03 de noviembre de 2023
09393-SUTEL-DGM-2023

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: PROPUESTA DE REVISIÓN DEL MERCADO RELEVANTE ASOCIADO AL SERVICIO MINORISTA DE TELEFONÍA FIJA: ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA, DETERMINACIÓN DE LOS 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 la Superintendencia de Telecomunicaciones (en adelante SUTEL) en el Por Tanto V del Acuerdo 009-048-2020, 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 minorista de telefonía fija.***

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS

LUISIANA PORRAS ALVARADO (FIRMA)
Firmado digitalmente por LUISIANA PORRAS ALVARADO (FIRMA)
Fecha: 2023.11.15 15:02:54 -06'00'

Luisiana Porras Alvarado
Economista

PATRICIA CASTILLO PORRAS (FIRMA)
Firmado digitalmente por PATRICIA CASTILLO PORRAS (FIRMA)

Patricia Castillo Porras
Ingeniera

ILIANA MARIA CORTES MARTINEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por ILIANA MARIA CORTES MARTINEZ (FIRMA)
Fecha: 2023.11.15 15:17:24 -06'00'

Ileana Cortés Martínez
Coordinadora

JEFFRY SALAZAR VARGAS (FIRMA)
Firmado digitalmente por JEFFRY SALAZAR VARGAS (FIRMA)
Fecha: 2023.11.15 15:06:29 -06'00'

Jeffrey Salazar Vargas
Abogado

WALTER ALBERTO HERRERA CANTILLO (FIRMA)
Firmado digitalmente por WALTER ALBERTO HERRERA CANTILLO (FIRMA)

Walther Herrera Cantillo
Director

JUAN GABRIEL GARCIA RODRIGUEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por JUAN GABRIEL GARCIA RODRIGUEZ (FIRMA)

Juan Gabriel García Rodríguez
Jefe

Gestión:
GCO-DGM-MRE-00546-2023

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.
Conmutación de circuitos	Sistema de comunicaciones que establece o crea un canal dedicado o circuito extremo a extremo, mientras permanezca la sesión. Después de que es terminada la sesión se libera el canal, para ser utilizado por otros usuarios.
Conmutación de paquetes	Sistema de comunicaciones que permite el intercambio de información entre extremos, segmentándola en paquetes, que son transmitidos por una o varias rutas sin implicar la utilización exclusiva de los canales de comunicación, para luego ser reensamblados en el destino.
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.
HHI	Acrónimo del inglés *Herfindahl–Hirschman Index*: 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.
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.
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.
Proveedor	Persona física o jurídica, pública o privada, que proporciona servicios de telecomunicaciones disponibles al público sobre una red de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, según corresponda.
Operador	Persona física o jurídica, pública o privada, que explota redes de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, las cuales podrán prestar o no servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general.
Operador o proveedor 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.

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	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. Se considerarán prácticas monopolísticas relativas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones realizados por operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, por sí mismos o actuando conjuntamente con otros agentes económicos, y cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros operadores o proveedores del mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de barreras de entrada o de ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, en los casos que establece el artículo 54 de la Ley 8642.
Análisis prospectivo	Es el estudio detallado de la información presente con el fin de predecir un comportamiento futuro.
PSM	Siglas del término: Poder Significativo de Mercado. Es una circunstancia en la cual un operador o proveedor tiene la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de

	participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado.
RAIRT	Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones. Decreto de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos del 18 de mayo de 2023. Publicado en el Alcance N° 129 del diario oficial La Gaceta N° 122 del 6 de julio de 2023.
Servicios 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	Transmisión de señales de voz y datos basadas en el protocolo IP, que permite el establecimiento de comunicaciones con sistemas similares o bien con otros sistemas de voz tradicionales.
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.
Usuario final	Usuario que recibe un servicio de telecomunicaciones sin explotar redes públicas de telecomunicaciones y sin prestar servicios de telecomunicaciones disponibles al público.

1. ANTECEDENTES

1.1. Que mediante la resolución RCS-307-2009, de las 15:35 horas del 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" (expediente administrativo GCO-DGM-MRE-01222-2016 visible a folios 7 al 20).

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 del 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" (expediente GCO-NRE-REL-01075-2015 visible a folios 109 al 134)

1.5. Que mediante el Alcance 303 a La Gaceta del 13 de diciembre de 2016 se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL número RCS-261-2016 referente a la "Revisión del mercado minorista del servicio de telefonía fija, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operador importante e imposición de obligaciones" (del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016 visible en los documentos electrónicos adjuntos correspondientes al escrito NI-01800-2017 páginas 91 a 162), en la cual se declaró que el mercado relevante del servicio minorista de telefonía fija no se encuentra en competencia efectiva. Asimismo, se declaró que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio minorista de telefonía fija.

1.6. Que mediante oficio 05958-SUTEL-SCS-2020 del 6 de julio del 2020, se comunicó el acuerdo del Consejo de la SUTEL N°009-048-2020 del 2 de julio del 2020, por medio del cual se indicó en el RESUELVE inciso V. *"(…) este Consejo instruye a la Dirección General de Mercados a que lleve a cabo la actualización de la encuesta de sustituibilidad e incluya los resultados en un próximo análisis para este mercado".*

1.7. Que para efectos de llevar a cabo los estudios contenidos en el presente informe, la DGM realizó una serie de acciones tendientes a recolectar la información necesaria para los distintos tipos de análisis. En particular, se recopiló información por parte de los usuarios finales del servicio de telefonía a través de la encuesta de Percepción de calidad de los servicios de

telecomunicaciones 2023, así como mediante los oficios 03988-SUTEL-DGM-2023 – 03984-SUTEL-DGM-2023 – 03976-SUTEL-DGM-2023 – 03980-SUTEL-DGM-2023, se solicitó información a través de una encuesta a los operadores que ofrecen el servicio mayorista de terminación, así como telefonía fija (expediente GCO-DGM-MRE-00548-2023 visible a folios 003 al 021).

1.8. Que los operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones dan respuesta a lo requerido por medio de los documentos recibidos por la Sutel y bajo los siguientes números de registro y folios del expediente GCO-DGM-MRE-00546-2023 de la siguiente manera: Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A (TelHarbor) con cédula jurídica número 3-101-6394000 - NI-06069-2023 (folios 42 al 55), GCI Service Provider S.A. con cédula jurídica número 3-101-577902 - NI-06198-2023 (folios 78 al 92), PRD Internacional (Transdatelecom) con cédula jurídica número 3-101-363055 -NI-06219-2023 (folios 93 al 107), CallMyWay NY S.A. con cédula jurídica número 3-101-334658 - NI-06224-2023 (folios 108 al 121), Cooperativa Electrificación Rural de Guanacaste (Coopeguanacaste) con cédula jurídica número 3-004-045202 - NI-06227-2023 (folios 122 al 136), R&H International Telecom Services S.A. (Vocex) con cédula jurídica número 3-101-508815 - NI-06251-2023 (folios 143 al 155), Gold Data Costa Rica S.A. con cédula jurídica número 3-101-695748 - NI-06300-2023 (folios 159 al 173), Bluesat Servicios Administrados de Telecomunicaciones S.A. con cédula jurídica número 3-101-641911 - NI-06315-2023 (folios 174 al188), Radiográfica Costarricense (RACSA) con cédula jurídica número 3-101-009059 - NI-06354-2023 (folios 191 al 206), Redes Integradas Corporativas (REICO) con cédula jurídica número 3-102-695468 - NI-06359-2023 (folios 207 al 219), Comunicaciones Metropolitanas Metrocom S. A. con cédula jurídica número 3-101-744218 -NI-06371-2023 (folios 220 al 234), Millicom Cable Costa Rica con cédula jurídica número 3-101-577518 - NI-06422-2023 (folios 233 al 247), InterPhone S.A. con cédula jurídica número 3-101-498395 - NI-06425-2023 (folios 248 al 262), Navégalo Sociedad Anónima con cédula jurídica número 3-101-124386 - NI-06430-2023 (folios 263 al 276), Telecable S.A. con cédula jurídica número 3-101-336262 - NI-06466-2023 (folios 277 al 292), American Data Networks con cédula jurídica número 3-101-402954 - NI-06840-2023 (folios 315 al 316), Instituto Costarricense de Electricidad con cédula jurídica número 4-000-042139 - NI-06907-2023 (folios 319 al 320), Ring Centrales de Costa Rica S.A. con cédula jurídica número 3-101-780423 - NI-07199-2023 (folios 326 al 340), American Data Networks con cédula jurídica número 3-101-402954 - NI-07457-2023 (folios 346 al 359), DIDWW CR S.A. con cédula jurídica número 3-101-747971 - NI-07552-2023 (folios 367 al 382), Liberty Servicios Fijos LY S.A. con cédula jurídica número 3-101-747406 y Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY, S.A. con cédula jurídica número 3-101-610198 - NI-07836-2023 (folios 386 al 415), Claro CR Telecomunicaciones S.A. con cédula jurídica número 3-101-460479 - NI-07934-2023 (folios 416 al 442), Control Analítico Los Santos (YUPINET) con cédula jurídica número 3-101-810134 - NI-08252-2023 (folio 443 al 456).

1.9. Que los operadores Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A (TelHarbor) con cédula jurídica número 3-101-6394000 (NI-06069-2023), GCI Service Provider S.A. con cédula jurídica número 3-101-577902 (NI-06198-2023), PRD Internacional (Transdatelecom) con cédula jurídica número 3-101-363055 (NI-06219-2023), CallMyWay NY S.A. con cédula jurídica número 3-101-334658 (NI-06224-2023), Cooperativa Electrificación Rural de Guanacaste (Coopeguanacaste) con cédula jurídica número 3-004-045202 (NI-06227-2023), R&H International Telecom Services S.A. (Vocex) con cédula jurídica número 3-101-508815 (NI-06251-2023), Gold Data Costa Rica S.A. con cédula jurídica número 3-101-695748 (NI-06300-2023), Bluesat Servicios

Administrados de Telecomunicaciones S.A. con cédula jurídica número 3-101-641911 (NI-06315-2023), Radiográfica Costarricense (RACSA) con cédula jurídica número 3-101-009059 (NI-06354-2023), Redes Integradas Corporativas (REICO) con cédula jurídica número 3-102-695468 (NI-06359-2023), Comunicaciones Metropolitanas Metrocom S. A. con cédula jurídica número 3-101-744218 (NI-06371-2023), Millicom Cable Costa Rica con cédula jurídica número 3-101-577518 (NI-06422-2023), InterPhone S.A. con cédula jurídica número 3-101-498395 (NI-06425-2023), Navégalo Sociedad Anónima con cédula jurídica número 3-101-124386 (NI-06430-2023), Telecable S.A. con cédula jurídica número 3-101-336262 (NI-06466-2023), American Data Networks con cédula jurídica número 3-101-402954 (NI-06840-2023), Instituto Costarricense de Electricidad con cédula jurídica número 4-000-042139 (NI-06907-2023), Ring Centrales de Costa Rica S.A. con cédula jurídica número 3-101-780423 (NI-07199-2023), American Data Networks con cédula jurídica número 3-101-402954 (NI-07457-2023), DIDWW CR S.A. con cédula jurídica número 3-101-747971 (NI-07552-2023), Liberty Servicios Fijos LY S.A. con cédula jurídica número 3-101-747406 y Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY, S.A. con cédula jurídica número 3-101-610198 (NI-07836-2023), Claro CR Telecomunicaciones S.A. con cédula jurídica número 3-101-460479 (NI-07934-2023), Control Analítico Los Santos (YUPINET) con cédula jurídica número 3-101-810134 (NI-08252-2023), solicitan de manera expresa que la información suministrada por ellos sea declarada confidencial, pues la misma se considera de carácter sensible, ya que ésta se refiere a aspectos comerciales y económicos, siendo que ésta no es información que esté disponible al público.

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 038-2022 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el día 12 de mayo del 2022, mediante acuerdo 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 cierta información remitida por los operadores es de carácter confidencial de acuerdo con la solicitud realizada por los operadores y el análisis realizado por esta Superintendencia sobre el particular, por lo que en sesión ordinaria 061-2023, celebrada el 6 de octubre del 2023, mediante acuerdo 003-061-2023 se aprobó la resolución RCS-224-2023 "*Declaratoria de confidencialidad de información aportada por los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones en relación con la revisión del mercado del servicio minorista de telefonía fija*" , respecto a la confidencialidad de la información comercial brindada y se declaró confidencial la información de las respuestas remitidas por los operadores a la encuesta enviada. (expediente GCO-DGM-MRE-00546-2023 visible a folios 457 al 474).

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 8660, mediante los artículos 1 y 38 ordenó la creación del sector de telecomunicaciones y así conforme se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) como órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.

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.

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

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

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 7472).

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

2.6. Que a su vez el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes 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 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. […]"

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

"[…] 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: […]"

2.8. 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.

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

2.10. 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*".

2.11. Que para tales efectos debe entenderse por operador o proveedor importante de conformidad con el artículo 6 inciso 17) de la Ley 8642 a aquellos "*que tienen la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado*"[1].

2.12. 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.

2.13. Que el presente informe sigue los lineamientos ahí establecidos en la resolución RCS-082-2015 para la revisión de los mercados relevantes y la designación de los operadores y proveedores importantes.

2.14. Que la actual revisión tiene como objetivo determinar si las condiciones del mercado relevante definido en la resolución RCS-261-2016 ha experimentado alguna variación que incida en el grado de competencia, en la declaratoria de operadores importantes y en la imposición de obligaciones.

3. MERCADO DEL SERVICIO MINORISTA DE TELEFONÍA FIJA

3.1. DIMENSIÓN DEL PRODUCTO Y GEOGRÁFICA

3.1.1. Dimensión del producto

La resolución RCS-261-2016 emitida por el Consejo de la SUTEL, en fecha del 23 de noviembre del 2016, mediante la cual se llevó a cabo la "REVISIÓN DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES" define el mercado compuesto por el servicio minorista de telefonía fija de la siguiente manera:

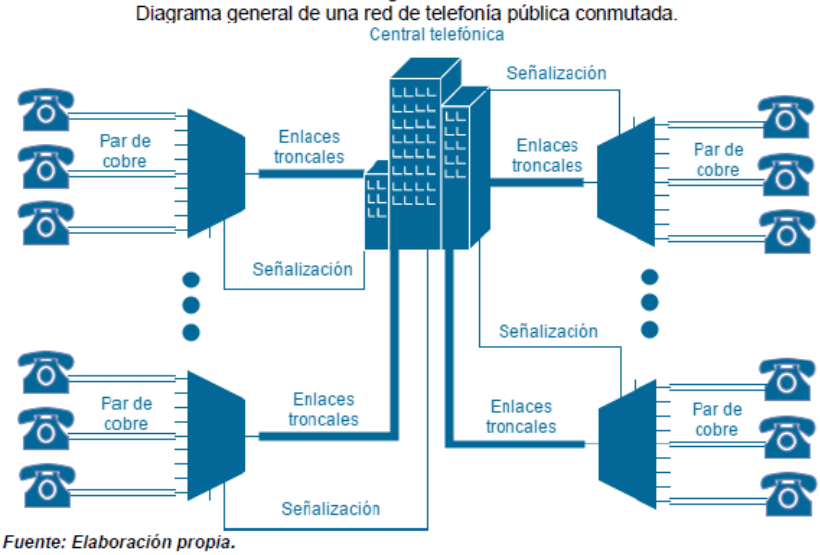
> *"Mercado del servicio minorista de telefonía fija: incluye el servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones y el servicio de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado y con destino nacional".*

[1] Artículos 6 inciso 17) de la Ley 8642 y 5 inciso 25 del Reglamento de Acceso e Interconexión de las Redes de Telecomunicaciones.

Habiendo dicho esto, conviene traer a colación un extracto de esta resolución RCS-261-2016 que amplía la previa definición.

> *"El servicio de acceso corresponde a la prestación de recursos y facilidades adicionales que permiten a los usuarios finales acceder a una red pública de telecomunicaciones, en este caso, con el fin de establecer comunicaciones de voz. Existen diversas redes que prestan este tipo de servicios, dentro de las cuales podemos mencionar: la red de telefonía pública conmutada, las redes HFC (Hybrid Fiber-Coaxial), las redes de fibra óptica (FTTx), las redes inalámbricas y las redes satelitales.*
>
> *Las redes de telefonía pública conmutada (RTPC) permiten el acceso a los servicios de voz desde una ubicación fija mediante una red predominantemente alámbrica, haciendo uso del par de cobre. Las centrales que controlan y gestionan las llamadas lo hacen mediante la tecnología de conmutación de circuitos. Estas redes han evolucionado para permitir también la prestación de servicios de datos, en general mediante la tecnología xDSL, permitiendo brindar entre otros servicios, el de voz sobre IP (VoIP). En la Figura 1 se muestra un diagrama de la red RTPC.*
>
> *En la Figura 1 se muestra un diagrama de la red RTPC.*

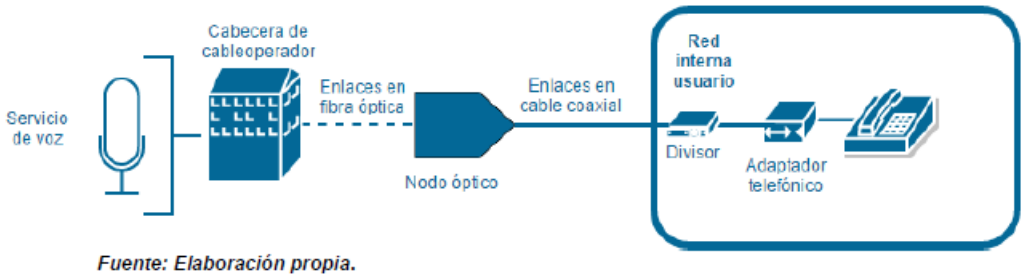
Figura 1
Diagrama general de una red de telefonía pública conmutada.



