico, en relación con las redes móviles o la red fija del ICE. Esto es en sí mismo un indicio de que estos operadores no se encuentran en una posición ventajosa para negociar los términos de la oferta del servicio de terminación en sus respectivas redes.

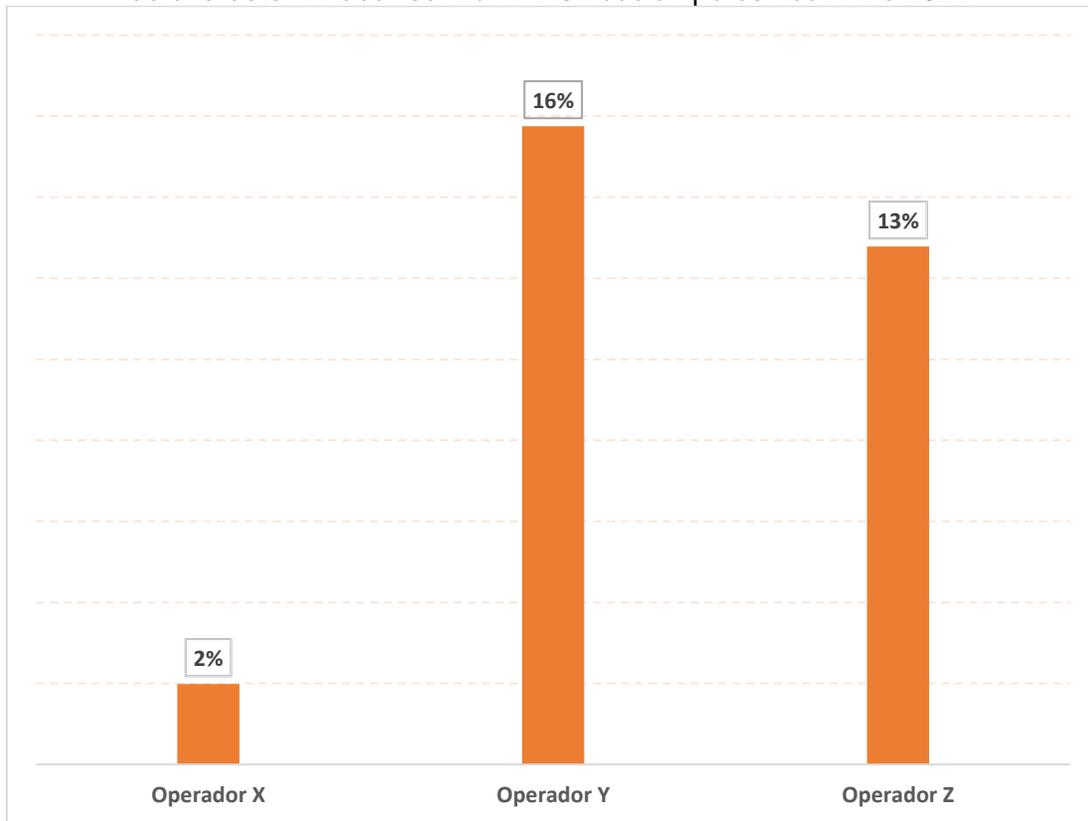
Como ya se vio en el apartado anterior el ICE como titular de la red de telefonía fija básica tradicional, por el volumen de tráfico que intercambia con estos agentes económicos, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores y proveedores de servicios de telefonía fija del mercado. Según información del área de Análisis Económico de la Sutel, sólo un 3% de todo el tráfico originado por la red fija del ICE es terminado en alguna de las otras redes fijas del país. Mientras que aproximadamente el 77% de este tráfico se termina ya sea en la misma red fija del ICE o en su propia red móvil.

Por otra parte, según se desprende del gráfico 3, para dichos operadores y proveedores, del total de tráfico saliente de sus redes para los años 2021 y 2022, el 27% y 19% respectivamente se terminó en la red fija del ICE, a diferencia del año 2018 en el que el tráfico terminado fue del 16% del total del tráfico saliente. El aumento refleja que el desbalance de tráfico en relación con el intercambio de tráfico mostrado en el gráfico 4 incrementó en comparación con los datos indicados de la resolución RCS-174-2020 (comparándolos con el gráfico 4 del año 2018); sin embargo, la tendencia es cada vez menor como se muestra en el año 2022, manteniendo aún la ventaja del ICE.

Ahora bien, la situación expuesta anteriormente, no difiere en gran medida al considerar la demanda que hacen de este servicio de terminación las redes móviles, ya que como se vio en el Gráfico 3 el 15% de todo el tráfico móvil saliente, termina en las redes fijas alternativas. Mientras que, los operadores de telefonía fija alternativos envían alrededor del 54% de su tráfico hacia una red móvil.

Gráfico 7

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
Porcentaje del Tráfico saliente hacia las redes fijas alternativas en relación con el tráfico total de salida de una determinada red móvil. Distribución porcentual. Año 2022.



Nota: Por confidencialidad de los datos, el nombre del operador fue sustituido por una letra.

Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

Del gráfico anterior se desprende que también el desbalance de tráfico se da entre operadores y proveedores de telefonía fija y operadores móviles, ello implica que los operadores y proveedores de telefonía alternativos, carecen completamente de poder para imponer los términos económicos de acceso a sus redes, no dándose así la posibilidad de una negociación de pares, teniendo así los operadores y proveedores demandantes un mayor poder compensatorio sobre el operador o proveedor que les está ofreciendo el servicio de terminación.

