

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: PROPUESTA DE REVISIÓN DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA: ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA, DETERMINACIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES EN DICHS MERCADOS E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A DICHS OPERADORES Y PROVEEDORES

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 en la resolución RCS-261-2016, "REVISIÓN DEL MERCADO MINORISTA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES", aprobada mediante acuerdo 015-068-2016, de la sesión ordinaria 068-2016, celebrada el 23 de noviembre del 2016, particularmente en el resuelve 20; y en las cuales se establece que la próxima revisión de este mercado relevante se realizará con una periodicidad máxima de tres años, se presenta para el respectivo proceso de consulta pública definido en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones su propuesta de revisión del mercado relevante del **servicio Minorista del servicio de telefonía fija**.

DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS

Raquel Cordero Araica
Economista

Juan Gabriel García
Ingeniero

Cinthya Arias Leitón
Directora a.i.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

- 2G
 - Segunda generación de familias de estándares y sistemas en materia de redes de telefonía móvil. En Costa Rica corresponde al estándar GSM (acrónimo del idioma inglés para *Global System for Mobile Communications*: Sistema Global para Telecomunicaciones Móviles)
- 3G
 - Tercera generación de familias de estándares y sistemas en materia de redes de telefonía móvil. Desarrollado por el acuerdo colaborativo 3GPP (acrónimo del idioma inglés para *3rd Generation Partnership Project*: Proyecto Asociación de 3era Generación)
- 4G
 - Cuarta generación de familias de estándares y sistemas en materia de redes de telefonía móvil. Asociado al estándar LTE (acrónimo por del idioma inglés para *Long Term Evolution*: Evolución a Largo Plazo)
- ARPU
 - Acrónimo del idioma inglés para *Average Revenue Per User*: ingresos promedios por usuario.
Es la media o promedio de ingresos por usuario que obtiene, en un período, una compañía de servicios con amplia base de usuarios.
- Backbone
 - Se refiere a la capa troncal de una red cuyo objetivo consiste en concentrar el tráfico proveniente de las capas de acceso para su transporte a mayores distancias físicas que las que existen dentro de las redes de acceso.
- Barrera de entrada
 - Es un concepto que se refiere a todo aquel obstáculo que se presenta ante una empresa que quiere ingresar en un mercado.
- Carrier
 - Operador de telecomunicaciones propietario de una red que cuenta con la capacidad de transportar tráfico de otros operadores o proveedores de servicios de

telecomunicaciones. También conocido como acarreador.

- CISCO
 - Es una empresa global con sede principal en California, Estados Unidos, principalmente dedicada al diseño, fabricación, venta y mantenimiento de equipos y a la consultoría en materia de telecomunicaciones y tecnologías de la información.

- Churn Rate
 - Es la tasa de cancelación de clientes. Y hace referencia a la migración, rotación o cancelación de clientes de una empresa.

- Competencia efectiva
 - Circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado, unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios.

- Condiciones suficientes para asegurar una competencia
 - Se refiere al caso en el que en un mercado a pesar de existir un operador o proveedor con poder significativo de mercado, existe un nivel de competencia entre empresas rivales que no sólo restringe a los distintos rivales de ejercer su poder de mercado y sino que también es capaz de proteger a los consumidores de prácticas abusivas.

- Contrato de adhesión
 - Es aquel contrato mercantil o industrial en el que su celebración no es precedida por una libre discusión del contenido posible del contrato por las partes contratantes. Consecuentemente, el clausulado del contrato, únicamente, puede ser aceptado (adhesión) por una de las partes, dado que, poseen un contenido inmodificable.

- Contabilidad regulatoria
 - Es el mecanismo por el cual los Entes Reguladores pueden conocer la estructura de costos de sus prestadores, medir su eficiencia relativa tanto a nivel de empresa como de actividades, disminuyendo asimetrías de información y así poder determinar una tarifa justa y equitativa a pagar por los usuarios.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

- CPP
 - Siglas del idioma inglés para *Calling Party Pays*: El que llama, paga. Se trata de un esquema de cobro o fórmula tarifaria donde el que origina la llamada es quien debe cancelar todo el costo de la comunicación.