Fuente: Elaboración propia.

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

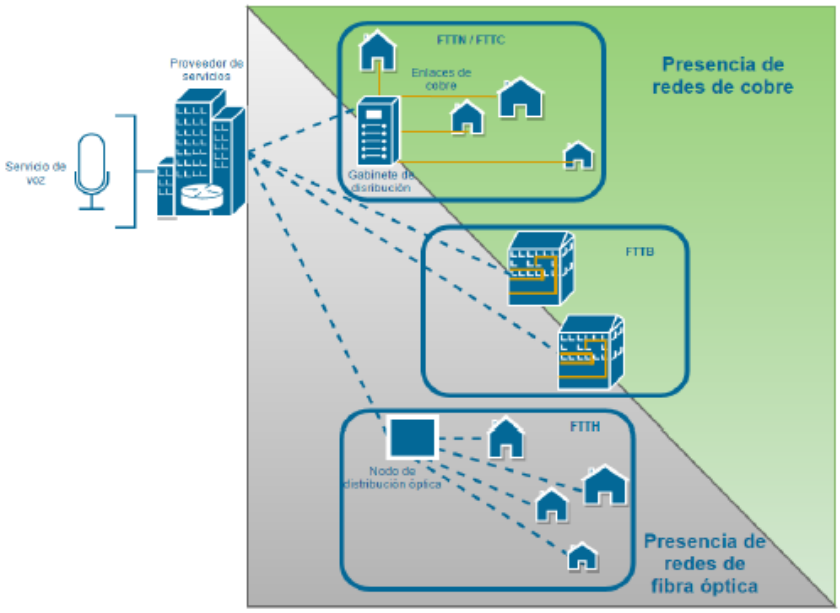
Figura 2
Diagrama general de una red HFC.



Fuente: Elaboración propia.

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

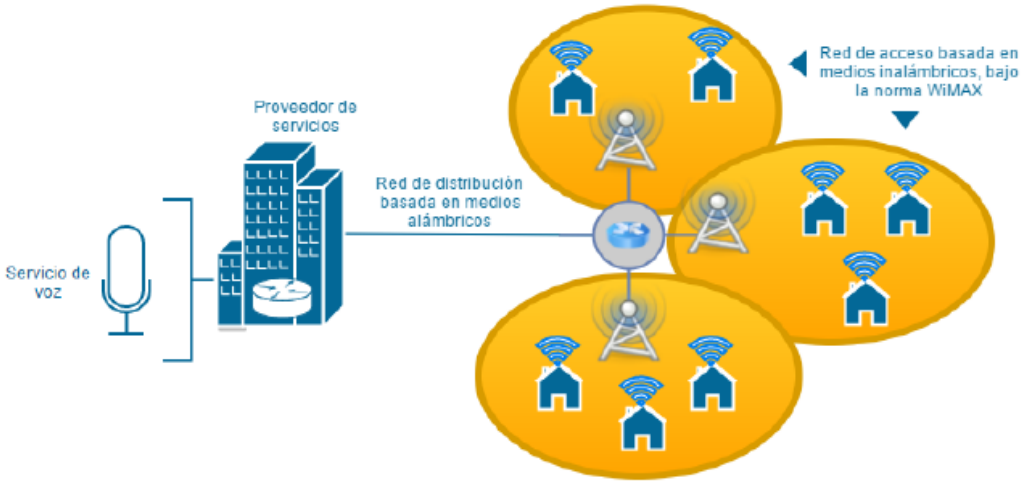
Figura 3
Diagrama general de una red FTTx.



Fuente: Elaboración propia.

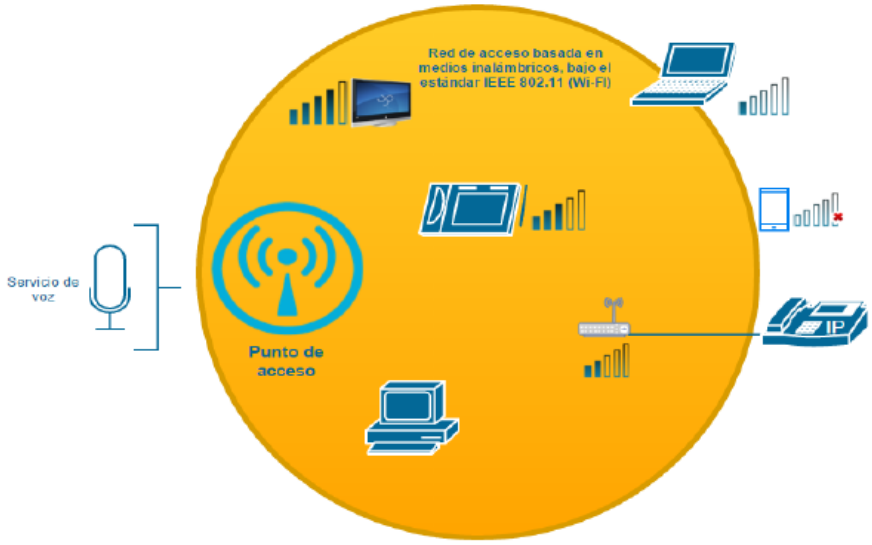
Por último, existen diferentes tecnologías y redes inalámbricas a través de las cuales es posible brindar el acceso a las comunicaciones de voz mediante una ubicación fija. Entre estas, se encuentran WiMAX, WiFi, satelital, 2G, 3G, 4G entre otras. El acceso a través de estas redes y tecnologías es posible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

Figura 4
Diagrama general de las redes WiMAX.



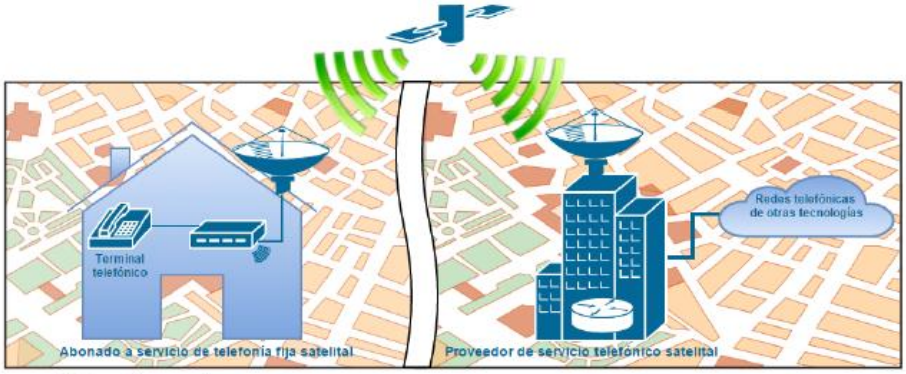
Fuente: Elaboración propia.

Figura 5
Diagrama general de las redes WiFi



Fuente: Elaboración propia.

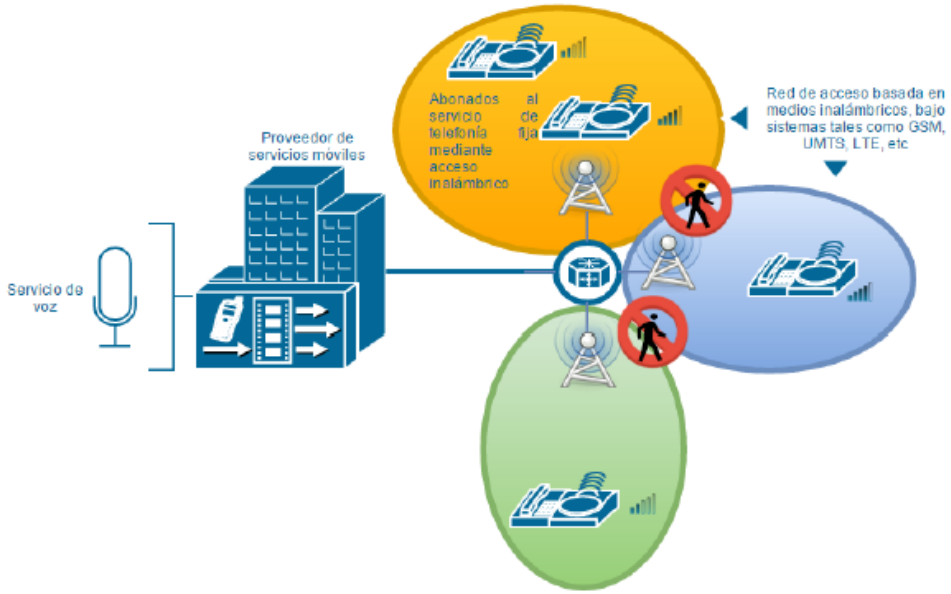
Figura 6
Diagrama general de una red satelital.



Fuente: Elaboración propia.

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

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



Fuente: Elaboración propia.

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

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

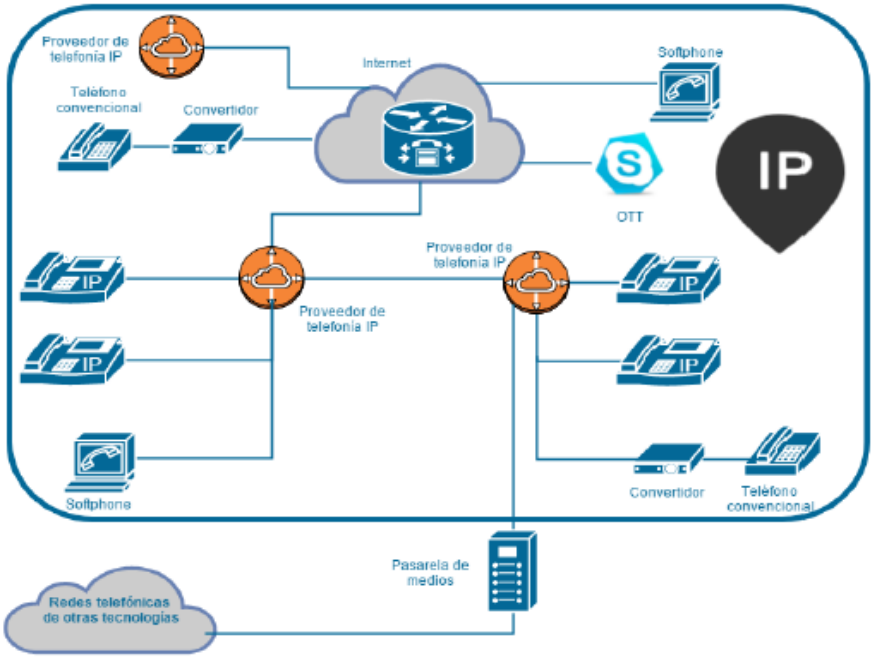
- *Conmutación de circuitos: Es una tecnología que establece un canal dedicado entre el origen y el destino. Este canal se mantiene dedicado hasta que termina la llamada. Esta tecnología es utilizada por la red básica tradicional que se encuentra en monopolio tecnológico por parte del ICE y en la telefonía móvil 2G y 3G (que también permiten brindar servicios de telefonía fija).*

- *Conmutación de paquetes: Esta tecnología no establece un canal dedicado de comunicación, sino que únicamente se da la transmisión de paquetes cuando existe información para enviar. El protocolo predominante en este caso es el protocolo IP. Los servicios de voz sobre IP (VoIP), se pueden implementar tanto en las redes de acceso anteriormente mencionadas (como es el caso de los servicios de VoIP que se prestan a través de las redes HFC), como en servicios de voz sobre IP (VoIP) a través de Internet.*

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

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

Figura 8
Diagrama general del servicio de telefonía IP.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, mediante el "Resuelve" número 16, de esta misma resolución, se declara que el mercado asociado al servicio minorista de telefonía fija no se encuentra en competencia efectiva.

Ahora bien, es importante verificar si la dimensión actual de producto para este mercado debe mantenerse tal cual o en su defecto si es necesario modificarla. Se procede entonces a realizar un análisis de productos que, a pesar de encontrarse incluidos actualmente en otros mercados, podrían ser sustitutos del producto definido en el mercado del servicio minorista de telefonía fija; y por ende este diagnóstico podría arrojar que es necesario integrar dichos mercados, en el marco de lo estipulado en el artículo 14 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472, o por el contrario, que lo pertinente es que los mismos se mantengan por separado.

En línea con lo previamente dicho, se realiza un análisis de la posible sustituibilidad que puede ejercer el *servicio minorista de telecomunicaciones móviles*[2] de cara al servicio minorista de telefonía fija, lo anterior en concordancia con lo instruido por el Consejo de la SUTEL mediante el Acuerdo 009-048-2020.

Con respecto a la sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda, a través de las preguntas realizadas mediante la encuesta de percepción de calidad de los servicios de telecomunicaciones[3], se observa que el 90,9% de los usuarios del servicio minorista de telefonía fija consultados también hace uso del servicio minorista de telefonía móvil. En particular el 53,5% de estos usuarios del servicio de telefonía fija que a su vez disfrutan de la telefonía móvil pospago señalan que, a pesar de que se presente el escenario en que el precio que actualmente pagan por el servicio de telefonía fija aumente un 10,0%, de forma permanente, continuarían utilizando ambos servicios y solamente un 37,0% afirma que se quedaría únicamente con el servicio de telefonía móvil. La misma tendencia se presenta con los usuarios del servicio de telefonía fija que disfrutan a su vez de la telefonía móvil prepago, un alto porcentaje de estos (específicamente 68,7%) señala que, si se da el escenario en que el precio que actualmente pagan por el servicio de telefonía fija aumente un 10,0%, de forma permanente, también continuarían utilizando ambos servicios y solamente el 11,9% confirma que se quedaría exclusivamente con el servicio de telefonía móvil.

Por su parte, al consultar a los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones[4] participantes del mercado del servicio minorista de telefonía fija si consideran que el servicio de telefonía móvil es sustituto del servicio de telefonía fija, un 45,0% afirma que esto es cierto. De igual forma un 45,0% de dichos actores opinan que el servicio de telefonía móvil no es sustituto del servicio de telefonía fija y un restante 10,0% no brinda respuesta.

Por lo tanto, se tiene que, al día de hoy tanto desde la óptica de la oferta, como de la demanda, se considera que el servicio minorista de telefonía móvil no es sustituto del servicio minorista de telefonía fija. De ahí que al no cumplirse el primer criterio para determinar si es necesario cambiar la dimensión del producto del mercado del servicio minorista de telefonía fija, se concluye que el servicio minorista de

[2] Este servicio compone el *Mercado del servicio minorista de telecomunicaciones móviles*, mediante la resolución RCS-248-2017 se establece que este mercado incluye el servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones, el servicio de llamadas con origen en una ubicación móvil y destino nacional, el servicio de mensajería corta con origen en una ubicación móvil y con destino nacional y el servicio de transferencia de datos a través de redes móviles.

[3] Encuesta de percepción de calidad de los servicios de telecomunicaciones 2023. Tamaño de la muestra para servicios de telefonía fija y móvil de 4614. Confianza del 95%, con un margen de error ± 4% y heterogeneidad del 50%.

[4] Encuesta remitida por la SUTEL a los operadores que brindan el servicio minorista de telefonía fija mediante los oficios 03976-SUTEL-DGM-2023, 03980-SUTEL-DGM-2023, 03984-SUTEL-DGM-2023, 03988-SUTEL-DGM-2023, todos con fecha del 12 de mayo del 2023.

telefonía fija y el servicio minorista de telefonía móvil deben seguir manteniéndose en mercados separados. No obstante, lo anterior, una próxima revisión de este mercado permitirá analizar la evolución que pueda tener la presión del servicio minorista de telefonía móvil sobre el servicio minorista de la telefonía fija para efectos de determinar si dicha circunstancia de sustituibilidad podría ser diferente para ese momento.

Otro producto que podría ser sustituto del actualmente definido en el mercado del servicio minorista de telefonía fija corresponde a los *servicios de voz OTT* (*Over The Top*, por sus siglas en inglés), por lo que se procede a analizar la posible sustituibilidad que pueden ejercer estos con respecto al servicio minorista de telefonía fija.

La UIT, en la recomendación UIT-T D.262 define los servicios OTT de la siguiente manera:

> *"(…) una aplicación proporcionada, y a la que se accede, a través de la Internet pública que podría ser un sustituto técnico/funcional directo de los servicios de telecomunicaciones internacionales tradicionales".*[5]

Por su parte, el ORECE en el documento Report on OTT Services[6] define los servicios OTT de la siguiente forma: *"(…) contenidos, servicios o aplicaciones que se proporcionan al usuario final a través de la Internet pública",* además agrega que *"(…) el término OTT no se refiere a un tipo particular de servicio sino a un método de prestación, es decir, la prestación a través del servicio público Internet."*.