Lo anterior lleva a concluir, que en el caso de las redes de telefonía fija de los operadores y proveedores alternativos, producto de la diferencia en el volumen de tráfico intercambiado, los operadores Claro, Liberty y el ICE (los dos primeros en virtud del volumen de tráfico móvil y el tercero en función tanto del tráfico fijo como del móvil) poseen poder suficiente para compensar cualquier intento de imposición de condiciones que pudiesen tener los restantes operadores y proveedores del servicio de telefonía fija alternativos.

En igual sentido, dados los tamaños similares entre las redes de los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija alternativos, se logra determinar que dichos operadores pueden ejercer poder compensatorio en las negociaciones que se lleven a cabo entre ellos mismos.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

Así las cosas, se puede concluir que la posibilidad de que un operador o proveedor pueda actuar con independencia de sus clientes depende de la posición de éstos en las negociaciones, la cual como ya se vio es alta. De tal forma que el poder compensatorio de la demanda de estos operadores o proveedores es suficiente para disciplinar el comportamiento de los operadores o proveedores alternativos, en lo referente al servicio de terminación en su red.

En virtud de lo anterior, es posible concluir que la existencia de poder compensatorio de los restantes operadores y proveedores móviles del mercado (CLARO, Liberty Servicios de Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A. y el ICE) en relación con los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija alternativos, llega a erosionar cualquier poder de mercado que estos últimos pudieran tener en la negociación de la terminación en sus redes.

Resulta claro que, dada la posición de las redes de telefonía fija de los operadores y proveedores alternativos en los mercados minoristas, éstos no tienen ni el incentivo ni tampoco la capacidad de abusar de un eventual poder en el mercado mayorista de terminación.

El análisis y la conclusión a la que se llegó en este punto se mantiene muy similar respecto al análisis realizado en la resolución RCS-174-2020, ya que no se han dado variaciones relevantes.

3.2.7 Costos de cambio de operador.

El principio de tasación de llamadas CPP (*Calling Party Pays* o “el que llama paga”) hace que el usuario llamado no tenga ningún incentivo para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le preocupa el costo que paga el usuario llamante, de tal forma que el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación.

3.3 BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.

3.3.1 Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución.

En virtud de que las barreras a la entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red fija son absolutas, en tanto que únicamente el operador propietario de la red fija puede prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus clientes, los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución se vuelven irrelevantes en cuanto a que técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.

De hecho, la Comunidad Europea identifica (en las recomendaciones⁷ relativas a los mercados pertinentes de productos y servicios), a este servicio mayorista como el elemento menos replicable necesario para la provisión del servicio minorista de telefonía fija. Asimismo, no han aparecido desarrollos tecnológicos que permitan que llamadas a un determinado cliente final sean terminadas por operadores diferentes de aquél que explota la red a la que está conectado dicho usuario.

Por lo tanto, la valoración de este elemento se mantiene similar en relación con el análisis realizado en la resolución RCS-174-2020.

⁷ Recomendación, adoptada por la Comisión Europea el 17 de diciembre de 2007, Directiva 2002/21/CE.

3.3.2 Economías de escala y alcance.

En materia de economías de escala y alcance, como ya se ha venido indicando, el ICE posee la red en la cual se termina la mayor cantidad de tráfico fijo. En ese sentido la escala de su red es la que lo vuelve el operador con el mercado de terminación fijo más relevante. Resulta entonces evidente que la posición en el mercado minorista de telefonía fija, en relación con la escala de red que manejan, se ve reflejada en los mercados mayoristas asociados, tal es el caso de la situación presentada por el ICE.

3.3.3 Monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida.

Como ya fue indicado previamente las barreras de entrada a cualquiera de estos mercados son absolutas. Esta condición, en la cual no existen sustitutos para la provisión del servicio mayorista, deviene del hecho de que el operador que origina la llamada no puede elegir la red en la cual ésta terminará, sino que es una decisión de los usuarios escoger la red en que esta llamada terminará. Así, el operador no tiene más opción que encaminar la llamada con base en el número digitado por el llamante. Así el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión se vuelven elementos poco relevantes para este análisis, en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.

3.3.4 Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos.

Sobre las concesiones y permisos del espectro radioeléctrico es un bien de dominio público, según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones y el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N° 35257-MINAET, Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) y sus reformas. Por lo tanto, no puede salir del dominio del Estado y su planificación, administración y control se rige según lo establecido en la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes y reglamentos que al efecto se emitan, así como las políticas públicas emitidas por el Estado (artículo 10 de la citada Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones).

Al contar con dicha naturaleza de bien de dominio público, el espectro radioeléctrico solo podrá ser explotado por la Administración Pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca el legislador, según lo instituye el subinciso c), inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política (en igual sentido artículo 261 Código Civil y Sala Constitucional mediante su voto N° 02408 de las 16:13 horas de fecha 21 de febrero de 2007) que señala en lo que nos interesa:

“Artículo 121.-

No podrán salir definitivamente del dominio del Estado

(...)

c) Los servicios inalámbricos

Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa. (...).”

Al respecto, en la misma línea de pensamiento, la Sala Constitucional mediante el voto N° 06053-2002 de las 14:38 horas de fecha 19 de junio de 2002, lo siguiente:

“Los servicios inalámbricos no constituyen un bien que el particular tenga el derecho innato a usarlo o que ejerza sobre el mismo algún tipo de derechos o que el Estado tenga la obligación de ponerlo a disposición del particular, lo que ocurre es que si el Estado a bien lo tiene y estima que puede disponer de ese bien para que sea explotado por el particular o bien por la misma Administración lo realice mediante la correspondiente concesión administrativa o legislativa otorgada en forma temporal, según el caso, en virtud que las ondas etéreas forman parte del espectro el cual es un bien demanial perteneciente a la Nación.”