- Economía de alcance
 - Sistema de producción que deviene en el ahorro de recursos obtenido al producir dos o más servicios de forma conjunta.

- Economía de escala
 - Sistema de producción donde el operador obtiene un ahorro cuando su coste medio de producción se reduce a medida que aumenta la cantidad producida.

- Empaquetamiento
 - Es una estrategia que consiste en la venta conjunta de varios servicios, a precios más reducidos que la suma de los precios individuales.

- Estaciones base
 - Es un elemento propio de una red de comunicaciones móviles que provee cobertura geográfica sobre una determinada zona y se encarga de controlar la comunicación vía radio entre el terminal de usuario y la red, constituyendo por tanto el acceso al medio de los usuarios.

- FONATEL
 - Acrónimo para Fondo Nacional de Telecomunicaciones, el cual se encarga de administrar los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones, así como de las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

- FTTx
 - Acrónimo del idioma inglés para *Fiber to the x*: Fibra a la x.
 - Es un término genérico para designar cualquier acceso de Banda Ancha sobre Fibra que sustituya total o parcialmente el cobre del Bucle de acceso. La letra x es usualmente intercambiada por otras que denotan su alcance. Por ejemplo:
 - H: Fibra hasta el hogar.
 - E: Fibra hasta el armario de distribución.

- C: Fibra hasta la acera.
- B: Fibra hasta el edificio.
- N: Fibra hasta el nodo o vecindario.

- GAM
- Gran Área Metropolitana.

- 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.

- IMT
- Siglas en idioma inglés para *International Mobile Telecommunications*: Telecomunicaciones móviles internacionales.

- Integración vertical
- Situación en la cual una misma empresa o un conjunto de estas pertenecientes a un mismo grupo económico, tiene presencia en varias partes de la cadena productiva, con el fin de lograr eficiencias productivas asociadas a la disminución en los costos de producción y de transacción.

- Instalación esencial
- Instalaciones de una red o un servicio de telecomunicaciones disponible al público que son exclusiva o predominantemente suministradas por un único o por un limitado número de operadores y proveedores; y que no resulta factible, económica o técnicamente, sustituirlas con el objeto de suministrar servicios.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

- Itinerancia
 - Conocido también por el vocablo en inglés *roaming*. La itinerancia es el servicio mediante el cual un terminal de enviar y recibir paquetes de datos o voz en redes móviles fuera del área de servicio del operador al que se encuentra suscrito, por medio de la red de otro operador, puede darse tanto a nivel nacional como internacional.
- LGT
 - Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642. Publicada en el diario oficial La Gaceta N° 125 del 30 de junio de 2008.
- Llamada *Off-net*
 - Es una llamada que se origina en un operador de telecomunicaciones distinto en el que va a terminar.
- Llamada *On-net*
 - Es una llamada que se origina en el mismo operador de telecomunicaciones en el que va a terminar.
- Licitación 2014LA-000005-SUTEL
 - “Contratación de servicios profesionales para evaluar el grado de percepción de la calidad de los servicios de telefonía IP, telefonía fija tradicional, telefonía móvil, transferencia de datos fija, transferencia de datos a través de redes móviles (internet móvil), y televisión por suscripción por parte de los usuarios de los respectivos servicios”.
- Licitación 2014LA-000014-SUTEL
 - “Contratación de servicios profesionales especializados para el desarrollo de un modelo para la fijación de tarifas máximas de usuario final para el servicio de acceso e internet fijo”
- Licitación 2015LA-000003-SUTEL
 - “Contratación de servicios profesionales para evaluar el grado de percepción de la calidad de los servicios de telefonía IP, telefonía fija tradicional, telefonía móvil, transferencia de datos fija, transferencia de datos a través de redes móviles (internet móvil), y televisión por suscripción por parte de los usuarios de los respectivos servicios.”
- Licitación 2015LA-000006-SUTEL
 - “Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y precepción de los usuarios

finales para una serie de servicios de telecomunicaciones.”