Según indica el ORECE en ese mismo escrito, existen razones por las cuales desde la óptica de la demanda los servicios de voz OTT (OTT-0/1[7]) no son sustitutos homogéneos de los servicios tradicionales de telefonía vocal (entre los que se encuentra el servicio minorista de telefonía fija); algunas de estas razones son "*(…) que los usuarios finales perciben que los servicios OTT tienen menor calidad y seguridad, y la falta de interoperabilidad entre los servicios de voz OTT, es decir, la persona que llama y la parte llamada deben estar suscritos al mismo servicio.*".

Ahora bien, de acuerdo con la encuesta realizada a los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones participantes del mercado del servicio minorista de telefonía fija[4], se obtiene que desde el punto de vista de la oferta el 42,0% considera que los servicios de voz OTT (OTT-0/1) actualmente si son sustitutos del servicio de telefonía fija y un 47,0% considera que estos servicios no son sustitutos.

Dicho lo anterior, al igual que en el caso del servicio de telefonía móvil se tiene que, hoy en día, sigue sin considerarse tanto desde la óptica de la oferta, así como de la demanda, que los servicios de voz OTT (OTT-0/1) sean sustitutos del servicio minorista de telefonía fija. Debido a esto, al no cumplirse el primer

---

[5] Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2019). Marco de Colaboración para los OTT. En https://www.itu.int/rec/T-REC-D.262-201905-I/es.

[6] Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas. (2016). Report on OTT Services. En https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2016/2/BoR_%2816%29_35_Report_on_OTT_services.pdf

[7] Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2019). Repercusiones económicas de los servicios OTT en los mercados nacionales de telecomunicaciones/TIC. En https://www.itu.int/en/ITU-D/Study-Groups/2018-2021/Documents/2020/470102_Question3-1and4-1S.pdf
El Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) clasifica los servicios OTT en tres grupos: ▪ "OTT-0 comprende los servicios de comunicaciones electrónicas (SCE) que pueden terminarse en una red fija o móvil, como las llamadas iniciadas en Skype". ▪ "OTT-1 comprende los servicios distintos de los de comunicaciones electrónicas, pero que pueden competir con ellos". ▪ "OTT-2 engloba todos los demás servicios OTT que no pertenecen a las categorías OTT0 u OTT-1 (comercio electrónico, vídeo, difusión de música, etc.)"

criterio para determinar si es necesario cambiar la dimensión del producto del mercado del servicio minorista de telefonía fija, se concluye que los servicios de voz OTT (OTT-0/1) y el servicio minorista de telefonía fija pertenecen a mercados separados. No obstante, lo anterior, una próxima revisión de este mercado permitirá analizar la evolución que pueda tener la presión de los servicios de voz OTT (OTT-0/1) sobre el servicio minorista de la telefonía fija para efectos de determinar si dicha circunstancia habrá variado para ese momento.

Expuestos los motivos anteriores, se considera que no existen sustitutos desde la perspectiva de la demanda y tampoco desde la perspectiva de la oferta para este servicio. Por lo que el mercado compuesto por el servicio minorista de telefonía fija continúa definiéndose de la siguiente manera:

> *"Mercado del servicio minorista de telefonía fija: incluye el servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones y el servicio de comunicaciones de voz con origen en una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado y con destino nacional".*

3.1.2. Dimensión Geográfica

Tal y como se mencionó en la sección anterior, existen dos tipos de tecnologías (conmutación de circuitos y conmutación de paquetes) y diversos tipos de redes de telecomunicaciones (red de telefonía pública conmutada, redes HFC (Hybrid Fiber-Coaxial), redes de fibra óptica (FTTx), redes inalámbricas, redes satelitales) sobre las cuales se brinda el servicio minorista de telefonía fija.

De acuerdo con los datos reportados por la SUTEL en el Informe Estadísticas del Sector Telecomunicaciones Costa Rica 2022[8], el 83,9% de las suscripciones propias del servicio minorista de telefonía fija para el año 2022 corresponden a la telefonía básica tradicional (conmutación de circuitos), tipo de telefonía fija que es brindada únicamente por el Instituto Costarricense de Electricidad y además de esto su oferta posee un alcance geográfico de dimensión nacional.

Ahora bien, a pesar de que puede darse el caso de operadores que brinden el servicio de telefonía fija en un ámbito geográfico inferior al nacional, la presencia de estos otros operadores a la fecha no ha venido a suponer una alteración suficiente en las condiciones de competencia en el mercado con respecto al resto del territorio nacional, esto debido a que su representatividad en conjunto corresponde únicamente al 16,1% del total de las suscripciones del servicio de telefonía fija.

Así las cosas, y según lo expuesto en la resolución RCS-261-2016, la dimensión geográfica de este mercado del servicio minorista de telefonía fija continúa siendo de alcance nacional.

3.2. ESTRUCTURA DEL MERCADO.

3.2.1. Participantes del mercado

Para los efectos de este análisis los participantes del mercado de telefonía fija corresponden solamente a aquellos operadores que posean numeración asignada por parte de la SUTEL para ofrecer el servicio,

[8] Superintendencia de Telecomunicaciones (2023). Estadísticas del Sector Telecomunicaciones, Costa Rica 2022. En https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/informe_estadisticas_del_sector_de_telecomunicaciones_costa_rica_2022.pdf

y que los equipos por los cuales acceden al servicio no posean movilidad, ello en consistencia con lo definido en la resolución anterior.

El **cuadro 1** resume los operadores del mercado de telefonía fija costarricense que poseen numeración asignada para brindar el servicio. Tal como evidencian los datos al año 2022, existen 20 operadores, un operador más en términos absolutos (5,0%) con respecto al año 2018.

Sin embargo, en términos absolutos es importante indicar los cambios que se presentaron en estos años ya que la Superintendencia autorizó el brindar el servicio de telefonía fija y la asignación de recurso numérico para usuario final a los siguientes operadores: Comunicaciones Metropolitanas Metrocom S.A. (autorizado por medio de la RCS-282-2019), Ring Centrales S.A. (autorizado por medio de la RCS-235-2020), Costa Rica Internet Service Provider S.A. (autorizado por medio de la RCS-199-2018) y DIDWW CR S.A. (autorizado por medio de la RCS-128-2021), por otra parte los siguientes operadores de telecomunicaciones dejaron de realizar la prestación del servicio al usuario final: Radiográfica Costarricense S.A., Itellum Limitada S.A., Multicom S.A. y la empresa Telefónica de Costa Rica S.A que actualmente opera como Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A. En resumen, al finalizar el año 2018 eran 19 los operadores participantes del mercado, se autorizó brindar el servicio a 4 operadores y 3 operadores dejaron de realizar la prestación del mismo.

Cuadro 1
Costa Rica: participantes del mercado del servicio minorista de telefonía fija.
Periodo 2018 y 2022

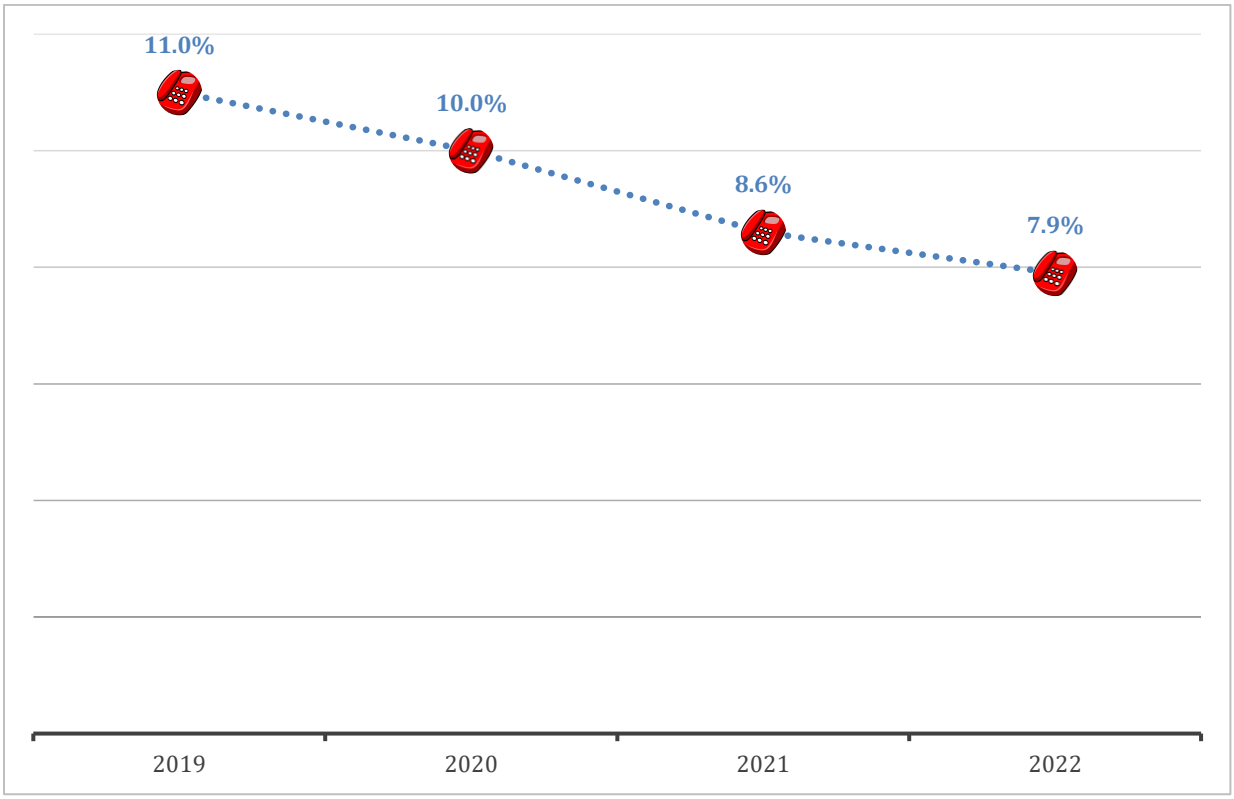
Operadores participantes del mercado del servicio minorista de telefonía fija	2018	2022
American Data Network S.A.	√	√
CallMyWay NY S.A.	√	√
Claro CR Telecomunicaciones S.A.	√	√
Comunicaciones Metropolitanas Metrocom S.A.		√
Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste, R.L.	√	√
Costa Rica Internet Services Provider S.A.		√
DIDWW CR S.A.		√
GCI Service Provider S.A.	√	√
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	√	√
Interphone S.A.	√	√
Itellum Limitada S.A.	√	
Liberty Servicios Fijos LY S.A. (Televisora de Costa Rica S.A)	√	√
Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A (Telefónica de Costa Rica S.A.)	√	√
Millicom Cable de Costa Rica S.A.	√	√
Multicom S.A.	√	
Navégalo S.A. (Othos Telecomunicaciones S.A.)	√	√
P.R.D. International, S.A.	√	√
R&H International Telecom Services, S.A.	√	√
Radiográfica Costarricense S.A.	√	
Redes Integradas Corporativas Limitada (E-DIAY S.A.)	√	√

Operadores participantes del mercado del servicio minorista de telefonía fija	2018	2022
Ring Centrales de Costa Rica S.A.		√
Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.	√	√
Telecable S.A.	√	√
Total	**19**	**20**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por los proveedores.

No obstante, si el incremento del número de participantes corresponde a un 5,0% (un operador más), cabe señalar que esto no ha significado un mayor nivel de penetración del servicio, tal y como se visualiza en el **gráfico 1** la penetración ha disminuido a lo largo del periodo pasando de un 11% en el año 2019 a un 7,9% en el año 2022, lo cual implica una disminución de un 3,1% durante estos años. Esto podría evidenciar que el servicio ha perdido importancia en los gustos y preferencias de los usuarios que, a pesar de ser un mercado con una población creciente, la cantidad de sus usuarios muestra una tendencia a la baja y en consecuencia se presenta el mismo efecto en la penetración por habitante alcanzada.

Gráfico 1.
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Penetración. Periodo 2019-2022



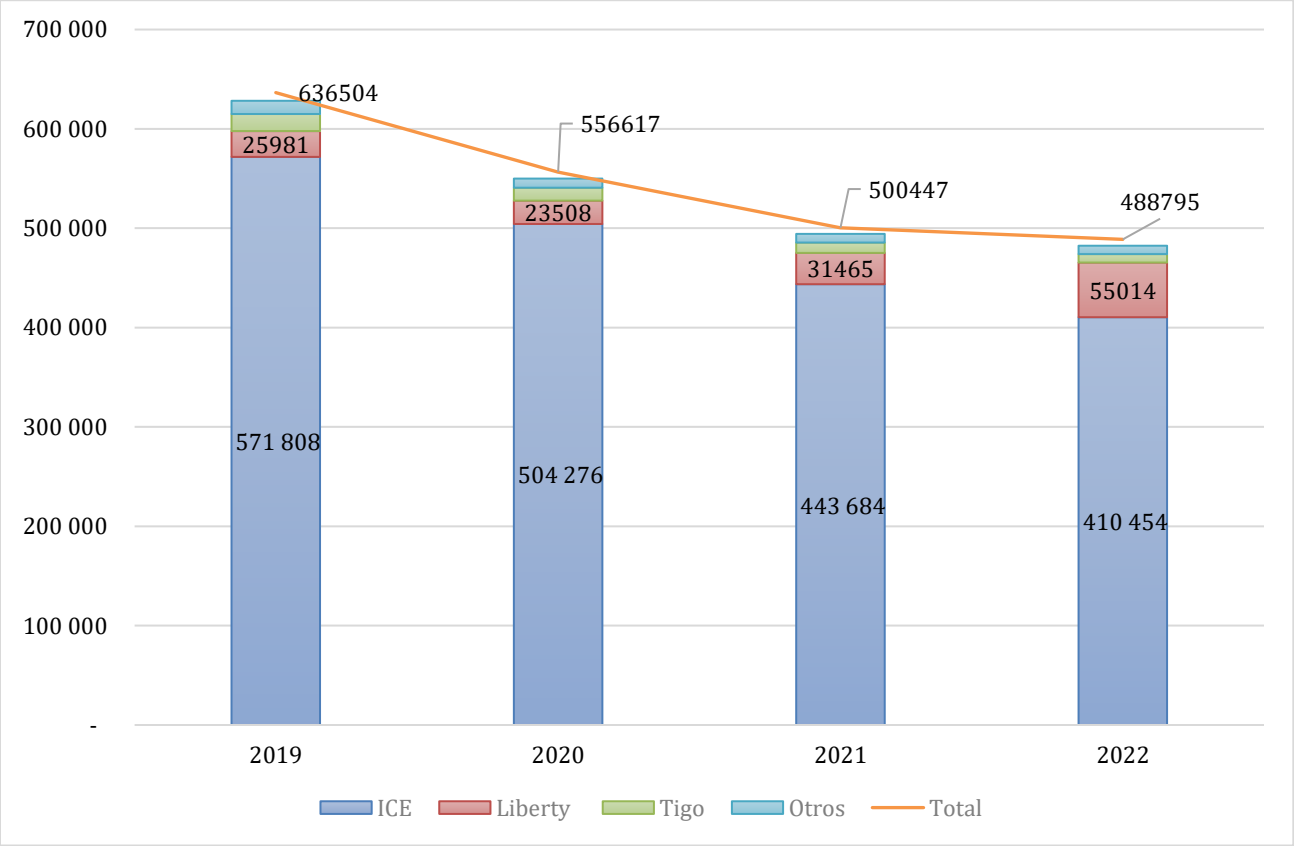
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

3.2.2. Participación de mercado

El servicio de telefonía fija viene perdiendo participación en el mercado como se puede observar en el **gráfico 2**. En el año 2019 contaba con 636.504 usuarios y para el año 2022 este dato cierra en 488.795 esto representa una reducción de 147.709 suscriptores equivalente a una disminución de un 23,0%.

La participación de mercado estimada por la cantidad de suscriptores por operador da cuenta de que el ICE continúa perdiendo mercado. En el 2019 el ICE mantenía 571.808 suscriptores lo que representa un 89,9% de la participación de mercado pasando a tener en el año 2022 un total de 410.454 suscriptores es decir un 83,9% de la participación de mercado. Esta corresponde a una reducción de 161.354 suscriptores durante el periodo citado representando 5,8 puntos porcentuales de su participación. Por su parte la empresa Liberty Servicios Fijos LY S.A ha aumentado su participación en el mercado, durante el período analizado. Este operador en el año 2019 mantenía 25.981 suscriptores (es decir un 4,0% de la participación del mercado) y al año 2022 cerró con 55.014 suscriptores (un 11,0% de participación del mercado).

Gráfico 2
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Cuota de participación de mercado cuantificada por cantidad de usuarios por operador. Distribución absoluta total por operador. Periodo 2019-2022



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

Cabe señalar que la cuota de mercado es uno de los indicadores que son sujetos de análisis para determinar la existencia de poder de mercado, pero no es el único factor al tratarse de una valoración compleja. Una alta participación es un indicio de poder de mercado. En ese sentido, la Unión Europea considera que si la compañía posee una participación menor del 40% es poco probable que sea dominante[9].