A nivel legal, el marco del régimen regulatorio del espectro radioeléctrico, se encuentra regulado en la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, en donde el legislador no sólo definió una serie de objetivos que deben ser cumplidos por las partes intervinientes, sean públicas o privadas, sino también estableció una serie de mecanismos tendientes a regular las condiciones en que se otorgan las concesiones y permisos para el uso del espectro radioeléctrico, así como las autorizaciones para brindar servicios de telecomunicaciones.

Por lo que, para el caso de las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones, al tenor de lo dispuesto en el numeral 12 de la reiterada Ley N° 8642, *“serán otorgadas por el Poder Ejecutivo por medio del procedimiento de concurso público, de conformidad con la Ley de contratación administrativa y su reglamento. La Sutel instruirá el procedimiento, previa realización de los estudios necesarios, para determinar la necesidad y factibilidad del otorgamiento de las concesiones, de conformidad con el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones y las políticas sectoriales”*. Lo anterior, sin demérito de lo dispuesto en el numeral 34 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N° 34765-MINAET, para el caso de contrataciones directas, en los casos tasados a nivel normativo expresamente, y en el tanto no implique la utilización exclusiva del espectro radioeléctrico.

Y en el caso de que el interesado requiera la utilización del espectro radioeléctrico, para fines no comerciales, (incisos b, c, y d del numeral 26 de la Ley N° 8642), conforme al artículo 26 de la norma legal ultra supra, se deberá cumplir con los procedimientos y requisitos dispuestos para el otorgamiento de un permiso de uso de frecuencias. Según señala *“Para el uso de las bandas de frecuencias a que se refieren los incisos b), c) y d) del artículo 9 de esta Ley, se requerirá un permiso, el cual será otorgado por el Poder Ejecutivo previa recomendación de la Sutel y el cumplimiento de los requisitos que se definen reglamentariamente”*.

Procedimientos bajo el cual la administración, otorga a los interesados un marco jurídico normativo sobre el cual pueden desarrollar sus actividades comerciales en los servicios de telecomunicaciones que así están dispuestos para este fin.

Finalmente, en relación con las autorizaciones el marco jurídico sobre el cual se desarrolla compete a lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones Ley N° 8642, artículo 23 *“Requerirán autorización*

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

las personas físicas o jurídicas que inciso a) Operen y exploten redes públicas de telecomunicaciones que no requieran uso del espectro radioeléctrico., b) Presten servicios de telecomunicaciones disponibles al público por medio de redes públicas de telecomunicaciones que no se encuentren bajo su operación o explotación. El titular de la red pública que se utilice para este fin deberá tener la concesión o autorización correspondiente. (...)” razón que dispone en la que se refiere de dos sujetos, un operador de la red, con titularidad sobre aquella y un oferente de servicios de telecomunicaciones, quien se vale de dicha red para la prestación de sus servicios. la cual permite otorgar el título habilitante en la modalidad de autorización, a fin de prestar servicios de telecomunicaciones disponibles al público, a través de redes públicas de telecomunicaciones, que no se encuentren bajo su operación o explotación. Así, resulta indiscutible, la autorización como modalidad de título habilitante.

En consecuencia, a esta disposición normativa que la administración emitió la resolución RCS-374-2018 **“REQUISITOS PARA LA TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE AUTORIZACIÓN Y PRÓRROGA DE TÍTULO HABILITANTE PARA OPERAR REDES Y PRESTAR SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DISPONIBLES AL PÚBLICO, Y LAS NOTIFICACIONES DE AMPLIACIÓN DE SERVICIOS Y DE ZONAS DE COBERTURA”**.

Por lo cual, un operador que desee brindar el servicio mayorista de terminación de redes fijas individuales de comunicaciones debe cumplir con las disposiciones legales expuestas en este apartado, así como contar con los respectivos contratos de interconexión establecido en el Reglamento de acceso e interconexión de redes de Telecomunicaciones, cumplir con lo dispuesto en el Plan Nacional de numeración decreto ejecutivo 40943-MICITT y el trámite de asignación de recurso numérico de conformidad con lo establecido en la resolución la RCS-222-2022 **“PROCEDIMIENTO PARA LA GESTIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS RECUSOS DE NUMERACIÓN”**.

Por lo que es criterio de esta Dirección General de Mercados, que lo indicado anteriormente no representa una barrera significativa de entrada dado que se tiene normado las instrucciones y procedimientos administrativos que se deben ejecutar por esta Superintendencia de Telecomunicaciones para atender las gestiones de los administrados, de conformidad a la celeridad, eficacia y eficiencia en la atención y resolución de estas gestiones.

3.3.5 Inversión en publicidad.

La publicidad consiste en la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores o usuarios en general. Es por tanto un mecanismo de diferenciación de un producto o servicio que es útil frente a grupos extensos de potenciales usuarios, tal como se da en los mercados de índole minorista.

Sin embargo, al tratarse del servicio de terminación de un mercado mayorista, conformado por un número reducido de demandantes y oferentes, en donde todos son operadores o proveedores telefónicos autorizados y regulados por SUTEL, no se considera relevante analizar la inversión en publicidad, dado que en general esta es inexistente y el establecimiento de los relaciones de interconexión se da por medio de negociaciones internas entre los propios agentes o en su defecto y en caso de ser necesario por intervención de la SUTEL. Lo cual permite concluir que la publicidad, al no ser necesaria en este mercado, no representa una barrera de entrada al mismo.