- Licitación 2015LA-000007-SUTEL • “Contratación de servicios profesionales para la elaboración de un estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones”

- Mercado mayorista • Es el mercado en el cual tanto la oferta como la demanda de servicios está compuesta exclusivamente por operadores de redes de telecomunicaciones o proveedores de servicios de telecomunicaciones.

- Mercado minorista • Es el mercado en el cual los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones comercializan servicios a los usuarios finales.

- Mercado relevante • Se refiere al más reducido conjunto de productos o servicios que compiten entre sí en un área geográfica definida.

- MIDA • Siglas del servicio Marcación Internacional Directa de Abonado. Este servicio lo brinda el ICE y permite hacer llamadas internacionales desde una terminal fija o móvil. El ICE divide los destinos por zonas y cada zona tiene sus propios cargos diferenciados.

- MMS • Acrónimo del idioma inglés para *Multimedia Messaging Services*: Servicios de mensajería multimedia. Es un estándar de mensajería móvil multimedia desarrollado para la transmisión y recepción de texto, gráficos, fotografías, voz, audio y vídeo, a través del servicio de mensajería a partir de la evolución de las redes de telefonía móvil de segunda generación.

- NGN • Acrónimo del idioma inglés para *Next Generation Networking*: Usualmente traducido como Red de Nueva Generación. Es una red de transferencia de paquetes de información, capaz de ofrecer servicios diversos utilizando diferentes tecnologías de banda ancha y que

permite a los usuarios un acceso no restringido a diferentes proveedores de aplicaciones en condiciones de movilidad plena.

- OECD
 - Acrónimo del idioma inglés para *Organisation for Economic Co-operation and Development*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es un organismo de cooperación internacional, compuesto por treinta y cuatro estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

- OIR
 - Siglas de Oferta de Interconexión por Referencia. Es el documento en el que se establecen las condiciones técnicas, económicas y jurídicas con las que un operador o proveedor ofrece el acceso y la interconexión a su red, el cual requiere la aprobación por parte de la Sutel y normalmente se le impone solo a los operadores o proveedores importantes.

- OMR
 - Siglas del término: Operador Móvil de Red. Aquel operador que posee una concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico y una red mediante las cuales se prestan servicios de telefonía móvil.

- OMV
 - Siglas del término: Operador Móvil Virtual. Aquel operador móvil que carece de una concesión del espectro radioeléctrico y por tanto opera a través de la red de un operador que sí posee dicha concesión y su red propia. En Costa Rica, actualmente se encuentran operando dos OMV bajo las marcas Full Móvil (perteneciente a Radiográfica Costarricense, S.A.) y Tuyo Móvil (perteneciente a Televisora de Costa Rica, S.A.)

- Operador importante
 - Es el operador o proveedor que tiene la capacidad de afectar materialmente el mercado, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

- OTT
 - Siglas del inglés *Over The Top Content*. Es un servicio de entrega de contenidos y comunicaciones sobre Internet, sin involucrar a un operador de telecomunicaciones en el control y distribución del mismo.

- PPA
 - Siglas de Paridad de Poder Adquisitivo, también llamado por su nombre en inglés *Purchasing Power Parity* (PPP). Es una teoría económica que hace posible realizar un ejercicio donde una unidad de una moneda sea capaz de comprar la misma cantidad de bienes en todos los países.

- PNN
 - Plan Nacional de Numeración, Decreto Ejecutivo 35187-MINAET.

- Poder compensatorio
 - Es la capacidad que tiene una parte de la relación para ejercer presión a su favor en una negociación, tanto para fijar el precio como otras condiciones.