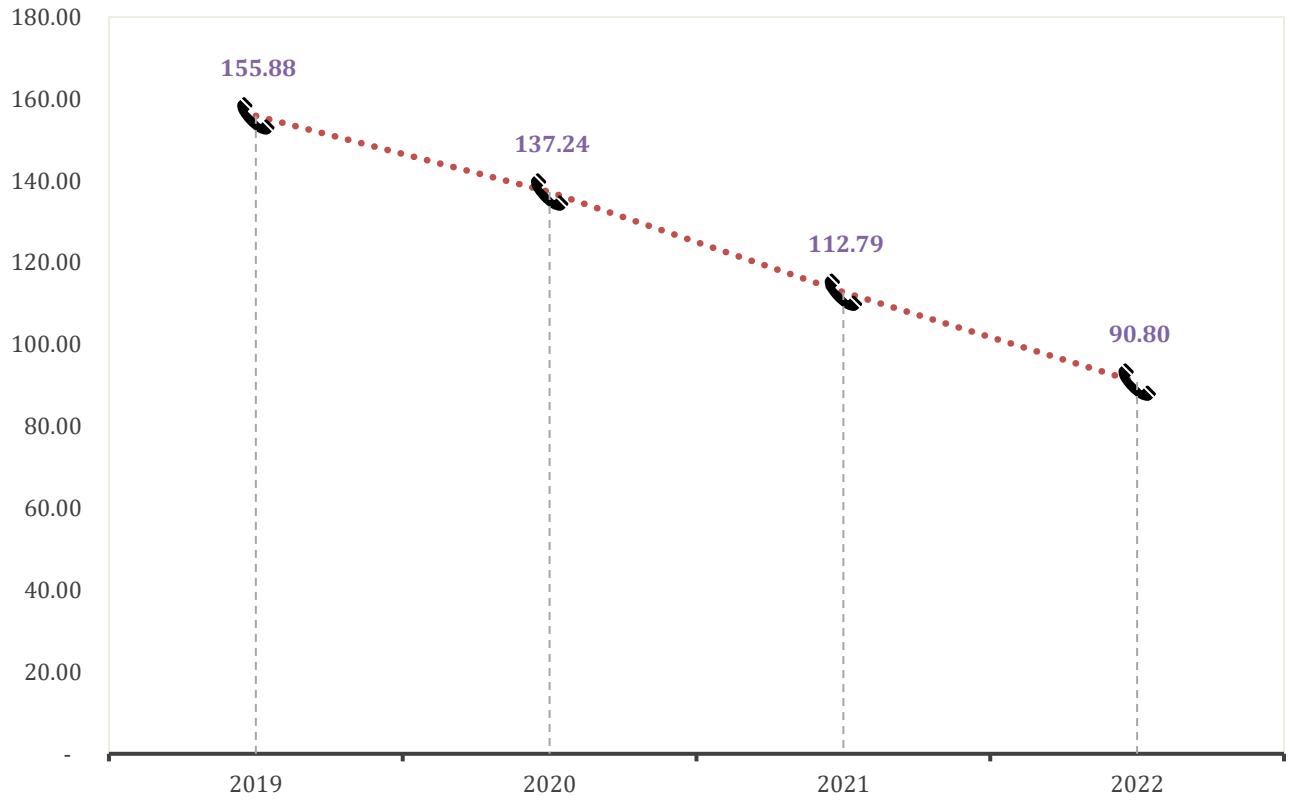
No obstante, la Comisión Europea[10] considera que *(…) las empresas con cuotas inferiores al 25 % no es probable que ocupen una posición dominante (individual) en el mercado correspondiente. En la práctica decisoria de la Comisión, la inquietud por una posible posición dominante individual sólo suele plantearse en el caso de empresas con cuotas de mercado superiores al 40 %, aunque la Comisión puede en algunos casos preocuparse por una posible posición dominante con cuotas de mercado inferiores, ya que puede darse la posición dominante sin posesión de una cuota de mercado considerable.*
Según jurisprudencia reiterada, las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas -superiores al 50%- atestiguan por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante. Puede presumirse que una empresa con una elevada cuota de mercado tiene PSM[11], y por tanto ocupa una posición dominante, si dicha cuota se ha mantenido estable a lo largo del tiempo".

De acuerdo con la definición utilizada por la Comisión Europea, es claro que, en el mercado del servicio de telefonía fija costarricense, únicamente el ICE posee tasas de participación que podrían generarle la posibilidad de tener poder de mercado. Sin embargo, una característica relevante es que, a pesar de la alta cuota de mercado que ostenta el ICE, esta presenta una disminución marcada desde que se dio la apertura del mercado puesto que pasó de tener el 100% en el 2010 a un 89,8% en el 2018 y a un 83.9% en el 2022.

Por otra parte, este mismo comportamiento se refleja en el tráfico del servicio, ello se observa en el **gráfico 3** en donde el tráfico promedio mensual ha registrado una baja de 41,75%; en cifras absolutas esta caída fue en promedio de 65,08 millones de minutos mensuales.

[9] Comisión Europea. (2013). *"Competition: Antitrust procedures in abuse of dominance."*
[10] Comisión Europea. (2002). *Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.* Diario Oficial, 2002/C 165/03/02
[11] El acrónimo PSM significa poder significativo en el mercado

Gráfico 3
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Evolución de la cantidad de minutos promedio mensual en llamadas.
Cifras en millones de minutos por año. Periodo 2019-2022

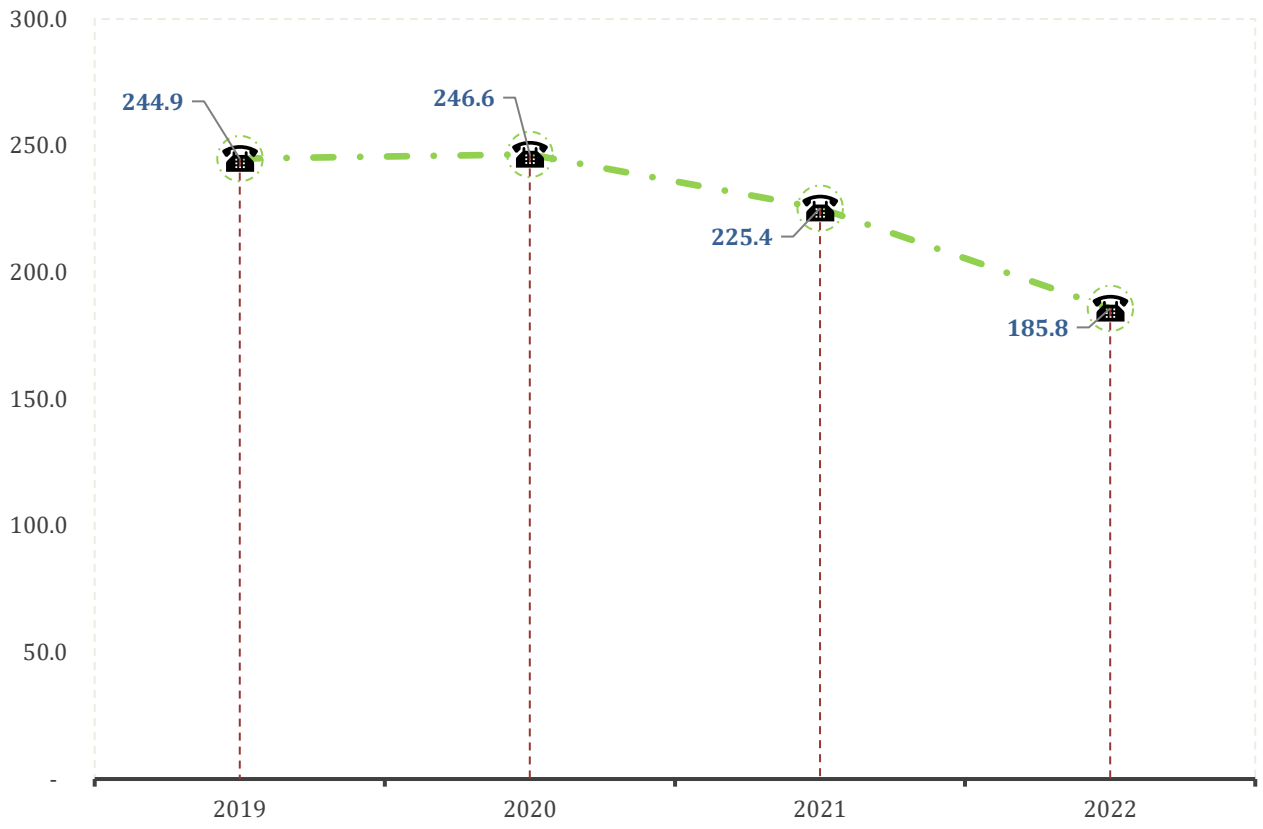


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

La caída en el tráfico se puede explicar no solo por la baja en las suscripciones, sino también debido a las facilidades que presentan otros servicios tales como la telefonía móvil y los servicios de voz OTT (OTT 0/1).

Lo anterior también se relaciona claramente con el tiempo (cantidad de minutos promedio de utilización) que destinan los usuarios en este servicio, en donde en el año 2019 en promedio los usuarios conversaban a través de servicios fijos de voz 4 horas al mes (244,9 minutos), mientras que en el 2022 esta cifra se redujo a 3 horas (185,8 minutos), lo que significa una caída de 31,83% durante este periodo tal y como se observa en el **gráfico 4**. Esto refleja un importante cambio en los hábitos de consumo de los usuarios del servicio.

Gráfico 4
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Promedio de minutos de utilización (MOU) por usuario por año.
Distribución absoluta. Periodo 2019-2022.



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

3.2.3. Concentración de mercado

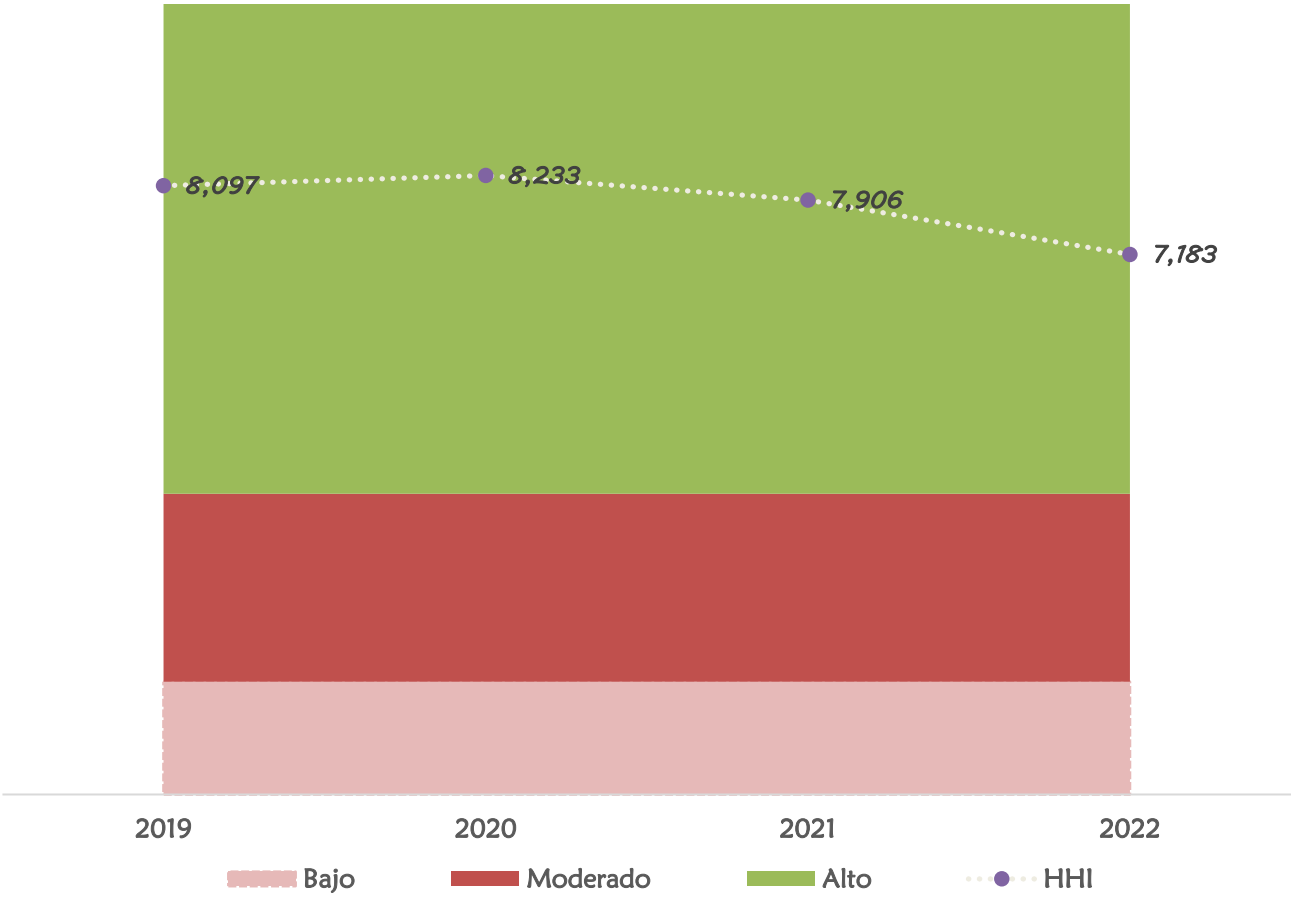
Cabe señalar que la concentración en el mercado corresponde a un tema meramente del porcentaje de participación de cada operador en este y no así a la cantidad de empresas participando en el mercado.

De acuerdo con la teoría, se utiliza el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) para evaluar el nivel de concentración de un mercado. Mientras más bajo sea el HHI la distribución de las participaciones es más equitativa, en caso contrario, mientras más alto sea, pocas empresas concentran mayores porcentajes de la industria, evidenciándose un alto grado de concentración. Asimismo, para determinar si el grado de concentración es bajo, moderado o alto se toman los parámetros establecidos a nivel internacional[12] .

[12] Fuente: U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission (2010). *Horizontal Merger Guidelines*. USA.

En cuanto a la concentración del mercado medida mediante el HHI a nivel nacional, se evidencia que el mercado del servicio de telefonía fija sigue presentado un alto grado de concentración, siendo este de 7.183 puntos, como se observa en el **gráfico 5**.

Gráfico 5
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Nivel de concentración de mercado según el Índice Herfindahl-Hirschman. Periodo 2019-2022



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

La evolución del HHI indica que el crecimiento en la cuota de participación de algunos operadores y proveedores no ha tenido gran impacto en la composición de las cuotas de mercado de este servicio, siendo que aún persiste una brecha elevada en los niveles de concentración, esto fundamentalmente como resultado de que el ICE mantiene niveles cercanos al 83.9% de cuota de mercado. Así, para este periodo aún se mantiene la afirmación de que transcurridos trece años desde la apertura del sector telecomunicaciones en el país, todavía el mercado del servicio minorista de telefonía fija presenta una alta concentración y sigue siendo dominado por un único operador.

3.2.4. Comportamiento reciente de los participantes del Mercado

3.2.4.1. Rivalidad del mercado a nivel de precios

La rivalidad del mercado se evalúa mediante el comportamiento que presentan los operadores en su oferta comercial, ello mediante los precios, las ofertas, la introducción de nuevos productos a los usuarios, así como la inversión en publicidad. Lo anterior en busca de captar una mayor proporción del mercado.

Dada la dinámica anterior y según el Tribunal Gallego de la Competencia[13] "*existen razones teóricas fuertes para creer que el compromiso con la libre competencia, sin más restricciones que las necesarias, contribuye a mejorar la productividad y competitividad de las empresas y, consecuentemente, el crecimiento económico. La relación positiva entre libre competencia y crecimiento económico lleva a concluir la necesidad de fomentarla, así como de establecer mecanismos de difusión y promoción de una "cultura que valore la competencia*". En virtud de lo anterior es de esperar que, si se presentan condiciones de competencia en este mercado, los operadores realicen ofertas atractivas para mantener y captar una mayor cantidad de suscriptores.

Al consultarles a los operadores[14] del servicio sobre el nivel de rivalidad que consideran que existe en el mercado, el 56,0% de estos considera que el nivel es alto y el 44,0% restante que corresponde a un rango entre medio y bajo.

Ahora bien, en lo que respecta a la variable precios que los operadores o proveedores cobran por brindar el servicio minorista de telefonía fija, al encontrarse este servicio en un mercado regulado, estos montos poseen un valor máximo al que los operadores pueden aspirar como retribución, es decir, actualmente existen tarifas tope. En fecha del 18 de setiembre del 2013 mediante acuerdo 028-050-2013 el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) emite la resolución RCS-268-2013, normativa en la cual establece las tarifas tope o máximas aplicables a los montos por cobrar al brindar dicho servicio.

Lo anterior se trae a colación ya que, estas tarifas corresponden a las vigentes en el período analizado para el presente estudio de mercado, sin embargo, es relevante también mencionar que en sesión ordinaria 084-2022, celebrada en fecha del 22 de diciembre del 2022, mediante acuerdo 009-084-2022, de las 15:00 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones emite la resolución RCS-330-2022, "PROPUESTA TARIFARIA PARA EL SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA PRESENTADA POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD", la misma fija las nuevas tarifas tope aplicables a los montos máximos que están habilitados los operadores para cobrar por brindar el servicio de telefonía fija, estas nuevas tarifas entraron en vigor a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta, la cual se dio mediante el alcance 7 de este diario, correspondiente al día miércoles 18 de enero del 2023. En el **cuadro 2** se muestra una recopilación de ambas tarifas tope:

[13] Fuente: Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia. (2010). *Economía y Defensa de la Competencia.* Santiago de Compostela: XUNTA DE GALICIA.