3.3.6 Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

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

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

Cabe mencionar que los operadores que participan como proveedores del servicio de terminación en redes fijas individuales, normalmente no requieren desplegar elementos soportantes de red como postes y ductos debido a que ya estos están desplegados para la prestación minorista del servicio.

Debido a lo anterior, se concluye que los actos de autoridades estatales o municipales que discriminen entre operadores no resulta ser un elemento que represente una barrera a la entrada del mercado para nuevos operadores.

3.4 ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

3.4.1 Cambios tecnológicos previsible.

La percepción entre los operadores del servicio de telefonía fija refleja la expectativa de cambios en este mercado. Así un 69% de los operadores⁸ consideran que existirán cambios, ya sea por la entrada de nuevos operadores de telefonía IP, cambios a nivel tecnológico o por fusión entre operadores. En la encuesta realizada en el año 2018, el 80% consideraba que existirían cambios.

Específicamente en relación con ese primer punto, el 88% de los operadores encuestados consideran que se dará un cambio a nivel tecnológico, resultado de la innovación y la convergencia. Esto último en el sentido de que diferentes servicios como telefonía fija, móvil, internet o televisión por suscripción sean ofrecidos mediante un único soporte físico, en particular sobre fibra óptica.

Pese a lo anterior, no se considera que dichos argumentos resulten suficientes para pensar que se den cambios tecnológicos que resulten de alguna forma significativos a nivel mayorista en los mercados de terminación fija, puesto que si bien se espera que haya una mayor convergencia ello no implica un cambio en la forma de provisión del servicio, de forma tal que la dinámica competitiva observada hasta el momento en estos mercados de terminación individuales pueda cambiar en el corto plazo.

3.4.2 Tendencias del mercado.

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

Actualmente ante la SUTEL hay una ampliación de servicios para incorporarse como proveedores del servicio de telefonía fija, específicamente bajo tecnologías IP; sin embargo, estas incorporaciones potenciales, no revisten ningún elemento destacable que permita a la SUTEL considerar que el ingreso de estos nuevos operadores llegue a alterar las condiciones de los mercados mayoristas de terminación fija.

⁸ Tomando en consideración la respuesta de los operadores a la "Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2023."

b. Anuncio de fusiones y adquisiciones.

Respecto a fusiones o adquisiciones la SUTEL no tiene conocimiento de otros operadores de telecomunicaciones en el corto o mediano plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de terminación en una determinada red fija.⁹

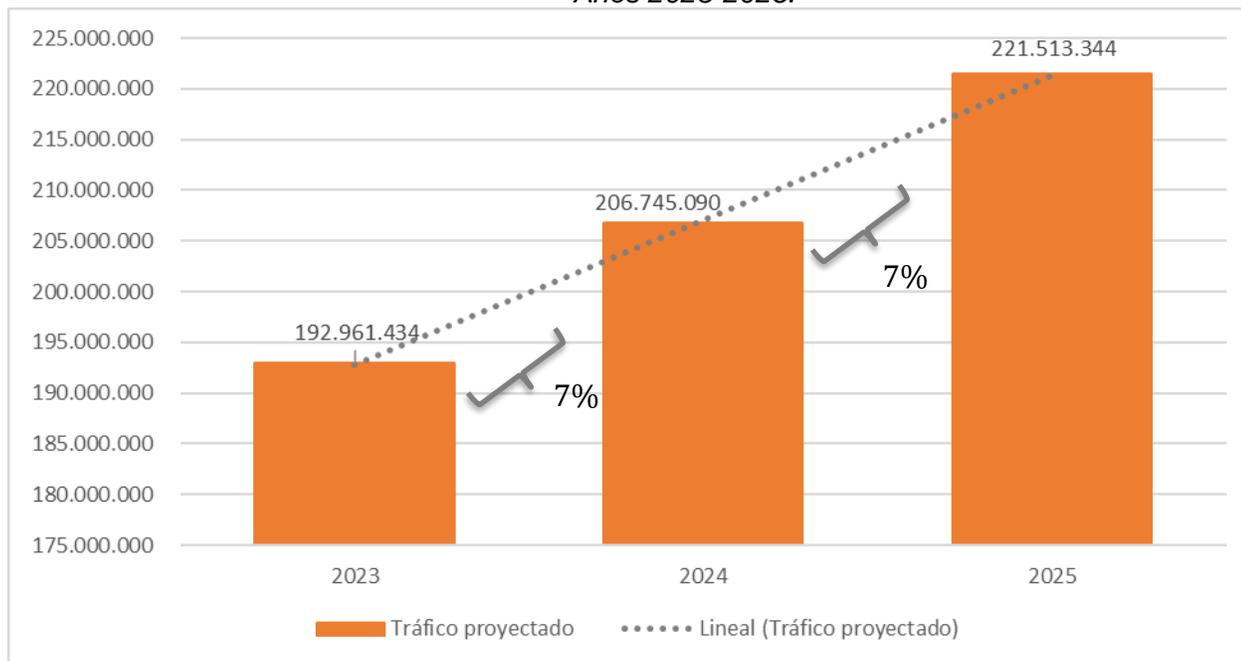
c. Tendencias históricas de los indicadores relevantes

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

En particular interesa determinar si se puede presentar un cambio importante en el tráfico de las redes fijas de los operadores alternativos. La proyección del tráfico originado en las redes fijas alternativas se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 8