- Portabilidad numérica
 - Es el derecho que tiene el usuario final de conservar su número telefónico, sin importar cual operador o proveedor le brinde el servicio.

- Prácticas monopolísticas
 - Se considerarán prácticas monopolísticas absolutas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones entre operadores de redes o proveedores de telecomunicaciones competidores entre sí, actuales o potenciales, con cualquiera de los propósitos siguientes:
 - a) Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los servicios de telecomunicaciones en los mercados o intercambiar información con el mismo objeto o efecto. b) Establecer la obligación de prestar un número, un volumen o una periodicidad restringida o limitada de servicios. c) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado de servicios de telecomunicaciones, actual o futuro, por medio de la clientela, los proveedores y los tiempos o los espacios determinados o determinables. d) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas.
 - Se considerarán prácticas monopolísticas relativas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las

combinaciones realizados por operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, por sí mismos o actuando conjuntamente con otros agentes económicos, y cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros operadores o proveedores del mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de barreras de entrada o de ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, en los casos que establece el artículo 54 de la Ley 8642.

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

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

- RAIRT
- Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones. Decreto de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos del 06 de octubre de 2008. Publicado en el Alcance N° 40 del diario oficial La Gaceta N° 201 del 17 de octubre de 2010.

- RDSI
- Siglas de Red Digital de Servicios Integrados. Es una red que procede por evolución de la red digital integrada (RDI) y que facilita conexiones digitales extremo a extremo para proporcionar una amplia gama de servicios, tanto de voz como de otros tipos, y a la que los usuarios acceden a través de un conjunto de interfaces normalizados.

- Recurso escaso
- Son el espectro radioeléctrico, los recursos de numeración, los derechos de vía, las canalizaciones, los ductos, las torres, los postes y las demás instalaciones requeridas para la operación de redes públicas de telecomunicaciones.

- Red móvil
 - Es una red que permite al terminal de acceso mantenerse conectado para que el usuario pueda moverse con libertad en la zona cubierta por dicha red mientras disfruta de los servicios contratados. Una red móvil debe permitir el movimiento incluso a la velocidad de un vehículo sin que exista una pérdida de la conexión.

- RTPC
 - Siglas de Red de Telefonía Pública Conmutada. Es un conjunto de elementos constituido por todos los medios de transmisión y conmutación necesarios para enlazar a voluntad dos equipos terminales mediante un circuito físico, específico para la comunicación.

- Servicio de información
 - Servicio que permite generar, adquirir, almacenar, recuperar, transformar, procesar, utilizar, diseminar o hacer disponible información, incluso la publicidad electrónica, a través de las telecomunicaciones. No incluye la operación de redes de telecomunicaciones o la prestación de un servicio de telecomunicaciones propiamente dicha.

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

- SIM
 - Acrónimo del idioma inglés para *Subscriber Identity Module*: Tarjeta que almacena la información e identidad del usuario, y que incluye además la clave secreta para la autenticación y encriptado. El empleo de estas tarjetas permite que el usuario pueda cambiar fácilmente de terminal simplemente intercambiando su tarjeta SIM.

- SMS
 - Siglas del idioma inglés para *Short Message Service*: Servicio de comunicación móvil que posibilita el envío y recepción de mensajes de texto entre teléfonos móviles.