[14] Mediante la encuesta remitida a los operadores a través de los oficios 03988-SUTEL-DGM-2023 – 03984-SUTEL-DGM-2023 – 03976-SUTEL-DGM-2023 – 03980-SUTEL-DGM-2023.

Cuadro 2
Costa Rica: Servicio de telefonía fija. Tarifas tope o máximas
Básica mensual y precios por minuto.

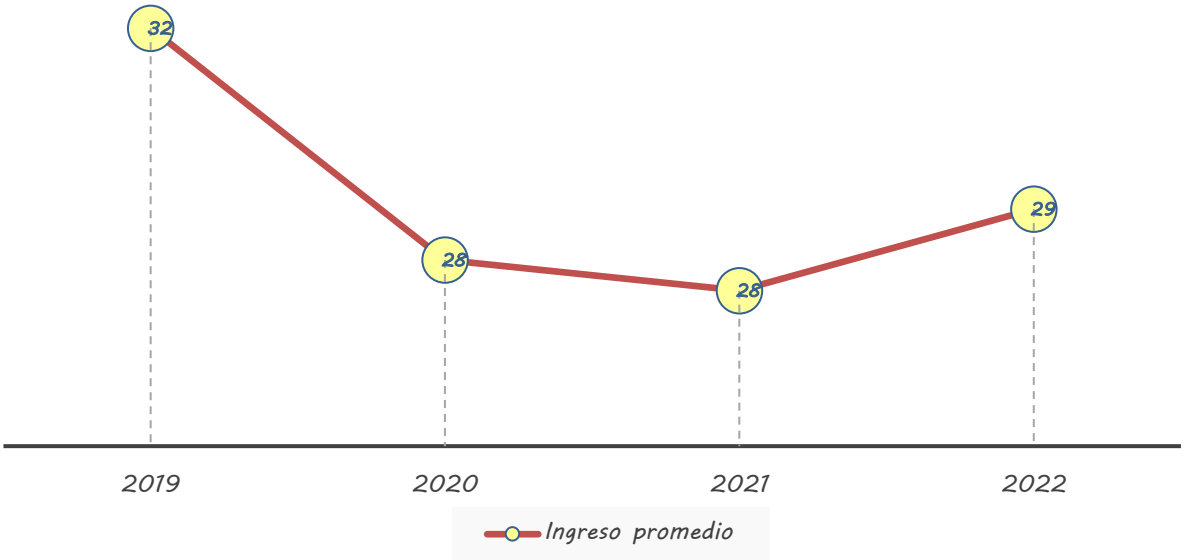
Servicios	Tarifa tope RCS-268-2013*	Tarifa tope RSC-330-2022**
Tarifa mensual de acceso telefonía fija	3.339 colones	6.718,54 colones
Tarifa del minuto origen nacional fijo y destino nacional fijo	7,6 colones/ minuto	18,71 colones/ minuto
Tarifa del minuto origen nacional fijo y destino nacional móvil	21,9 colones/ minuto	32,22 colones/ minuto

Fuente: Dirección General de Mercados, 2023.
**Vigente hasta el día 17 de enero del 2023.*
***Vigente a partir del día 18 de enero del 2023.*

En la encuesta realizada a los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija se les consulta si, a partir de la entrada en vigor de la resolución RCS-330-2022 emitida por la Superintendencia de Telecomunicaciones, han realizado aumentos en sus montos establecidos como retribución por brindar el servicio y en la totalidad de las respuestas recibidas se indica que, para dicho momento, no habían realizado aumentos a partir de esta actualización tarifaria. Así también, al consultar el porqué de la respuesta anterior se mencionan diferentes razones, entre las cuales se menciona que *se están realizando los estudios necesarios para determinar el posible incremento del servicio*, y además consideran que *no es el momento adecuado para realizar dicho incremento*.

Otro de los aspectos importantes por analizar, se muestra en el **gráfico 6** donde se refleja en el ingreso promedio por minuto que se cursa en la red fija (con destino tanto nacional fijo como destino nacional móvil), y se evidencia una disminución del ingreso que corresponde a un 7,6% durante el período 2019-2022.

Gráfico 6
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Ingreso promedio por minuto cursado en una red fija*. Periodo 2019-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.
**Nota: El ingreso promedio se estima al dividir el ingreso total anual del servicio entre los minutos totales anuales del mismo*

3.2.4.2. Rivalidad del mercado en factores no relacionados con el precio

Para poder determinar la existencia de rivalidad en factores no relacionados con el precio el análisis se centrará en elementos tales como: la publicidad, la imagen de la marca, nivel de lealtad del cliente, entre otros.

- *Publicidad*. De los datos obtenidos en la entrevista, realizada a los operadores y proveedores del servicio, se deriva que solo el 47,0% de los encuestados realiza tareas relacionadas con publicidad, en su mayoría a través de redes sociales (Facebook es más utilizada para estos fines) y en segundo lugar a través de medios convencionales (televisión, radio y medios escritos), cabe señalar que la publicidad es un elemento que da cuenta del entorno competitivo de un mercado.

  Aunado a lo anterior, la inversión en publicidad que indican realizar los operadores es muy variable, algunos de estos consideran la publicidad como un elemento importante para posicionarse en el mercado, siendo así que unos presupuestan montos representativos para este rubro, por ejemplo, el operador que más presupuesto destina a esta partida asigna un monto de $30 000 de forma trimestral.

- La imagen de la marca. Este elemento resulta de mucha importancia a la hora de posicionarse en el mercado, tanto de manera positiva como negativa, acarreando así beneficios para el operador que logre un buen posicionamiento en el mercado. Siguiendo lo desarrollado en la resolución RCS-261-2016, "*una marca que no se relaciona con ningún atributo positivo o beneficio en la mente del cliente posiblemente tendrá una trayectoria fugaz en el mercado. Mientras que la diferenciación de un producto o servicio permite en primer lugar que el consumidor reconozca la marca y tome su decisión de compra y en segundo lugar, la marca permite crear vínculos, y formar una relación entre el cliente y la marca*".

  Así las cosas, es mediante la publicidad que los operadores logran posicionar su marca en el mercado, ello a través de la ejecución de campañas publicitarias, que en muchos casos conllevan un gasto representativo para así lograr el posicionamiento de sus servicios de telecomunicaciones y de su marca en general. De acuerdo con la encuesta, los operados tales como el Instituto Costarricense de Electricidad con KOLBI y otros como Telecable y Liberty son los que más invierten en este elemento.

  Nivel de lealtad del cliente. Con respecto a la calificación sobre la lealtad que los de usuarios del servicio de telefonía fija mantienen con la empresa proveedora contratada, la encuesta realizada a los operadores y proveedores del servicio releva que el 58,0% de estos considera que es alta y el 42,0% que se encuentra en un rango entre medio y bajo. En adición a lo anterior, los operadores y proveedores del servicio consideran que el principal factor que condiciona a los usuarios para que cambien de proveedor de servicios es la *limitante a la portabilidad numérica*. Por su parte, en cuanto a los principales factores que los oferentes de este servicio consideran que provocan que los usuarios cambien de proveedor se mencionan: *el servicio responde a las necesidades específicas de los clientes*, *incremento en opciones de empaquetamientos y promociones*, *calidad y estabilidad*, *servicios de valor agregado*, entre otros.

- El empaquetamiento de servicios. Este elemento es de medular importancia, dado que se constituye en una tendencia en todos los mercados de telecomunicaciones y el costarricense no es la excepción. Existen muchas razones por las cuales los operadores ofertan sus servicios de manera empaquetada, siendo una de ellas el realizar descuentos en el precio lo que hace más atractivos los servicios ofertados para los usuarios del mercado. También ello permite que los operadores logren hacer un mejor manejo en sus costos, es decir dota de mayor eficiencia la comercialización de los servicios, ello en el sentido que conlleva a una reducción de los costos comunes, tal como: uso de red, gastos administrativos, de cobranza, de publicidad, entre otros, que resultan en economías de escala, menores costos y con ello, en principio, deberían trasladarse al consumidor, mediante ofertas comerciales con mejores condiciones.

  En cuanto al empaquetamiento de los servicios que ofrecen los operadores actualmente, se tiene que algunos de estos actores empaquetan dos, tres y hasta cuatro servicios (esta opción ha surgido más recientemente), lo cual incluye combinaciones de servicios minoristas tales como: telefonía fija, televisión por suscripción e internet y recientemente telefonía móvil. Para el caso del servicio de telefonía fija, la encuesta realizada a los operadores permitió determinar que un 53,0% de los usuarios adquieren el servicio de telefonía fija empaquetado con otro servicio (ya sea internet o televisión por suscripción). Cabe señalar que no todas las empresas oferentes del servicio de telefonía fija ofrecen los servicios empaquetados.

  Existen también operadores que han adecuado sus ofertas comerciales a las exigencias del mercado, ejemplo de ello es el Instituto Costarricense de Electricidad que ofrece todo tipo de planes contando con opciones solamente de telefonía fija, hasta paquetes en los que se puede contratar todos los servicios en un plan *triple play* con una velocidad desde 30 Mbps que incluye internet por fibra óptica, televisión por suscripción y telefonía fija[15] desde ¢37.900.

  Por otra parte, la empresa Liberty Servicios Fijos LY S.A., que también posee clientes en el servicio de telefonía fija, ofrece opciones de empaquetamiento conocidas como triple play en las cuales incluye servicio de internet con velocidades desde 45 Mbps, televisión por suscripción y telefonía[16] desde los ¢29.000.

  Lo anterior da fe que la estrategia comercial de los operadores del mercado costarricense que engloba al servicio minorista de telefonía fija se ha ido orientando hacia el empaquetamiento de los servicios, sin embargo, esto está directamente relacionado con las posibilidades tecnológicas de la red de telecomunicaciones utilizada por cada operador para llevar sus servicios a sus usuarios.

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

Respecto a las fuentes de insumo que necesitan los operadores o proveedores que brindan el servicio minorista de telefonía fija se tienen dos elementos principales a saber: la interconexión y la numeración.

En cuanto a la *interconexión* la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, la define como la "*conexión física o lógica de redes públicas de telecomunicaciones utilizadas por un mismo operador o*

[15] Información obtenida de la página web de la empresa el 1 de noviembre de 2023 https://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi_dev/hogares/planes/Planes_Hogar_Fibra_optica/internet-telefonia-tv/planes+triple+con+tv+simetrico,
16 Información obtenida de la página web de la empresa el 1 de noviembre de 2023 https://libertycr.com/triple-play#loaded

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

Dado lo anterior, resulta imprescindible que los operadores logren establecer los acuerdos de interconexión para desarrollar un mercado competitivo. Para ello la normativa define las pautas para facilitar estos acuerdos las cuales se encuentran contenidas en el artículo 8 inciso iii y artículo 11 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes[18]. En este contexto el cargo de interconexión representa un costo importante que enfrentan los operadores nuevos que se incorporen al mercado.

De la encuesta aplicada a los operadores, en donde se les consultó si habían enfrentado algún tipo de dificultad en las relaciones de interconexión, solo un operador indicó que se presentó un incidente de esta naturaleza. Lo anterior da cuenta que la interconexión entre operadores se ha dado de una forma sana, sin configurarse en una barrera para el intercambio de tráfico entre los operadores. Otra de las razones por las cuales se considera que en esta área no se presenten muchos desacuerdos se debe a la existencia del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, que desarrolla la regulación del acceso y la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones o de sus elementos, recursos o servicios asociados, el establecimiento de las normas técnicas, económicas y jurídicas aplicables a las relaciones que surjan entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, operadores de redes públicas de telecomunicaciones, o ambos; a fin de asegurar el acceso o la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones.

En lo que respecta a la asignación de numeración, tal y como establece la norma[19], corresponde a un recurso escaso que debe ser asignado de forma eficiente y no discriminatoria por parte de la SUTEL a los operadores o proveedores autorizados para brindar el servicio de telefonía fija. Así las cosas, para el

---

17 Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642.

18 Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes
Artículo 8º- Obligaciones generales de los operadores y proveedores.
Todos los operadores de redes públicas y proveedores de servicios disponibles al público, sin perjuicio de cualquier otra obligación que establezca el ordenamiento jurídico, e independientemente del título habilitante que les corresponda, tendrán las siguientes obligaciones generales respecto del régimen de acceso e interconexión:
…
iii. Negociar acceso o interconexión. Tendrán el derecho y cuando así lo soliciten otros operadores o proveedores, la obligación de negociar el acceso o la interconexión, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8642, la Ley 7593 y este reglamento.
Artículo 11°-Condiciones técnicas del acceso o la interconexión…
El operador o proveedor al cual le han solicitado el acceso o la interconexión deberá proveer de manera desagregada, en forma transparente, no discriminatoria y en condiciones de igualdad, los servicios que se ofrezca a sí mismo, a sus empresas filiales, subsidiarias, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico o a otros operadores o proveedores.

19 Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642.
Artículo 2, inciso g) Asegurar la eficiente y efectiva asignación, uso, explotación, administración y control del espectro radioeléctrico y demás recursos escasos.
Artículo 3, inciso g) Optimización de los recursos escasos: asignación y utilización de los recursos escasos y de las infraestructuras de telecomunicaciones de manera objetiva, oportuna, transparente, no discriminatoria y eficiente, con el doble objetivo de asegurar una competencia efectiva, así como la expansión y mejora de las redes y servicios.
Artículo 6, inciso 18) Recursos escasos: incluye el espectro radioeléctrico, los recursos de numeración, los derechos de vía, las canalizaciones, los ductos, las torres, los postes y las demás instalaciones requeridas para la operación de redes públicas de telecomunicaciones.

año 2022, se registra un operador más con numeración asignada, siendo que el crecimiento para el periodo fue de un 5,0%, ello se presentó en el cuadro 1.

Aunado a lo anterior, se tiene que una mayor cantidad de operadores (el 95,0% que respondió la encuesta) afirma que no han tenido problemas en las relaciones de interconexión, cifra que mejoró considerablemente respecto al estudio anterior donde solamente el 76,0% confirmó no haber tenido inconvenientes en ese campo.

Todo lo anterior evidencia que las condiciones para la entrada de nuevos operadores a este mercado han mejorado, al disponer los nuevos entrantes de acceso a los insumos esenciales antes mencionados, lo que implica que no existen barreras que obstaculicen la entrada y el desarrollo de este mercado, ello da la posibilidad que cada vez más operadores puedan ser partícipes del mercado y así mejorar los niveles de competencia en este.

3.2.6. Poder compensatorio de la demanda

Tal y como se estableció en la resolución RCS-082-2015, el poder compensatorio de la demanda depende de la posibilidad del cliente de cambiar de proveedor, disminuir significativamente su consumo o incluso eliminar el servicio ante un incremento en el costo, por lo cual, el poder del consumidor está ligado a su capacidad de reaccionar, de manera certera, a las condiciones impuestas por el operador con el que negocia.

En ese sentido, de los operadores que respondieron a la consulta, únicamente el 16,0% considera que poseen algún cliente con un alto volumen de compra, que le genera poder para *negociar los precios*, *reparación de averías* y *condiciones en las cuales su representada les ofrece el servicio*.

Partiendo de la información que arrojó la encuesta, se estima que el poder compensatorio de los consumidores en el servicio de telefonía fija sigue siendo bajo.

3.2.7. Costos de cambio de operador

El costo que implique para los usuarios cambiar de operador es de mucha importancia en el sentido que se constituye como una barrera de salida. Así las cosas, el que existan barreras de salida para los usuarios disminuyen las posibilidades de que estos puedan cambiar de operador con facilidad, lo que incide reduciendo la posibilidad de generar rivalidad competitiva del mercado.

Usualmente, mediante los contratos de adhesión es donde se establecen cláusulas de salida que tienen como objetivo obstaculizar la salida a los usuarios de los servicios. En ese sentido, mediante la encuesta aplicada a los operadores se constató que el 63,0% no poseen en sus contratos cláusulas de permanencia mínima que impliquen un alto costo de salida para los usuarios. Este contrato se circunscribe a requisitos como*: remitir una solicitud de desconexión, pagar la factura pendiente* o *presentarse a la sucursal a solicitar el retiro del servicio*.

Asimismo, el 37,0% de los operadores que aún incluyen alguna cláusula de vigencia mínima, generalmente el lapso que establecen es de un año, y en algunos casos cuando se rescinde el contrato antes de cumplido el tiempo mínimo, algunos aplican una penalidad, y otros piden que el usuario

solamente notifique la desconexión del servicio o acuda a una sucursal a realizar la gestión. Cabe señalar que los operadores que incorporan dicha cláusula lo hacen en virtud de la contraprestación de algún tipo de beneficio dado al usuario final al momento de suscribir el servicio, tal como descuentos, equipo subsidiado, etc. Lo anterior implica que los usuarios conocían de la existencia de dichas condiciones al firmar el contrato.

Dado lo anterior, se considera que estos aspectos no constituyen altos costos para los usuarios y por ende no representan una barrera de salida significativa.

Por otro lado, los operadores encuestados además indicaron que sigue persistiendo la condición limitante sobre la portabilidad fija, lo que implica que los usuarios de telefonía fija no cuenten con la posibilidad de pasarse a otro operador con su número telefónico. Sin embargo, es importante mencionar que el Tribunal de Justicia reafirmó el derecho de Portabilidad Numérica a los clientes de telefonía fija por medio de un fallo judicial notificado a la Superintendencia de Telecomunicaciones el día 17 de mayo del 2023, el cual le brinda al usuario final la posibilidad de ejercer su derecho a escoger su operador de telefonía fija manteniendo así su número telefónico.