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
*Tráfico saliente originado en las redes fijas alternativas. Proyección de la cantidad de minutos.
 Años 2023-2025.*



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

La información contenida en el gráfico anterior permite concluir que, si bien se estima que el tráfico de los operadores de redes fijas alternativas se incremente en los próximos años, dicho crecimiento no es suficiente para considerar que dichos operadores estén en una situación en la cual puedan ejercer poder compensatorio respecto del ICE, principalmente si se considera que la proyección de tráfico considera a

⁹ Información aportada por la Dirección General de Competencia, octubre 2023.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

todos los operadores alternativos de manera integrada, lo que evidencia que a nivel individual dichos operadores siguen siendo pequeños para poder compensar el poder del que goza el ICE en relación con la terminación en su red fija.¹⁰

3.5 SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA.

En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador capaz de ofrecer este servicio que es precisamente el dueño de su propia red.

4. CONCLUSIONES

Que en relación con el servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales se destacan en este informe las siguientes conclusiones:

4.1. Estructura del mercado.

- 4.1.1.** Actualmente 20 de las empresas con numeración asignada y que brindan el servicio de telefonía bajo cualquiera de sus modalidades, proveen el servicio de terminación en sus redes fijas individuales.
- 4.1.2.** La cuota de mercado de cada operador en su red sea en su respectivo mercado es igual al 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado.
- 4.1.3.** Más del 75% del tráfico telefónico terminado en una red fija se dirige a la red fija del ICE, lo que implica que en materia de interconexión este es el mercado de terminación fija más importante.
- 4.1.4.** Como la participación de cada operador en su red es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI en cada uno de los tres mercados relevantes definidos es de 10.000 puntos, siendo poco relevante para el análisis este indicador.
- 4.1.5.** Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de los mercados de terminación definidos de previo a continuación, se hace un análisis del comportamiento reciente observado:
 - a. **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD:** Para el periodo comprendido entre los años 2019 al 2022 se han otorgado el aval y realizado la inscripción en el Registro Nacional de Telecomunicaciones de siete acuerdos de acceso e interconexión entre el ICE y distintos operadores del mercado, de los cuales 5 se encuentran vigentes; por su parte no se han tramitado solicitudes de intervención en materia de interconexión contra el ICE para dicho periodo. Del total del tráfico telefónico saliente nacional hacia una red fija la mayoría, en el rango [75%-100%] se dirige hacia la red fija del ICE, lo que implica que un eventual

¹⁰ Se realizó la proyección utilizando modelo de series de tiempo del programa estadísticos SPSS, se corrieron varios pronósticos, hasta lograr el modelo con el mejor ajuste para las diferentes series de datos. Se ajustaron dos series de tiempo bajo modelos ARIMA, donde se ajustaron las partes estacionales y los rezagos detectados.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

abuso del ICE en su mercado mayorista de terminación podría afectar significativamente al resto de competidores del mercado.

- b. Al igual que en el análisis realizado en la RCS-174-2020, el resto de los operadores presentes en el mercado de terminación en redes fijas individuales se caracterizan por ser un grupo de agentes económicos que operan redes fijas e inalámbricas y brindan el servicio de telefonía fija basada en el protocolo IP. Si bien es cierto que las empresas Claro CR Telecomunicaciones S.A. y Liberty servicios de Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A. operan en los mercados de telecomunicaciones móviles, no se detecta que su posición en dichos mercados les haya proporcionado una ventaja significativa en materia de terminación en sus redes fijas, siendo que en general todos los operadores aquí agrupados comparten la característica de que la mayor parte de su tráfico saliente *off-net* se dirige a las redes tanto fija como móvil del ICE y que a su vez su tráfico saliente *on-net* es considerablemente menor que el que terminan los otros operadores en su propia red. De esta forma, se observa una situación inversa a la que se da en el ICE, en donde el tráfico *on-net* supera al *off-net*, es decir, que la mayor parte del tráfico saliente en este operador termina ya sea en su red fija o móvil. Esta situación pone al ICE en una situación de ventaja respecto a esta agrupación de operadores fijos; es decir, el ICE no enfrenta poder compensatorio por parte de los otros operadores que le impidiese elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes telefónicas. Por otra parte, la SUTEL para el periodo del 2019 al 2022 tramitó dos solicitudes de intervención entre operadores de telefonía fija por problemas o negativa de interconexión.

4.1.6. No existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador o proveedor, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador o proveedor dueño de la red.

4.1.7. En relación con el poder compensatorio de los operadores de redes fijas, existen dos situaciones a considerar. En primer lugar, el ICE como dueño de la red de telefonía fija basada en conmutación de circuitos, por el volumen de tráfico que intercambia con los demás agentes del mercado, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores y proveedores del servicio de telefonía fija del mercado. En segundo lugar, en el caso de los demás operadores y proveedores de este servicio, según la información del área de Análisis Económico de la Sutel solamente, alrededor de 11% de todo el tráfico móvil saliente y el 4% del tráfico fijo saliente, termina en estas redes, por lo que carecen de poder compensatorio para negociar los términos de interconexión al mercado mayorista de terminación en particular frente a la red fija y móvil del ICE y las redes móviles de Claro CR Telecomunicaciones S.A. y Liberty servicios de Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A. En comparación con el análisis realizado para la RCS-174-2020, estos porcentajes eran 7% y 5% respectivamente; sin embargo, el impacto del aumento del tráfico móvil saliente aún no se considera relevante.