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

- TPA
 - Por sus siglas en inglés *Transferred Account Procedure*: Procedimiento de Cuenta Transferida. Es un procedimiento mediante el cual los proveedores de redes telefónicas móviles intercambian información para la facturación de la itinerancia.
- Tráfico saliente
 - Es el tráfico telefónico, usualmente cuantificado en minutos, que se origina en la red de un operador y tiene como destino otra red diferente.
- Tráfico entrante
 - Es el tráfico telefónico, usualmente cuantificado en minutos, que ingresa a la red de un operador distinto al que lo originó.
- Tráfico terminado
 - Corresponde al tráfico, usualmente cuantificado en minutos, producto de las llamadas que se completan en la red de un operador.
- Tráfico originado
 - Corresponde al tráfico, usualmente cuantificado en minutos, producto de las llamadas que se originan en la red de un operador.
- UIT
 - Unión Internacional de las Telecomunicaciones o International 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.
- VoIP
 - Acrónimo de Voz sobre IP. Consiste en el conjunto de técnicas necesarias para que la voz pueda transmitirse a través de redes basadas en el protocolo IP.
- WACC
 - Siglas del inglés *Weighted Average Cost of Capital*: Coste Medio Ponderado de Capital (CMPC) o Promedio Ponderado del Costo de Capital. Es una media ponderada entre la proporción de recursos propios y la

proporción de recursos ajenos. Y se utiliza para calcular la tasa de descuento que mide el coste de capital.

- Wi-Fi
 - Corresponde a la marca comercial creada por la organización Wi-Fi Alliance, mediante la cual se certifica que diversos equipos y dispositivos cumplen con el estándar IEEE802.11 para el acceso a redes inalámbricas de área local.

- WiMAX
 - Siglas del idioma inglés para *Worldwide Interoperability for Microwave Access*: interoperabilidad mundial para acceso por microondas. También conocida como estándar IEEE802.16, es una tecnología para redes de comunicación que permite el acceso inalámbrico de banda ancha.

- xDSL
 - Se conoce como xDSL a la familia de tecnologías de acceso a Internet de banda ancha basadas en la digitalización del bucle de abonado telefónico (el par de cobre). La letra x es usualmente intercambiada por otras en función de la simetría entre los canales de ascenso y descenso de datos y de la longitud máxima del bucle.

1. ANTECEDENTES

- I. Que el 24 de septiembre del 2009 el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones mediante la resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas emitió la *“DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”*.

- II. Que el 13 de mayo del 2015 a las 12:50 horas el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones emitió la resolución RCS-082-2015 la cual versa sobre la *“Metodología para el Análisis del Grado de Competencia en los Mercados de Telecomunicaciones”*. (folio 61 al 85)

- III. Que en fecha 18 de mayo del 2015, mediante oficio 3363-SUTEL-SCS-2015 la Secretaría del Consejo de la SUTEL comunicó el acuerdo 010-024-2015 del 13 de mayo del 2015, por medio del cual se ordenó *“ii. Aprobar la “Propuesta de Metodología para el Análisis del Grado de Competencia Efectiva en, los Mercados de Telecomunicaciones””, así como “iv. Publicar en el Diario Oficial La Gaceta la resolución sobre “Metodología para el Análisis del Grado de Competencia en los Mercados de Telecomunicaciones”*. (folio 86 al 89)