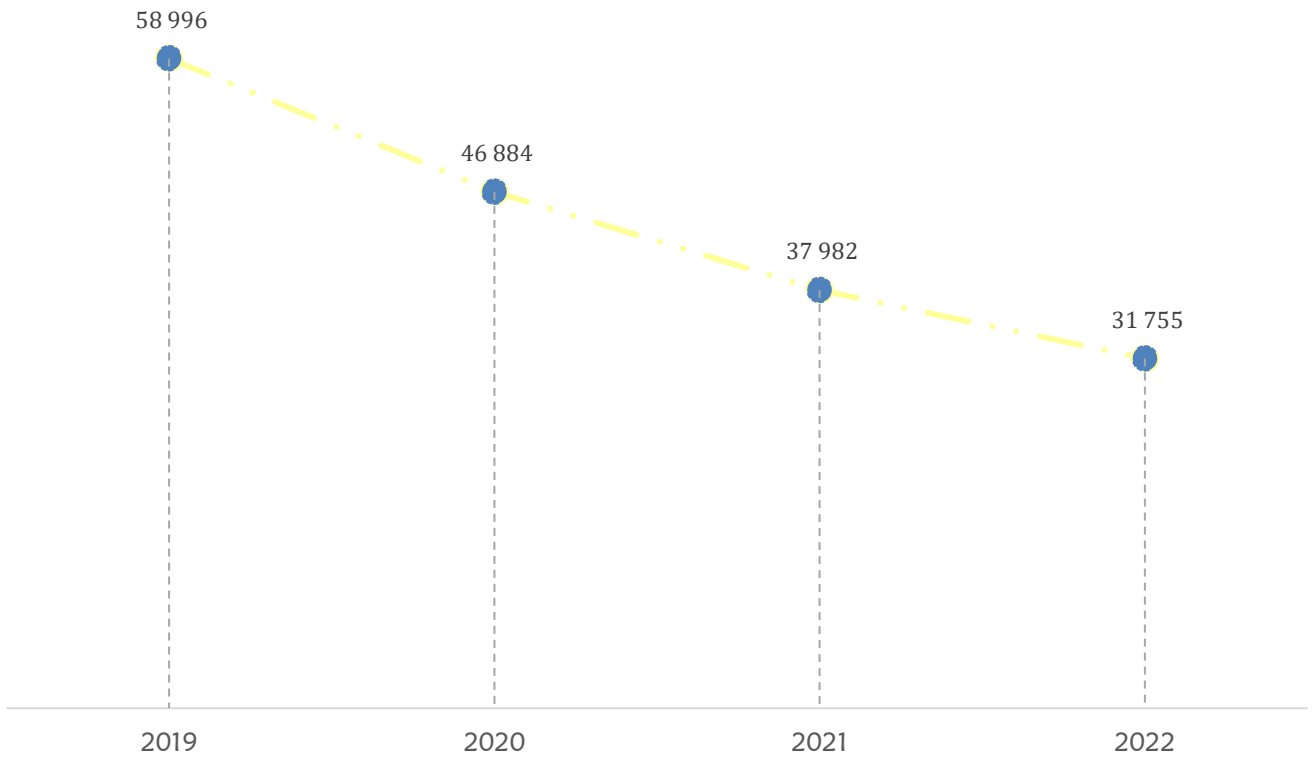
En virtud de lo anterior, se concluye que el mercado del servicio minorista de telefonía fija no posee costos de cambios de operador.

3.2.8. Rentabilidad

En el **gráfico 7** se presentan los ingresos por el servicio de telefonía fija, como se observa estos han venido decreciendo durante el periodo comprendido entre el año 2019 y el 2022, siendo que la disminución del año 2019 respecto al año 2022 fue de 46,2%, mientras que la tasa de decrecimiento promedio anual fue de 18,6%.

El comportamiento de este servicio se explica en parte por la caída que ha presentado tanto en la cantidad de suscriptores como en el tráfico, lo cual evidentemente impacta los ingresos. Cabe señalar que para el periodo analizado no se había presentado ningún reajuste de los topes tarifarios.

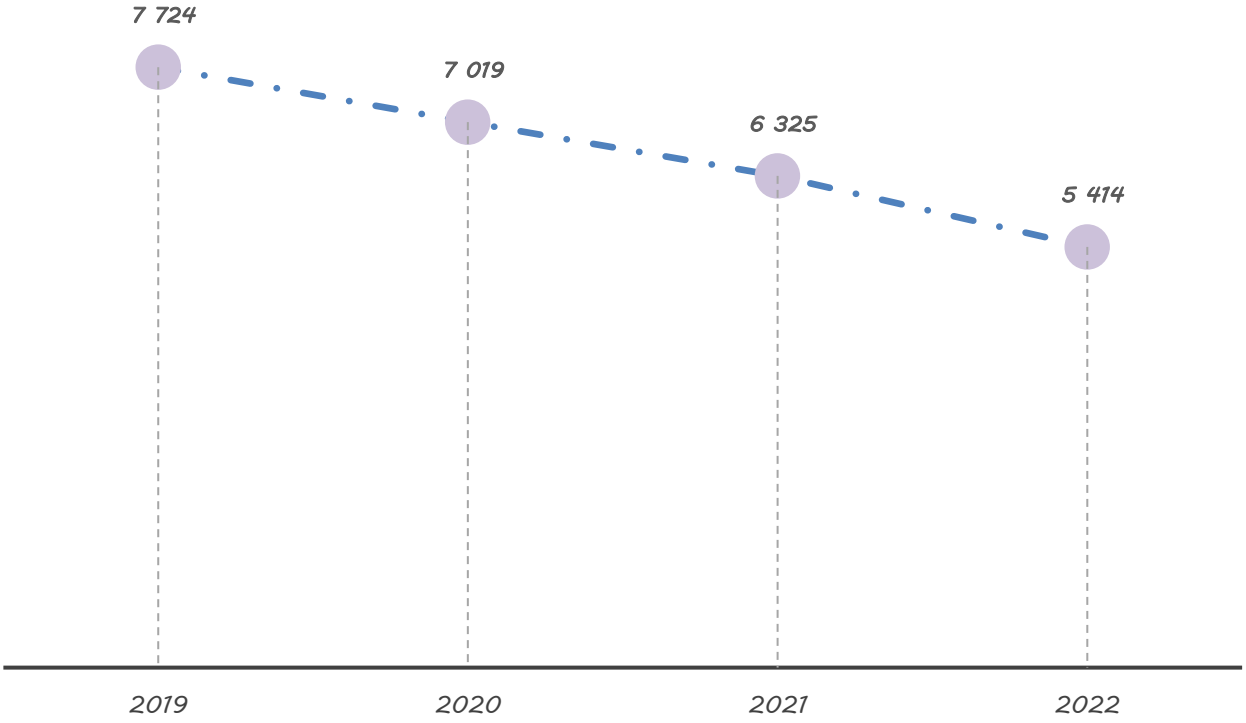
Gráfico 7
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Ingresos de la actividad. Periodo 2019-2022.



Nota: Los datos están dados en millones de colones.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

Otra de las variables que permite evaluar el comportamiento de los ingresos es el ingreso promedio por usuario (ARPU por sus siglas en inglés), que como se observa en el **gráfico 8** disminuyó significativamente en el año 2022 en relación con el año 2019. Esta variable mostró una caída pasando de existir un ingreso promedio por usuario de 7.724 en el año 2019 a 5.414 en el año 2022, lo cual representa una disminución de un 29,9 %. En promedio se dio una disminución anual de 11,1%, el detalle del comportamiento de esta variable en el periodo se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 8
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Ingreso* promedio por usuario por año (ARPU). Periodo 2019-2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.
**Nota: en este ingreso está contemplado la totalidad de servicios fijos (tarifa básica, excedente, conexión, internacional)*

3.3. BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO

Analizar el efecto que tienen las barreras de entrada al mercado es importante en el entendido que estas representan un obstáculo al ingreso de nuevos competidores, en beneficio de las empresas ya instaladas y manteniendo, por tanto, sus expectativas de rentabilidad y dominio de manera permanente o por más tiempo.

En ese mismo sentido, la existencia o no de barreras de entrada o salida incide de manera directa en el nivel de competencia del mercado. Así las cosas, la presencia de barreras de entrada que imposibiliten la capacidad de respuesta de los actuales o potenciales operadores disminuye el nivel de competencia. Por el contrario, un mercado con bajas o nulas barreras de entrada facilita que un posible abuso del poder sea fácilmente aplacado y, por lo tanto, el poder del operador dominante sea transitorio.

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

3.3.1.1. Costo de capital de la industria de telecomunicaciones.

El costo promedio ponderado de capital (CPPC) mide, en términos porcentuales, el costo de capital de un inversionista, entendido éste como una media ponderada del costo (financiero o de oportunidad) entre la proporción de recursos propios y la proporción de recursos ajenos (deuda) con los que se financiaría la inversión.

La importancia de analizar el CPPC radica en que la generación del valor de una empresa está estrechamente ligada al costo promedio ponderado de capital pues, la riqueza del accionista, la misma que está atada al valor de la organización, se incrementa sí y sólo sí la rentabilidad que arroja esta, es superior a lo que costaron los recursos que se utilizaron para financiarla, es decir, si excede el costo promedio ponderado de capital.

Con base en lo anterior, en el contexto del mercado de telecomunicaciones, el costo del capital corresponde a la rentabilidad mínima con la que las empresas operadoras estarían dispuestas a realizar inversiones para continuar brindando servicios de telecomunicaciones.

Para el año 2022 la SUTEL mediante la resolución RCS-223-2022, con datos a diciembre 2020, determinó que la tasa requerida de retorno de capital era del 11,61% en el caso pre impuestos y 10,94% post impuestos. Anteriormente esta tasa fue fijada en el año 2021 mediante la resolución RCS-096-2021, con datos a diciembre 2019, que determinó que la tasa requerida de retorno de capital era del 12,82% en el caso pre impuestos y 11,57% post impuestos. Es decir, en el 2022 se estableció un CPPC inferior al anterior.

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

De acuerdo con los resultados obtenidos de la encuesta efectuada a los operadores o proveedores que brindan el servicio de telefonía fija, el 53,0% de estos indica que posee planes de expansión del servicio en los próximos dos años, entre las respuestas mencionadas se indican que consisten en *ampliación de zonas de cobertura, incorporación de nuevos servicios, mejora de infraestructura* y *modernización de la red*.

Adicionalmente, entre las fuentes de financiamiento utilizadas para estos fines, los operadores mencionan que pueden hacer uso de recursos de la empresa o préstamos bancarios.

Las consideraciones anteriores, permiten evidenciar que el acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representa una barrera inaccesible a la entrada de nuevos operadores en este mercado.

3.3.2. Economías de escala y alcance.

Habitualmente el despliegue de redes de telecomunicaciones de cualquier naturaleza lleva aparejado un costo de inversión en infraestructura y equipos. Una vez desplegada una red la expansión del volumen trasegado por ella se convierte en un incentivo para obtener costos decrecientes, los cuales permiten la

aparición de economías de escala. En el caso del servicio de telefonía fija, el ICE desarrolló su primera red de acceso para el servicio de telefonía fija mediante una red basada en pares de cobre (red de telefonía básica tradicional) desde el año 1963, de tal forma que por el largo tiempo de operación es muy probable que esta inversión haya sido amortizada.

Además del monopolio que por normativa posee el ICE sobre la red de conmutación de circuitos, al darse la apertura del sector de las telecomunicaciones este operador poseía el 100% de los accesos minoristas para brindar el servicio de telefonía fija a los consumidores finales, esa situación le permitió obtener economías de alcance a diferencia de sus competidores que tuvieron que desplegar una red alternativa a la tradicional con características y funcionalidades distintas (por ejemplo, el no contar con el abastecimiento independiente de energía, característica que en particular dota a la red tradicional de una mayor estabilidad en comparación con estas otras) para la comercialización de su servicio.

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

No obstante, la ventaja que tuvo el ICE al inicio de la apertura del mercado actualmente parece no representar un aspecto importante, a pesar de que la red básica tradicional del ICE sigue siendo superior a la de cualquiera de sus competidores, sin embargo, ello si le ha permitido conservar un porcentaje de 83.9% de los clientes de este servicio.

Así las cosas, la economía de escala y alcance de la red del operador establecido sigue siendo considerable en el mercado del servicio de telefonía fija, constituyéndose así en una barrera de entrada significativa para nuevos proveedores de este servicio.

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

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

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

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

Por otra parte, se encuentra el concepto de indivisibilidad que se entiende como la cualidad *"que no admite división, ya por ser esta impracticable, ya porque impida o varíe sustancialmente su aptitud para el destino que tenía, ya porque desmerezca mucho con la división*"[20].

[20] El diccionario de la Real Academia define la indivisibilidad como *"Cualidad de indivisible".*

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

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

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

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

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

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

3.3.4. Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos

3.3.4.1. Cantidad de requisitos para contar con un título habilitante.

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

De tal manera que la resolución RCS-374-2018 de la SUTEL establece los 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.

Dicha resolución establece los requisitos generales que a continuación se enumeran:

> *“ **a)** Presentar solicitud en idioma español (exceptuándose de esto los materiales emitidos por fabricantes de equipos, por cuya naturaleza estrictamente técnica se aceptan en idioma*

inglés) debidamente firmada por el solicitante o en el caso de personas jurídicas por representante legal o el apoderado con facultades suficientes para este acto. Dicha firma podrá ser autenticada por Notario Público o mediante firma digital de conformidad con la Ley No. 8424 Ley de Certificados, firmas digitales y documentos electrónicos.

b) *Indicar el nombre y apellidos, número de identificación, fax o correo electrónico para recibir notificaciones, del solicitante y en su caso de quien lo representa.*

c) *En caso de que el representante legal o apoderado con facultades suficientes para actuar sea extranjero o ciudadano residente deberá presentar copia vigente del pasaporte de su país o cédula de residencia cuando corresponda.*

d) *En el caso que el solicitante sea una persona jurídica, deberá presentar:*

i. Personería jurídica vigente en donde se indique todos los representantes legales de la sociedad.
ii. Certificación registral o notarial vigente de su personería, en la que acrediten las facultades de su(s) representante(s).
iii. Certificación del libro de accionistas, registro de cuotistas o declaración jurada, que permita conocer todos los accionistas actuales de la sociedad. Esta información deberá ser actualizada cada vez que se produzcan cambios de representantes legales y/o de accionistas (en acatamiento al artículo 20 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones una modificación de esta naturaleza deberá informarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha efectiva del cambio).

e) *Aportar declaración jurada en donde el interesado señale que conoce las condiciones establecidas para la operación y explotación de redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones. La declaración jurada debe ser otorgada ante Notario Público y además debe indicar que el solicitante conoce y se compromete expresamente a cumplir con el ordenamiento jurídico, regulaciones, directrices, normativa y demás legislación aplicable en materia de telecomunicaciones.*

f) *Encontrarse inscrito y al día con sus obligaciones obrero-patronales ante la Caja Costarricense de Seguro Social y ante el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. La SUTEL se encargará de verificar el estado del solicitante.*

g) *Acreditar la capacidad financiera del proyecto de telecomunicaciones. En el caso de que el solicitante no tenga actividad económica previa a la presentación de esta solicitud o su actividad sea menor a un período contable, deberá aportar una proyección de flujo de caja del proyecto de telecomunicaciones específico, a tres años plazo, que incluya cada uno de los servicios de telecomunicaciones que se pretende se autoricen, incorporando los supuestos de su estimación y el cálculo del Valor Actual Neto (VAN). Caso contrario, se deberá aportar el estado financiero auditado del último período contable.*

h) *Definir con claridad su pretensión. Para ello deberá incluirse, como mínimo, lo siguiente:*

i. Definir claramente el servicio de telecomunicaciones para el que se solicita autorización y el tipo de red a partir del cual se pretende implementar. Tomar en consideración la nomenclatura establecida en el anexo I.
ii. La descripción de las condiciones comerciales bajo las cuales se ofrecerán a los clientes los servicios de telecomunicaciones para los cuales se solicita la autorización. Deberá indicar si los servicios están orientados a usuarios finales, empresas, o a otros operadores con título habilitante.
iii. Las zonas o áreas geográficas (provincias, cantones o distritos) en las que se pretende llevar a cabo la prestación de los servicios de telecomunicaciones, enmarcado dentro de un cronograma previsto para el inicio de la provisión de servicios.
iv. Indicar los medios y horarios disponibles para la atención de sus clientes.

i) *Acreditar la capacidad técnica relacionada con los servicios que se pretende autorizar. Para ello deberá:*
i. Incluir, al menos, un diagrama de red correspondiente a cada uno de los servicios solicitados, donde se incluyan equipos, enlaces, medios, puntos de interconexión, elementos de infraestructura, y anchos de banda entre los distintos elementos. Deberán mostrarse de forma clara los emplazamientos planeados para la prestación de los servicios.
ii. Indicar con detalle y claridad las características técnicas de todos los equipos, los enlaces y demás elementos, representados en los diagramas facilitados, segmentado la información a nivel de las capas de núcleo, distribución y acceso. Adicionalmente, se recomienda adjuntar hojas de datos de los fabricantes.

j) *En caso de solicitar autorización para prestar el servicio de Telefonía IP deberá aportar lo siguiente:*

i. En cuanto a la central telefónica, deberá señalar, capacidad de usuarios, capacidad de llamadas simultáneas, y licenciamiento disponible.
ii. Especificaciones técnicas de los equipos terminales para uso del cliente final.
iii. Diagramas de interconexión y señalización en relación al Sistema Nacional de Telefonía (SNT).”