4.1.8. Según consta en el gráfico 6 del presente informe, actualmente el cargo de terminación fijo representa un 22% del tope tarifario establecido para las llamadas con origen fijo y destino

fijo. Por lo que, los operadores y proveedores del servicio de telefonía alternativos, al requerir hacer uso del servicio mayorista de tránsito, están en una situación en la cual un eventual incremento en el cargo mayorista del servicio de terminación en una red fija individual podría afectar la provisión de este servicio, produciendo restricciones competitivas significativas a nivel minorista.

- 4.1.9.** El principio de tasación de llamadas CPP (*Calling Party Pays* o el que llama paga) hace que el usuario llamado no tenga ningún incentivo para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le preocupa el costo que paga el usuario llamante, de tal forma que el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador o proveedor ante aumentos en el precio de terminación.

4.2. Barreras de entrada al mercado.

- 4.2.1.** Las barreras a la entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red fija son absolutas en tanto que únicamente el operador o proveedor propietario de la red fija puede prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus clientes, los costos financieros asociados a desarrollar canales alternativos de producción o distribución se vuelven irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.
- 4.2.2.** En materia de economías de escala y alcance, la posición en los mercados minoristas del ICE, en relación con la escala de red que manejan, contribuye a que poseen a su vez una posición importante en los mercados mayoristas asociados. Una situación inversa se presenta para los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija alternativos, cuya posición en los mercados minoristas implica que los operadores y proveedores dueños de dichas redes no tienen ni el incentivo ni tampoco la capacidad de abusar de un eventual poder en el mercado mayorista de terminación.
- 4.2.3.** Las barreras a la entrada a cualquiera de estos mercados son absolutas. Esta condición en la cual no existen sustitutos para la provisión del servicio mayorista implica que el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión se vuelven elementos irrelevantes en cuanto técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.
- 4.2.4.** La publicidad no representa una barrera de entrada a los mercados de terminación, puesto que son mercados a nivel mayorista.
- 4.2.5.** Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales no representan una barrera de entrada a los mercados de terminación.
- 4.2.6.** La discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales no representan una barrera de entrada a los mercados mayoristas de terminación en redes fijas individuales

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

4.3. Análisis prospectivo del mercado.

- 4.3.1. Los anuncios de ingreso de nuevos operadores, al mercado minorista del servicio de telefonía fija, reflejan que el número de operadores en el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales continuará expandiéndose.
- 4.3.2. Pese a los anuncios de ingreso de nuevos operadores o proveedores, no se vislumbra que en el corto plazo se observen cambios en la dinámica competitiva imperante en el mercado analizado, ello en el sentido que el ICE sigue ostentando una participación muy alta en el tráfico de este servicio.
- 4.3.3. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones en el corto o mediano plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio mayorista de terminación en una red fija.

4.4. Dominancia conjunta.

- 4.4.1. En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador o proveedor capaz de ofrecer este servicio en su propia red.

5. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES

Del análisis realizado en relación con el servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales permite concluir que el Instituto Costarricense de Electricidad, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, es el único operador importante en uno de los mercados de terminación fija definidos previamente, por las siguientes razones:

- AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., REDES INTEGRADAS CORPORATIVAS S.A. (REICO), INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE), OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., LIBERTY SERVICIOS FIJOS DE COSTA RICA LY S.A., LIBERTY SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE COSTA RICA LY S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE, COSTA RICA INTERNET SERVICES PROVIDER S.A., COOPERATIVA DE ELECTRIFICACION RURAL DE GUANACASTE R.L. (COOPEGUANACASTE), COMUNICACIONES METROPOLITANAS METROCOM S.A., RING CENTRALES S.A., DIDWW CR S.A., poseen un 100% de la cuota de su respectivo mercado de terminación.
- AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., REDES INTEGRADAS CORPORATIVAS S.A. (REICO), INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE), OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., LIBERTY SERVICIOS FIJOS DE COSTA

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

RICA LY S.A., LIBERTY SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE COSTA RICA LY S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE., COSTA RICA INTERNET SERVICES PROVIDER S.A., COOPERATIVA DE ELECTRIFICACION RURAL DE GUANACASTE R.L. (COOPEGUANACASTE), COMUNICACIONES METROPOLITANAS METROCOM S.A., RING CENTRALES S.A., DIDWW CR S.A., poseen el control de las instalaciones necesarias para terminar una llamada en sus respectivas redes.

- Si bien no se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado operador o proveedor, este elemento no resulta de particular relevancia para el mercado relevante analizado.
- El Instituto Costarricense de Electricidad posee altas economías de escala ya que cuenta la red fija más grande del país. La escala de la red de este operador cobra particular relevancia en relación con las redes de los otros operadores de telefonía fija. Los operadores de las redes fijas de AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., REDES INTEGRADAS CORPORATIVAS S.A. (REICO), OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., LIBERTY SERVICIOS FIJOS DE COSTA RICA LY S.A., LIBERTY SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE COSTA RICA LY S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE., COSTA RICA INTERNET SERVICES PROVIDER S.A., COOPERATIVA DE ELECTRIFICACION RURAL DE GUANACASTE R.L. (COOPEGUANACASTE), COMUNICACIONES METROPOLITANAS METROCOM S.A., RING CENTRALES S.A., DIDWW CR S.A., dada su pequeña escala en los mercados minoristas carecen de la capacidad de abusar de un eventual poder de en sus mercados mayoristas de terminación.
- El Instituto Costarricense de Electricidad es un operador integrado verticalmente y goza de una buena posición en los mercados minoristas, lo que le facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas. Mientras que los operadores de redes fijas de AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., REDES INTEGRADAS CORPORATIVAS S.A. (REICO), OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., LIBERTY SERVICIOS FIJOS DE COSTA RICA LY S.A., LIBERTY SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE COSTA RICA LY S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE., COSTA RICA INTERNET SERVICES PROVIDER S.A., COOPERATIVA DE ELECTRIFICACION RURAL DE GUANACASTE R.L. (COOPEGUANACASTE), COMUNICACIONES METROPOLITANAS METROCOM S.A., RING CENTRALES S.A., DIDWW CR S.A., carecen de poder de mercado producto de la existencia del poder compensatorio que ejercen otros operadores sobre ellos.
- El mercado de terminación en la red fija del Instituto Costarricense de Electricidad presenta una ausencia de competencia potencial, ya que no es posible desarrollar canales alternativos de producción para la provisión de este servicio.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