Finalmente, un extracto de la solicitud es publicada en el diario oficial La Gaceta y en un periódico de circulación nacional y de no presentarse ninguna objeción en un plazo de diez días hábiles, contado desde la última publicación, la SUTEL debe resolver acerca de la solicitud en un plazo máximo de dos meses, para ello debe tener en consideración los principios de transparencia y no discriminación.

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

3.3.5. Inversión en publicidad.

Tal y como se expuso en el análisis realizado en la resolución RCS-261-2016, la diferenciación del producto es una necesidad para los operadores que brinden el servicio de telefonía fija y que deseen posicionarse entre las opciones de elección de los consumidores. Al adquirir un servicio de telecomunicaciones, como telefonía fija, el usuario requiere información, dado que posee expectativas del

producto, así que más allá del ámbito de una imagen, la publicidad le permite al usuario conocer las características técnicas, nivel de calidad respecto a otros, términos y condiciones de uso, entre otros.

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

Asimismo, estas marcas invierten cantidades importantes de recursos en publicidad para mantener su posición en el mercado. Lo anterior implica que las empresas actuales o potenciales que pretendan establecer una marca deben dedicar recursos financieros para efectuar inversión en publicidad y de esta manera que su marca sea diferenciada en la mente del cliente. En este sentido el posicionamiento de marca se constituye en una barrera de entrada para el ingreso de nuevos operadores.

En línea con lo anterior, el 47,0% de los operadores encuestados para el servicio de telefonía fija, efectúan algún tipo de publicidad, ya sea por redes sociales o medios tradicionales, por ejemplo, el operador que más presupuesto destina a esta partida $30 000 de forma trimestral.

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

Para el periodo analizado, la Superintendencia de Telecomunicaciones no tiene conocimiento de denuncias o comunicados por parte de los operadores que evidencien que se presentaron este tipo de actos discriminatorios por parte de instituciones estatales o municipales. De tal forma se puede concluir que los actos de autoridades o municipales que discriminen entre operadores no constituyen una barrera de entrada importante para los proveedores del servicio de telefonía fija.

3.4. BENEFICIOS OBTENIDOS POR LOS USUARIOS

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

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

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

Igualmente, los operadores están en la obligación de notificar a la SUTEL y publicar en medios masivos y en sus páginas web los cambios de precios realizados de forma previa al cambio en las calidades de los servicios, lo cual funciona como un medio para que los usuarios puedan tomar una decisión sobre continuar o no con el servicio suscrito con determinado operador.

También, desde el año 2017 en la SUTEL se cuenta con la herramienta "Mi Comparador", en la cual todos los operadores tienen la obligación de incluir la información de su oferta comercial en tiempo real. Con la puesta en marcha de esta herramienta de uso gratuito para cualquier persona se brinda un mayor grado de transparencia al mercado a la vez que contribuye a que los usuarios obtengan más beneficios a la hora de adquirir los diferentes servicios de telecomunicaciones, ello al contar con la información necesaria y así poder realizar de manera sencilla y ágil comparaciones de precios de servicios de todos los operadores del mercado.

En virtud de lo anterior se concluye que los usuarios tienen a su disposición la información necesaria para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra de manera informada, contribuyendo de esa forma a que se reduzca la brecha de información para los usuarios.

3.4.2. Oferta disponible de servicios.

Uno de los muchos beneficios experimentados por Costa Rica al realizar la apertura del mercado se refleja en que ahora los usuarios del servicio de telefonía fija disponen de una oferta diversificada de servicios y en particular hoy en día existen 20 empresas para que los usuarios elijan la que más se adecúa a sus necesidades.

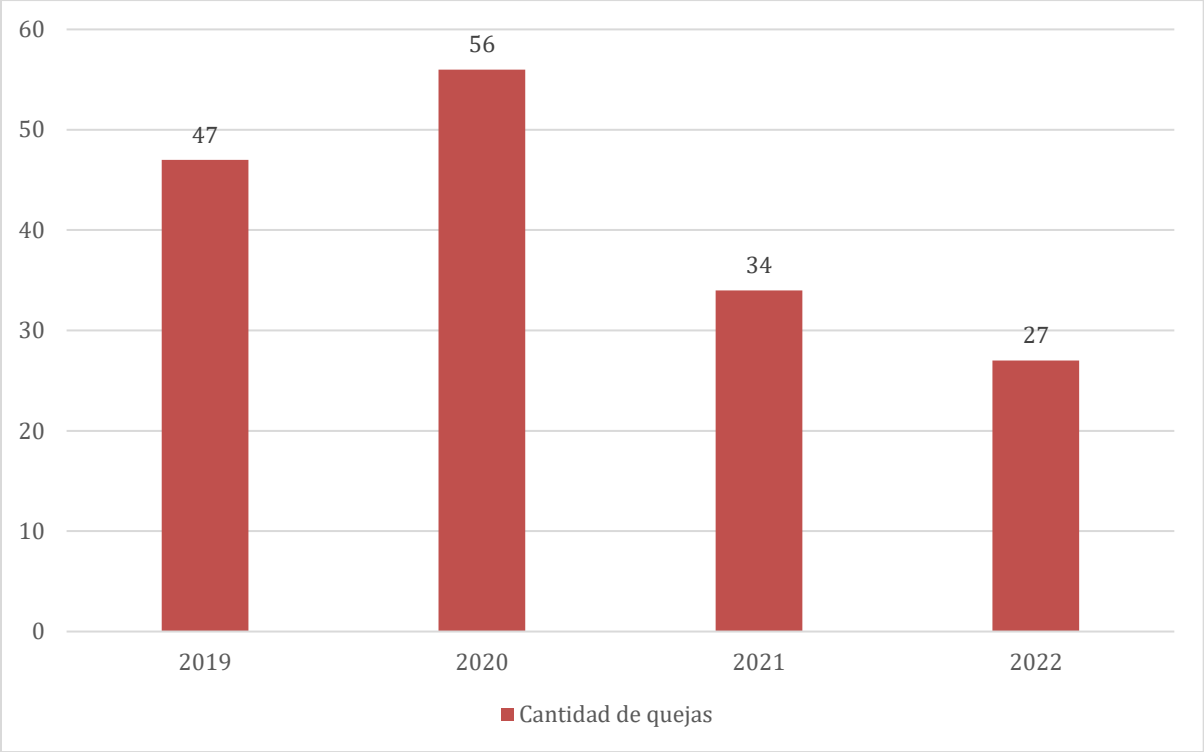
La apertura también trajo consigo la introducción de otra tecnología mediante la cual se brinda el servicio de telefonía fija, a saber, la tecnología de voz por IP (VoIP) y mediante esta los consumidores accedieron a servicios complementarios adicionales.

En ese sentido, tal y como se presentó en un apartado anterior, en este mercado se continúa dando el ingreso de nuevos operadores, siendo que se pasó de 19 operadores en el año 2018 a 20 operadores en el año 2022 lo que significa un incremento de 5,0%.

3.4.3. Satisfacción de los clientes con los servicios.

Tal y como se desprende del **gráfico 9** la cantidad de quejas presentadas por los usuarios en relación con el servicio de telefonía fija sigue siendo baja y estas representan un porcentaje poco significativo en cuanto a la totalidad de quejas presentadas ante la SUTEL para todos los servicios de telecomunicaciones. Cabe resaltar que los usuarios pueden acudir a la SUTEL para la presentación de quejas, luego de haber presentado la misma ante su proveedor de servicios. Esto significa que no solo la cantidad de quejas atendidas en la SUTEL para este servicio se reducen, sino que, los operadores y proveedores tienden a resolver satisfactoriamente en sus instancias, las quejas presentadas por sus usuarios.

Gráfico 9
Costa Rica: Servicio minorista de telefonía fija.
Evolución de la cantidad de quejas presentadas por los usuarios ante la SUTEL.
Periodo 2019-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por la Dirección General de Calidad, 2022.

Entre las razones más comunes de las quejas presentadas para este servicio se tiene que el mayor porcentaje se debe a temas de *calidad del servicio*, en segundo lugar, *robo de cable* y le siguen temas de *facturación, averías y continuidad de servicio*.

3.5. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO

3.5.1. Cambios tecnológicos previsibles

La percepción entre los operadores del servicio refleja la expectativa de cambios en el mercado de telefonía fija. Específicamente en relación con los cambios tecnológicos previsibles, el 79,0% de los operadores encuestados consideran que se dará un cambio a nivel tecnológico.

Actualmente en el mercado se observan planes comerciales por parte de operadores donde ofrecen el empaquetamiento de servicios, se tiene que algunos de estos actores empaquetan dos, tres y hasta cuatro servicios (esta opción ha surgido más recientemente), lo cual incluye combinaciones de servicios minoristas tales como: telefonía fija, televisión por suscripción e internet y recientemente telefonía móvil.

Existen operadores que han adecuado sus ofertas comerciales a las exigencias del mercado, ejemplo de ello es el Instituto Costarricense de Electricidad que ofrece todo tipo de planes contando con opciones solamente de telefonía fija, hasta paquetes en los que se puede contratar todos los servicios en un plan *triple play* con una velocidad desde 30 Mbps que incluye internet por fibra óptica, televisión por suscripción y telefonía fija[21] desde ¢37.900.

Otro caso corresponde a la empresa Liberty Servicios Fijos LY S.A. quien también ofrece opciones de empaquetamiento conocidas como triple play en las cuales incluye servicio de internet con velocidades desde 45 Mbps, televisión por suscripción y telefonía[22] desde los ¢29.000.

Así también, es importante mencionar la posibilidad que tendrán próximamente los usuarios de telefonía fija de disfrutar del derecho de Portabilidad Numérica, es decir, que podrán elegir a su operador de telefonía fija de preferencia manteniendo así su número telefónico.

3.5.2. Tendencias del mercado.

2.5.2.1. <u>Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado.</u>

En el periodo analizado la Superintendencia de Telecomunicaciones autorizó el ingreso al mercado del servicio de telefonía fija a 4 operadores, específicamente: Comunicaciones Metropolitanas Metrocom S.A. (autorizado por medio de la RCS-282-2019), Ring Centrales S.A. (autorizado por medio de la RCS-235-2020), Costa Rica Internet Service Provider S.A. (autorizado por medio de la RCS-199-2018) y DIDWW CR S.A. (autorizado por medio de la RCS-128-2021). Por otra parte, en este mismo periodo, los siguientes operadores de telecomunicaciones dejaron de brindar el servicio: Radiográfica Costarricense S.A., Itellum Limitada S.A., Multicom S.A. y la empresa Telefónica de Costa Rica S.A que actualmente opera como Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A.

Los anteriores anuncios de ingreso de nuevos operadores reflejan la posibilidad de que el mercado en un futuro cercano cuente con una mayor cantidad de operadores y por ende más ofertas disponibles, lo que podría llevar a que se incremente la dinámica competitiva en este mercado.

2.5.2.2. <u>Anuncio de fusiones y adquisiciones</u>

Respecto a fusiones o adquisiciones la SUTEL no tiene conocimiento de otros operadores de telecomunicaciones que en el corto o mediano plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de telefonía fija[23].

2.5.2.3. <u>Evolución probable de ofertas comerciales</u>

De lo analizado en el apartado de “Cambios tecnológicos previsibles”, se espera que los cambios tecnológicos y la innovación en este servicio generen cambios importantes en las ofertas comerciales, presentándose cada vez más empaquetamientos de tres o cuatro servicios juntos, por lo que a futuro se espera que cada vez más operadores desarrollen este tipo de empaquetamiento.

---

[21] Información obtenida de la página web de la empresa el 1 de noviembre de 2023 https://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi_dev/hogares/planes/Planes_Hogar_Fibra_optica/internet-telefonia-tv/planes+triple+con+tv+simetrico,
22 Información obtenida de la página web de la empresa el 1 de noviembre de 2023 https://libertycr.com/triple-play#loaded
[23] Información aportada por la Dirección General de Competencia, octubre 2023

Dado lo anterior, con este tipo de ofertas comerciales se espera un incremento en el dinamismo del mercado de manera conjunta con otros servicios.

2.5.2.4. Tendencias esperadas del comportamiento de los consumidores

La tendencia que muestra el servicio de telefonía fija en cuanto a las suscripciones y en el tráfico sigue a la baja, siendo la caída en el año 2022 respecto al 2019 de un 23,0% en suscripciones, mientras el tráfico decreció en un 41,75%, situación que se presenta en este servicio desde que se dio la apertura en el año 2008.

Los datos anteriores evidencian que persiste la tendencia decreciente en el uso de líneas fijas, lo cual podría significar un menor incentivo para que los proveedores compitan de manera dinámica en este mercado, sobre todo si el mismo solo es visto como un servicio residual que solamente tiene relevancia como parte de un paquete, situación que parece ser cada día más evidente en este servicio.

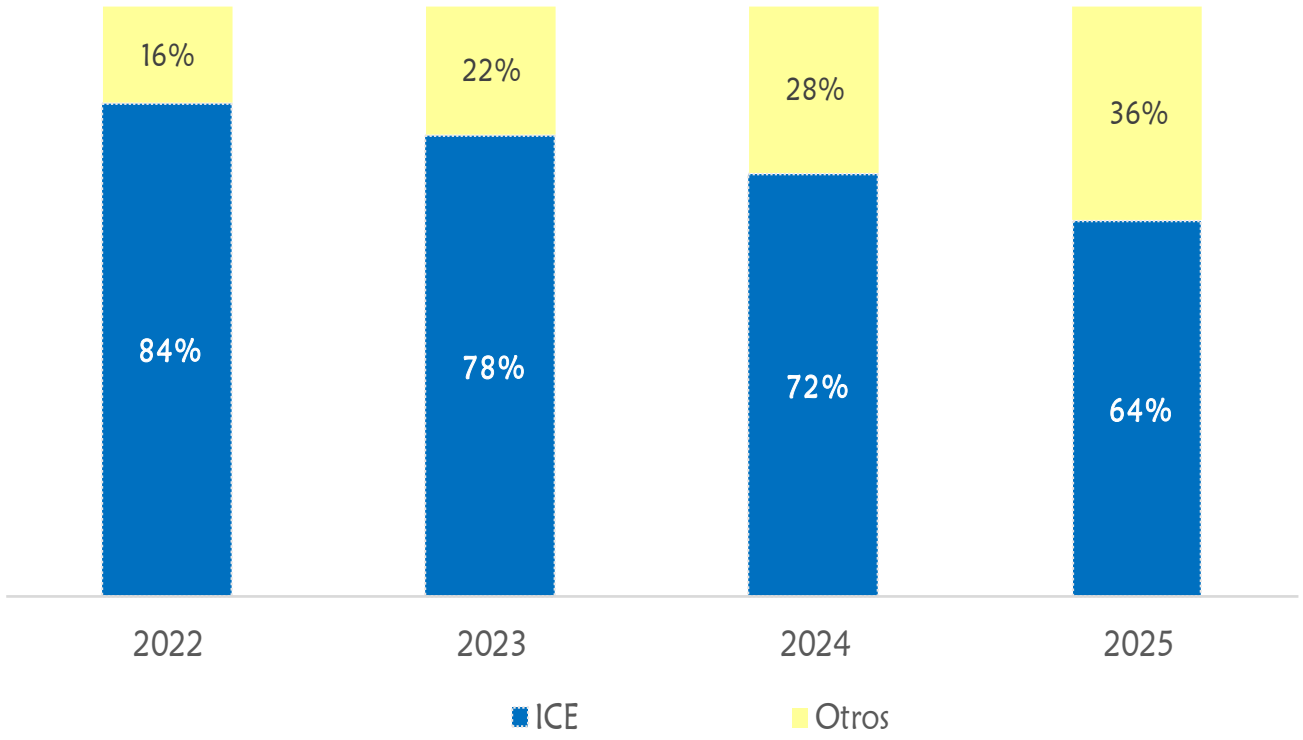
Tal y como se indicó en el análisis anterior, una circunstancia que podría mejorar la dinámica competitiva de este mercado sería la implementación de la portabilidad numérica fija, la cual podría llevar a un mayor dinamismo de los operadores y al desarrollo de mejores estrategias comerciales adecuadas a las diferentes necesidades de los usuarios y por ende en beneficio de estos.

2.5.2.5. Tendencias históricas de los indicadores relevantes

En este apartado, mediante proyecciones con series de tiempo sobre las variables relevantes, tal como la cantidad de usuarios por operador y la concentración del mercado, se busca determinar si las tendencias de estos indicadores pueden evidenciar a futuro un cambio significativo en la estructura de mercado que pueda impactar la competencia en el corto y mediano plazo.

En los siguientes gráficos se muestra la proyección de la participación de mercado del operador más grande, sea el ICE, y del nivel de concentración de mercado, medido por el HHI, para un periodo de tres años.

Gráfico 10
Costa Rica: Servicio minorista de telefonía fija.
Proyección de la participación del ICE en el mercado de telefonía fija. Años 2022 a 2025.