- El mercado de terminación en la red fija del Instituto Costarricense de Electricidad presenta altos obstáculos a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular de los operadores más pequeños del mercado. Mientras que los mercados de terminación de los operadores de redes fijas de AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., REDES INTEGRADAS CORPORATIVAS S.A. (REICO), INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE), OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL S.A., R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., LIBERTY SERVICIOS FIJOS DE COSTA RICA LY S.A., LIBERTY SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE COSTA RICA LY S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE., COSTA RICA INTERNET SERVICES PROVIDER S.A., COOPERATIVA DE ELECTRIFICACION RURAL DE GUANACASTE R.L. (COOPEGUANACASTE), COMUNICACIONES METROPOLITANAS METROCOM S.A., RING CENTRALES S.A., DIDWW CR S.A., por su importancia a nivel minorista no representan ningún obstáculo a la expansión de las operaciones de otros proveedores.
- Si bien no se encuentra que algún operador o proveedor posea a nivel mayorista exclusividad en algunas zonas geográficas del país, dicha situación no resulta de particular relevancia para el mercado relevante analizado.
- No existe la posibilidad de desarrollar canales alternativos para el ofrecimiento de este servicio.

Que sólo en uno de los mercados asociados al servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales, al igual que se concluyó en la resolución RCS-174-2020, se encuentra la existencia de un operador con poder significativo de mercado, sea en el mercado de terminación en la red fija del Instituto Costarricense de Electricidad, siendo dicho Instituto el operador importante de este mercado, lo que implica, conforme a la normativa vigente, que este mercado no se encuentra en competencia efectiva.

Que por lo tanto es pertinente y necesario mantener las obligaciones impuestas en la resolución RCS-174-2020 e indicarle al Instituto Costarricense de Electricidad que se mantienen las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas, siendo las siguientes:

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

Se debe imponer la presente obligación en virtud de que ésta tiene como objetivo agilizar la detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa costarricense, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas específicamente por la SUTEL en el presente mercado y de esta manera incentivar la competencia en los mercados minoristas, siendo el principal beneficiado el usuario final, fin que encuentra su fundamento en los principios de transparencia y no discriminación establecidos en la normativa. La SUTEL determinará qué información se deberá hacer pública de conformidad con las condiciones de mercado y de información que ella considere, lo hará en el momento en que lo considere oportuno.

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

18 de octubre de 2023
08837-SUTEL-DGM-2023

los reglamentos.

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

Esta obligación se relaciona con la necesidad del regulador de contar con información suficiente sobre los ingresos y costos totales de los distintos servicios de telecomunicaciones, ya que a partir de ellos la SUTEL podrá supervisar y verificar el cumplimiento de la legislación aplicable, ya que permite conocer de forma desagregada los costos de los servicios de los operadores de telecomunicaciones que se encuentren sujetos a regulación, así como verificar el cumplimiento de otras de las obligaciones impuestas, tal y como es el caso de la orientación a costos en la determinación de los cargos de terminación y otros cargos mayoristas asociados.

Con respecto a esta obligación es pertinente aclarar lo siguiente:

- i. Que, en el proceso de revisión de mercados relevantes, la obligación de presentar la contabilidad regulatoria se establece a los operadores importantes de cada mercado relevante.
- ii. Que dada la relevancia en los diferentes procesos que lleva a cabo SUTEL y con el objetivo de poder culminar de manera satisfactoria la implementación del proceso de contabilidad regulatoria para los tres operadores declarados como importantes, se consideró necesario hacer una revisión del estado y verificar el avance de esta obligación.
- iii. Que al realizar la revisión citada se determinó que lo más recomendable era reiniciar el proceso de implementación debido a una serie de condiciones que presentaban los reportes de contabilidad regulatoria presentada por los operadores importante tales como la desactualización en la información sujeta a análisis y así como el faltante de requisitos.
- iv. Que en el año 2021 la Superintendencia dispuso a adoptar una política de fomento y cultura de cumplimiento de las obligaciones de Contabilidad Regulatoria y suministro de información.
- v. Que en línea con la política anterior para implementar el proceso de revisión de la contabilidad regulatoria se dispuso en el Plan Operativo Institucional (POI) 2024 desarrollar el proyecto que permitirá la revisión de la implementación del proceso de contabilidad regulatoria de los operadores importantes como instrumento necesario para la regulación ex ante y ex post del mercado de telecomunicaciones.
- vi. Que conforme lo dispuesto por el Consejo de la SUTEL mediante el Acuerdo 015-072-2021, la Dirección General de Mercados comunicará a los operadores importantes la fecha en la cual deberá presentar la contabilidad regulatoria con base en lo establecido en la resolución RCS-319-2017 así como la fecha de corte con la cual debe presentarse los informes respectivos y establecidos en la citada resolución.

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

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

Esta obligación es de aplicación general, y no exclusiva de los operadores importantes, e inmediata a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, se impone en este acto a los a los operadores importantes, en consideración de lo establecido en el artículo 75 inciso 2 subinciso iii) de la Ley N° 7593, buscando reafirmar la obligación que tienen todos los operadores y proveedores del mercado de telecomunicaciones de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia o en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N° 7472.

- d. Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas preste, en forma oportuna y en condiciones razonables y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información.**

Como fue determinado previamente la interconexión directa con los OMR (Operadores Móviles de Red) del mercado es de gran relevancia para los restantes operadores de telefonía del mercado, de tal forma que la negativa de interconectarse directamente lleva aparejado un deterioro de los términos en que los restantes operadores acceden a los insumos mayoristas necesarios para la prestación de los servicios minoristas de telefonía, principalmente por el incremento en el costo de interconexión que les representa a los otros operadores la interconexión indirecta vía tránsito. Así esta obligación de dar libre acceso a sus redes a los restantes prestadores de servicios de telecomunicaciones en condiciones razonables y no discriminatorias no sólo evitaría eventuales abusos de los operadores importantes, sino que también favorecería la competencia a nivel minorista.

- e. Proporcionar, a otros operadores y proveedores, servicios e información de la misma calidad y en las mismas condiciones que la que les proporciona a sus filiales o asociados y a sus propios servicios.**

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

- f. Facilitar el acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y poner, a disposición de los operadores y proveedores, información técnica relevante, en relación con estas instalaciones, así como cumplir las obligaciones propias del régimen de acceso e interconexión.**

Se impone esta obligación por cuanto es imprescindible para el desarrollo de las

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

telecomunicaciones un acceso oportuno a las instalaciones que los otros operadores requieran. Por lo que el operador importante debe velar por que las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización sean atendidas en un período de tiempo razonable evitando demoras injustificadas que repercutan en el desarrollo de las actividades del operador solicitante y por ende en los servicios brindados al usuario.

Asimismo, el operador importante deberá proporcionar la información necesaria a los otros operadores sobre las especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro, utilización y precios a fin de asegurar la interoperabilidad de las redes y el desarrollo de la competencia en los mercados minoristas asociados. El cumplimiento de la presente obligación se debe dar atendiendo las disposiciones establecidas en el Reglamento de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones (RAIRT).

g. Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.

Se impone esta obligación en virtud de que el operador importante, como parte de las negociaciones de acceso e interconexión, tendrá acceso a información privilegiada sobre las redes de los otros operadores y proveedores. De tal forma que resulta un contrasentido establecer obligaciones de acceso e interconexión para incentivar la competencia, pero permitir que el operador importante pudiese utilizar para su propio beneficio la información obtenida de los otros operadores y proveedores, quienes, son sus competidores en los mercados minoristas asociados. Esta obligación asimismo responde al principio de confidencialidad presente en la normativa nacional y en protección a la libertad de empresa, protegido en la Constitución Política.

h. Exigirles que ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique. El cálculo de los precios y las tarifas estarán basados en los costos atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad en términos reales, no menor que la media de la industria nacional o internacional; en este último caso, con mercados comparables en la industria de las telecomunicaciones.

Como fue indicado previamente, específicamente en el grafico 6, actualmente el cargo de interconexión representa el 22% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de terminación podría afectar la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que, como fue determinado también de previo, existe falta de poder compensatorio entre el ICE y los restantes OMR (Operadores Móviles de Red) del mercado y entre los operadores de telefonía fija IP y todos los OMR, lo que implica que estos mercados reúnen las condiciones para que se pudieran presentar abusos en la determinación del cargo de terminación y demás cargos asociados a la prestación mayorista del servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que los operadores importantes declarados en estos mercados ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera

18 de octubre de 2023

08837-SUTEL-DGM-2023

desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes. Estos cargos o tarifas deberán ser calculados a partir de la metodología aprobadas por SUTEL. Para verificar lo anterior los operadores importantes deberán remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

Si los cálculos presentados por los operadores importantes no llegan a ajustarse a la metodología previamente definida, la SUTEL podrá utilizar sus propios modelos de costos para determinar unos cargos de terminación y demás cargos asociados que favorezcan la competencia a nivel minorista.

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

La Oferta de Interconexión por Referencia (OIR) es un instrumento que busca facilitar las negociaciones de interconexión entre los restantes operadores del mercado y el operador importante del mercado de terminación fija. Esta obligación permite acelerar las negociaciones entre operadores y proveedores, lo que lleva a generar transparencia en cuanto a las condiciones que se ofrecen para el servicio de terminación de llamadas.

Esta obligación debe cumplirse en los términos de lo establecido en los artículos 57, 58, 59 y 60 del Reglamento de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones. A su vez dicha Oferta estará sujeta a las observaciones y modificaciones que sean señaladas por la SUTEL durante el proceso de revisión, así como la que se determine vía resolución. La OIR debe estar lo suficientemente desglosada y ser clara en los aspectos, técnicos, económicos, jurídicos y de procedimiento. Es deber de cada operador importante mantener actualizada la OIR. Una vez que la OIR haya sido aprobada por la SUTEL, esta se deberá publicar en el diario oficial La Gaceta y el operador deberá ponerla a disposición en su página web.