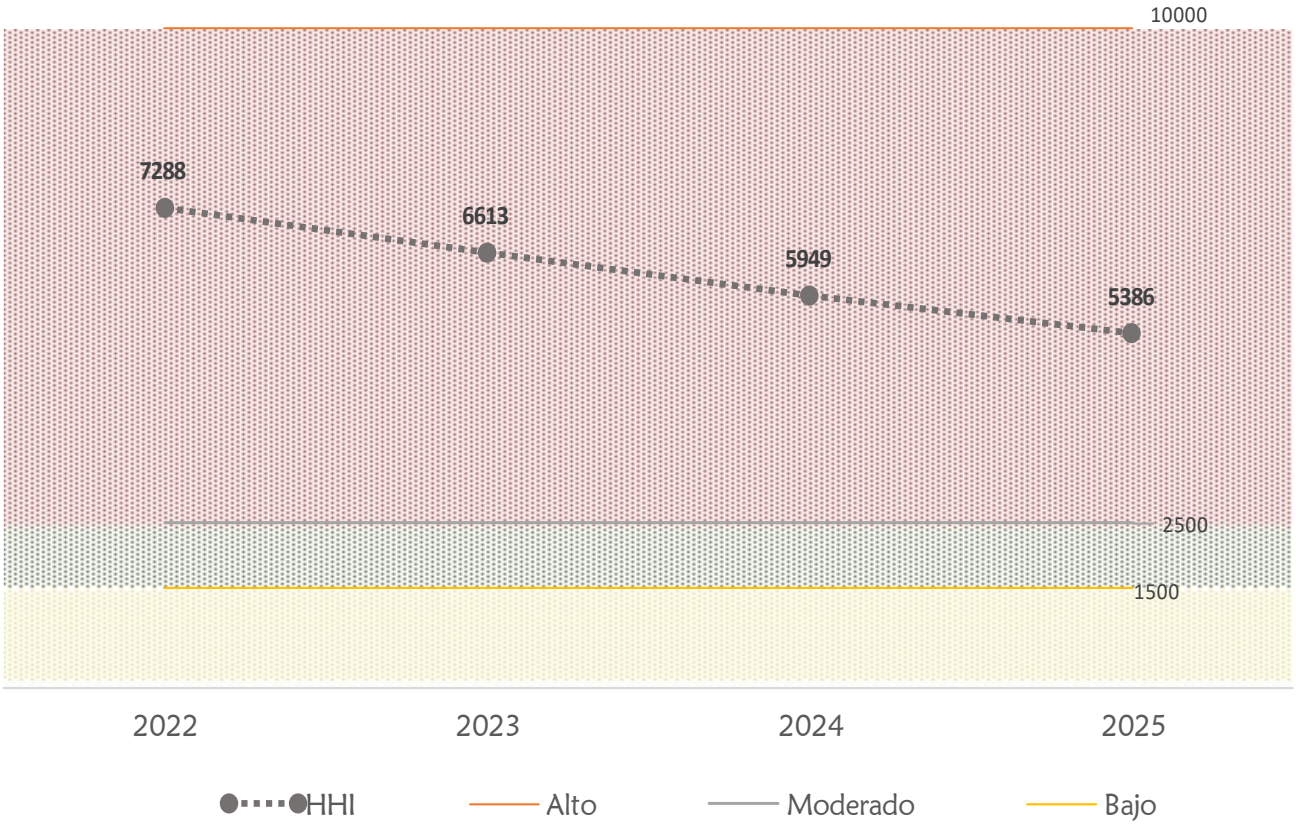


Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

Tal y como se observa, si bien se proyecta que los operadores alternativos ganen cuota de mercado, es claro que el ICE seguirá manteniendo la mayor participación, con una disminución muy leve para el 2025.

Asimismo, y de la mano con las participaciones de mercado, en el **gráfico 11** se observa la tendencia prevista para el HHI.

Gráfico 11
Costa Rica: Servicio minorista de telefonía fija.
Proyección del nivel de concentración de mercado medido por el índice HHI. Años 2022 a 2025



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

Si bien se espera que el nivel de concentración de mercado disminuya en los próximos tres años, esta disminución que está directamente relacionada con la disminución de participación de mercado del ICE aún no sería suficiente para considerar que en el mercado del servicio de telefonía fija se presente un cambio significativo que conlleve a una competencia efectiva.

2.5.2.6. Acciones regulatorias.

Si bien la tendencia de los indicadores de telefonía fija muestra que este servicio sigue en declive, también es cierto que mediante acciones regulatorias es posible que los usuarios tengan el derecho de cambiar de operador sin perder su número telefónico, por lo cual, precisamente con el objetivo de hacer valer los derechos de los usuarios y así promover la competencia en el mercado de telefonía fija, la SUTEL por medio de la RCS-253-2014 emitió las *"Disposiciones regulatorias para la implementación de la portabilidad numérica fija en Costa Rica"* expediente OT-21-2012.

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

Sin embargo, el ICE en setiembre del año 2015 interpuso una demanda contenciosa en contra de dicha resolución, así como una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia cuestionando la entrada en vigor de la portabilidad numérica fija por estimar que existe un monopolio legal del servicio de telefonía fija que repercute de manera directa en el servicio de telefonía IP. Ahora bien, en fecha del 17 de mayo del 2023 el Tribunal de Justicia reafirma el derecho de Portabilidad Numérica a los clientes de telefonía fija, por lo que se está a la espera de la implementación para hacer efectiva esta medida.

3.6. SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA

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

- Falta de competencia potencial: este mercado muestra un continuo ingreso de nuevos operadores que ofrecen el servicio. Así el mercado muestra un continuo ingreso de nuevos agentes que representan competencia potencial, en ese sentido para el periodo analizado la cantidad de operadores creció en un 5,0%.

- Cuotas de mercados similares y estables: el mercado no muestra una tendencia estable en la cantidad de clientes; las cuotas de mercado de los participantes no son ni similares, ni estables, con la existencia de un claro líder del mercado con una participación superior del 83,9% del mercado.

- Otros elementos de mercado tendientes a conducta colusiva: la gran cantidad de participantes de este mercado y la diferencia en tamaño no se configuran como elementos para la existencia de conductas colusorias.

4. CONCLUSIONES

De lo analizado en los apartados anteriores sobre el mercado del "Servicio minorista de telefonía fija", se derivan los principales hallazgos:

4.1. Sobre la estructura del mercado.

4.1.1. Del año 2018 al año 2022 la cantidad de participantes aumentó en un 5%, hasta alcanzar un total de 20 operadores en el año 2022. Con la salida al mercado de 3 operadores y la entrada de 4 operadores.

4.1.2. Desde el año 2019 al año 2022 a pesar de que el Instituto Costarricense de Electricidad continúa manteniendo su liderazgo en el mercado de telefonía fija, la distribución en cuotas de participación ha venido disminuyendo, representando para el 2022 un 83,9%, a pesar de esto es poco probable que, en el corto o mediano plazo, en este mercado exista algún otro competidor fuerte que contrarreste la alta participación de mercado del ICE. El segundo operador en importancia en cuotas de participación corresponde a Liberty Servicios Fijos LY S.A. con un 11,0% y el restante porcentaje corresponde a otros operadores.

4.1.3. Respecto al HHI a nivel nacional, se constata que el mercado del servicio de telefonía fija sigue estando altamente concentrado, siendo que desde el año 2019 los niveles de competencia de este mercado experimentaron una variación muy baja, ya que este indicador al cierre del 2022 se ubica en los 7.183. Cifra que, de acuerdo con los umbrales establecidos para este indicador, sigue estando en el rango de alta concentración.

4.1.4. En cuanto a los precios, es importante mencionar el cambio en las tarifas tope o máximas el cual se verá reflejado en la siguiente revisión del mercado, ya que comenzó a regir a partir del día 18 de enero del 2023.

4.1.5. Con respecto al ingreso promedio por minuto que se cursa en la red fija (con destino tanto nacional fijo como destino nacional móvil) se evidencia una disminución de este que corresponde a un 7,6% durante el período 2019-2022.

4.1.6. Respecto a los factores distintos al precio, estos cada vez cobran más relevancia, ello en el sentido de que existen cada vez más servicios empaquetados con la telefonía fija, existen operadores que invierten un monto importante en publicidad para apoyar el posicionamiento de su marca sombrilla. Todo ello genera cambios en cuanto a la dinámica competitiva del mercado. No obstante, aún no hay otros operadores que estén cerca de alcanzar en cuanto a cantidad de usuarios el peso de la imagen y la marca que el ICE sigue ostentando en este mercado.

4.1.7. En cuanto a las relaciones de interconexión prácticamente no se presentan incidencias para el periodo analizado, esto debido a que el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones desarrolla la regulación del acceso y la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones o de sus elementos, recursos o servicios asociados, el establecimiento de las normas técnicas, económicas y jurídicas aplicables a las relaciones que surjan entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, operadores de redes públicas de telecomunicaciones, o ambos; a fin de asegurar el acceso o la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones.

4.1.8. El poder compensatorio de los consumidores sigue siendo marginal en el servicio minorista de telefonía fija.

4.1.9. En relación con los costos de cambio de operador en el periodo analizado se resalta el hecho que un 63,0% no posee en sus contratos de adhesión cláusulas de permanencia mínima que impliquen un alto costo de salida para los clientes y por ende esto no implican una barrera de salida para el usuario.

4.1.10. Para el periodo analizado se sigue considerando la limitante en la portabilidad numérica fija como una importante barrera de salida, es decir, que los usuarios del servicio de telefonía fija no cuenten con la posibilidad de pasarse a otro operador con su número telefónico. Sin embargo, el Tribunal de Justicia reafirmó el derecho de Portabilidad Numérica a los clientes de telefonía fija por medio de un fallo judicial notificado a la Superintendencia de Telecomunicaciones el día 17 de mayo del 2023, medida que se estará implementando en el mercado y que posiblemente podría generar cambios en la dinámica de este, los cuales de ser así, se verán reflejados en la siguiente revisión de este mercado.

4.1.11. Para el periodo del año 2019 al año 2022 se observa una disminución en la cantidad de suscriptores y en la cantidad de tráfico del servicio de telefonía fija, comportamiento que es consecuente con el estudio elaborado en el año 2018.

4.2. Sobre las barreras de entrada al mercado.

4.2.1. Para el año 2022, se determinó que la tasa requerida de retorno de capital era del 11,61% en el caso pre impuestos y 10,94% post impuestos.

4.2.2. El acceso de los operadores a las fuentes de financiamiento no representa una barrera a la entrada de nuevos operadores. Lo cual se ve reflejado en el hecho de que un 53,0% de los operadores encuestados de telefonía fija proyectan invertir en este servicio en el corto plazo y ese mismo porcentaje indica que la fuente de financiamiento sería recursos propios o préstamos bancarios.

4.2.3. Las economías de escala y alcance de la red del operador incumbente siguen siendo grandes en el mercado de telefonía fija, lo que se constituye en una barrera de entrada significativa para nuevos proveedores de este servicio. Cabe señalar que, si bien estas han tendido a disminuir en comparación con el momento de la apertura, la red del ICE sigue siendo superior a la de cualquiera de los demás operadores del mercado.

4.2.4. Los altos costos hundidos, la escasa o ausente rentabilidad de los usos alternativos de infraestructura y los altos plazos de recuperación de la inversión representan barreras a la entrada al mercado para nuevos operadores. En el mercado costarricense de telefonía fija los costos de despliegue de red pueden ser impedimentos significativos para la entrada de otros operadores, sobre todo si se considera que la posibilidad de captación de clientes en el mercado es baja dada la evolución que ha tenido este mercado en el pasado.

4.2.5. Un operador que desee brindar el servicio minorista de telefonía fija no enfrenta barreras significativas de entrada al mercado en materia de requerimientos de autorizaciones. Si bien existe un trámite que debe realizarse ante la SUTEL, este no se constituye como un limitante para el ingreso de nuevos operadores al mercado.

4.2.6. Las empresas que deseen ingresar al mercado de telefonía fija deben afrontar marcas ya consolidadas, estas invierten cantidades importantes de recursos en publicidad para mantener su posición en este.

4.2.7. Para el periodo analizado la Superintendencia de Telecomunicaciones no tiene conocimiento de denuncias o comunicados que señalen actos de discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio.

4.3. Beneficios obtenidos por los usuarios.

4.3.1. Los usuarios tienen a su disposición la información necesaria para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra de la manera más informada posible. En este aspecto, mediante la implementación de la herramienta “Mi Comparador”, que la SUTEL pone a disposición del público, se reforzó el acceso a información actualizada en tiempo real, centralizada y de utilidad para que los usuarios puedan adquirir de manera informada los servicios de telefonía fija.

4.3.2. Si bien en el mercado de telefonía fija se evidencia que continúan ingresando operadores al mercado, este servicio aún presenta niveles de concentración altos.

4.3.3. La cantidad de quejas presentadas por los usuarios en relación con el servicio de telefonía fija es relativamente baja siendo que la mayoría de las quejas presentadas por el usuario en relación con este servicio se refieren a temas de calidad del servicio, en segundo lugar, robo de cable y le siguen temas de facturación, averías y continuidad de servicio.

4.4. Análisis prospectivo del mercado.

4.4.1. En cuanto a los cambios tecnológicos se esperan cambios en la forma en que se comercializa este servicio. Tal es el caso de las ofertas en las que se empaquetan dos, tres y hasta cuatro servicios minoristas tales como: telefonía fija, televisión por suscripción e internet y recientemente telefonía móvil, así como la posibilidad de realizar la portabilidad numérica fija.

4.4.2. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de telefonía fija y que puedan afectar a futuro las condiciones del mercado.

4.4.3. Se vislumbra que este mercado siga presentando tasas de crecimiento negativas en cuanto a suscripciones y tráfico, ello en el sentido que cada vez más los servicios fijos de voz pierden importancia entre los usuarios debido al uso de telefonía móvil y de aplicaciones que hoy existen (OTT), así como al cambio en el patrón de consumo en donde los datos representan el servicio más importante. Lo anterior, se podría reflejar en un menor incentivo para que los proveedores compitan de manera dinámica en este mercado, sobre todo si el mismo sigue viéndose como un servicio residual que sólo tiene relevancia como parte de un paquete. Una circunstancia que podría mejorar la dinámica competitiva de este mercado sería la implementación de la portabilidad numérica, la cual podría llevar a un mayor dinamismo de los operadores, con el desarrollo de mejores estrategias comerciales para la atracción de clientes.

4.4.4. El análisis generado permite proyectar que los operadores alternativos ganen cuota de mercado, pero el ICE seguirá manteniendo la mayor participación del mercado con una disminución muy leve para el año 2025.

4.5. Dominancia conjunta

4.5.1. El mercado del servicio minorista de telefonía fija no reúne las características que hagan suponer la existencia de dominancia conjunta, entre ellas: el mercado no muestra una tendencia estable entre operadores en cuanto a la cantidad de clientes; las cuotas de mercado de los participantes no son estables ni similares, existe un claro líder del mercado con una participación cercana al 83,9%; el mercado muestra un continuo ingreso de nuevos agentes que representan competencia potencial; dada la gran cantidad de participantes de este mercado y la diferencia en tamaño de los mismos, se dificulta la existencia de conductas colusorias.

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

Del análisis realizado en relación con el servicio minorista de telefonía fija se concluye que el *INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD*, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, es el operador importante del mercado del servicio minorista de telefonía fija por las siguientes razones:

- El ICE posee una cuota de mercado de 83,9 % para el año 2022, cuantificada a nivel de usuarios.
- El ICE posee el control de instalaciones esenciales por ser el dueño de la única red de conmutación de circuitos, sobre la cual posee el monopolio legal en relación con el servicio de telefonía básica tradicional.
- El ICE posee ventajas tecnológicas que no son fácilmente replicables por los otros proveedores, ya que al existir un monopolio sobre la telefonía básica tradicional los operadores que deseen prestar este servicio deben hacerlo mediante tecnologías distintas, que son incapaces de replicar ciertas características y funcionalidades de la telefonía básica tradicional, entre las que se encuentran principalmente el abastecimiento independiente de energía, lo que hace que esta red sea más robusta que otras redes.
- El ICE posee altas economías de escala ya que cuenta con una red desplegada en todo el país, cuyos costos se encuentran actualmente hundidos.
- El ICE es un operador integrado verticalmente, lo que le facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas.
- El mercado del servicio minorista de telefonía fija presenta una ausencia de competencia potencial, ya que la dinámica competitiva en este servicio es baja, y no se vislumbra que vaya a mejorar en el corto plazo.

Dado lo anterior se concluye que el "*Servicio minorista de telefonía fija*" es un mercado que posee un <u>operador con poder significativo de mercado</u>, sea el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD,

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 RCS-261-2016 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 minorista de telefonía fija:

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

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

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

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

Para dar cumplimento a esta obligación de manera regular, el Instituto Costarricense de Electricidad deberá cumplir con los requerimientos de información de la herramienta “Mi Comparador” y mantenerla actualiza en tiempo real con la información de la oferta comercial publicada en su sitio web.

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

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

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 la SUTEL y con el objetivo de poder culminar de manera satisfactoria la implementación del proceso de contabilidad regulatoria para el operador declarado como importante, 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.

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 deberán 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.

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 para todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, se impone en este acto a los operadores importantes, en consideración de lo establecido en el artículo 75 inciso 2 subinciso iii) de la Ley 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 7472.

d. Someterse al régimen tarifario correspondiente.

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