- IV. Que el 01 de junio del 2015, se publicó en el Alcance Digital 39 al Diario Oficial La Gaceta 104 la resolución RCS-082-2015 la cual versa sobre la *“Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”*. (folio 109 al 134)
- V. Que el 13 de diciembre de 2016 se publicó en el Alcance No. 303 a La Gaceta 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”*.
- VI. Que en dicha resolución se declaró que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio minorista de telefonía fija. Asimismo, se declaró que el mercado relevante del servicio minorista de telefonía fija no se encuentra en competencia efectiva.
- VII. Que en el resuelve 20 de la resolución RCS-261-2016 se establece que la próxima revisión de cada uno de estos mercados relevantes se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.
- VIII. Que para efectos de llevar a cabo los estudios contenidos en el presente informe la DGM llevó a cabo una serie de acciones tendientes a recolectar la información necesaria para los distintos tipos de análisis. En particular, se envió el 27 de mayo de 2019 mediante oficios 04406-SUTEL-DGM-2019, 04418-SUTEL-DGM-2019, 04419-SUTEL-DGM-2019, 04421-SUTEL-DGM-2019, 04449-SUTEL-DGM-2019, 04450-SUTEL-DGM-2019, 04452-SUTEL-DGM-2019, 04455-SUTEL-DGM-2019, 04458-SUTEL-DGM-2019, 04460-SUTEL-DGM-2019, 04465-SUTEL-DGM-2019, 04468-SUTEL-DGM-2019, 04469-SUTEL-DGM-2019, 04474-SUTEL-DGM-2019, 04476-SUTEL-DGM-2019, 04477-SUTEL-DGM-2019, 04480-SUTEL-DGM-2019, 04482-SUTEL-DGM-2019, 04484-SUTEL-DGM-2019, 04488-SUTEL-DGM-2019, una solicitud de información y una encuesta a los operadores que ofrecen los servicios mayoristas de originación y terminación, así como telefonía fija.
- IX. Que se recibieron 18 respuestas de las 20 solicitudes enviadas mediante los siguientes números de ingresos NI-06355-2019, NI-07228-2019, NI-07125-2019, NI-07370-2019, NI-06892-2019, NI-06885-2019, NI-07635-2019, NI-07962-2019, NI-08072-2019, NI-08130-2019, NI-08274-2019, NI-08280-2019, NI-07606-2019, NI-06799-2019, NI-09136-2019, NI-07245-2019, NI-7568-2019, NI-7141-2019.
- X. Que la información remitida por los operadores es de carácter confidencial de acuerdo a la solicitud realizada por los operadores y el análisis realizado por esta Superintendencia sobre el particular, por lo que mediante la resolución N° RCS-296-2019 *“Declaratoria de Confidencialidad de información comercial brindada por varios operadores expediente GCO-DGM-MRE-00804-2019, se declaró confidencial la información de la encuesta remitida por los operadores.*

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

- I. Que la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, Ley 8660, mediante los artículos 1 y 38 ordenó la creación del sector de telecomunicaciones y así conforme se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) como órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.
- II. Que en concordancia con lo establecido anteriormente, se refieren los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, 2 inciso d) de la Ley 8660 y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, estableciendo como una de las obligaciones fundamentales de la Sutel aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.
- III. Que en particular el artículo 73 de la Ley 7593 establece como función del Consejo de la Sutel:

“[...] i) Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y tomar en cuenta los criterios definidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, N.º 7472, de 20 de diciembre de 1994, y sus reformas. [...]”
- IV. Que a su vez el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (en adelante RAIRT) en su artículo 12 señala:

“[...] El Consejo de la Sutel determinará el mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley N° 7593, dicho Consejo determinará de oficio, una vez vigente este reglamento, mediante resolución motivada, los mercados relevantes [...]”
- V. Que en virtud de lo anterior se concluye que es competencia del Consejo de la SUTEL:
 - a. Definir y analizar los mercados relevantes del sector telecomunicaciones.
 - b. Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes.
 - c. Imponer a los operadores y proveedores importantes las obligaciones contenidas en el artículo 75 inciso b) de la Ley 7593.
- VI. Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 para definir los mercados relevantes de telecomunicaciones la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472).
- VII. Que el hecho de que un determinado mercado se determine como relevante o no depende del grado de competencia que prevalezca en dicho mercado.

- VIII.** Que la competencia efectiva se define de conformidad con el artículo 6 inciso 7) de la Ley 8642 como aquella “circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios”.
- IX.** Que para tales efectos debe entenderse por operador o proveedor importante de conformidad con el artículo 6 inciso 17) de la Ley 8642 a aquellos “que tienen la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado”¹.
- X.** Que lo anterior implica que en el marco regulatorio costarricense de telecomunicaciones el término competencia efectiva se asocia con una circunstancia en la cual no hay en el mercado un operador o proveedor importante o grupo de estos, lo que es lo mismo, que no existe un operador o proveedor que posea poder sustancial de mercado² o un grupo de estos que pueda ejercer dominancia conjunta³ en el mercado para fijar precios o condiciones de prestación del servicio de manera unilateral. A *contrario sensu* un mercado no se encuentra en competencia efectiva tanto si existe un operador con poder significativo de mercado, como si se presenta una situación de dominancia conjunta.
- XI.** Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 7472 para establecer si un operador o proveedor se considera como importante.
- XII.** Que asimismo el artículo 12 del RAIRT define que para la determinación de los operadores y proveedores importantes la SUTEL podrá tomar en cuenta los siguientes elementos:

“

- a.** *Una cuota del mercado del operador o proveedor superior al 25%, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.*
- b.** *Control de instalaciones esenciales.*
- c.** *Superioridad o ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por uno o más de los operadores o proveedores distintos del posible operador o proveedor importante.*
- d.** *Economías de escala.*
- e.** *Integración vertical del operador o proveedor.*
- f.** *Red de distribución y venta muy desarrollada.*

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

² En el mismo sentido ver artículo 21 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones.

³ La Comisión Europea define en su “Comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones” la dominancia conjunta como “el caso de que más de una empresa comparta una posición dominante”.

- g. Ausencia de competencia potencial.*
- h. Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.*
- i. Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica. Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado”.*

- XIII.** Que mediante la resolución RCS-082-2015 el Consejo de la SUTEL integró los anteriores elementos en una metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.
- XIV.** Que el presente informe sigue los lineamientos ahí establecidos para la revisión de los mercados relevantes y la designación de los operadores y proveedores importantes.
- XV.** Que la actual revisión tiene como objetivo determinar si las condiciones de los mercados relevantes definidos en la resolución 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 MINORISTA DE TELEFONÍA FIJA

1. DIMENSIÓN DEL PRODUCTO Y GEOGRÁFICA

1.1. Dimensión del producto

Mediante la resolución N°RCS-261-2016 del Consejo de la SUTEL 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”. En dicha resolución, el mercado relevante establecido para los servicios quedó descrito 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”.

Partiendo de la definición anterior, en el presente informe se analizará el grado de competencia que actualmente se presenta en este mercado, la declaratoria de operadores importantes y la imposición de obligaciones, con base en la metodología definida en la resolución RCS-082-2015 del Consejo de la SUTEL.

En la resolución RCS-261-2016, se abordó ampliamente la descripción de los servicios contenidos en este mercado relevante. Cabe señalar que este servicio está compuesto por dos partes, una referente al acceso a la red pública de telecomunicaciones y otra que es propiamente el establecimiento de la comunicación de voz.

Relacionado con lo anterior, en la descripción realizada en la resolución mencionada, se expuso que hay una variedad de tipos de redes mediante las cuales se puede brindar el servicio de acceso a la red pública

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

de telecomunicaciones, tales como: 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.

Por su parte el servicio de comunicación de voz desde una ubicación fija se brinda principalmente a través de dos tecnologías de conmutación distintas, a saber: conmutación de circuitos y conmutación de paquetes (VoIP). 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

Partiendo de lo expuesto anteriormente, independientemente de la tecnología utilizada, el usuario que adquiere un servicio de telefonía fija con un operador o proveedor de servicios que cuenta con numeración asignada por la SUTEL, puede acceder a un servicio de llamadas desde una ubicación fija con destino nacional y establecer comunicaciones con otros usuarios de servicios fijos, móviles o bien, servicios especiales y números cortos de cuatro dígitos. Estos destinos nacionales son aquellos que se encuentran estipulados en el Plan Nacional de Numeración (PNN), Decreto Ejecutivo 35187-MINAET.

Asimismo, y de acuerdo con lo establecido en la resolución N° RCS-261-2016, en relación con la sustitución desde el punto de vista de la demanda, el usuario final cuenta con dos opciones tecnológicas: conmutación de circuitos y conmutación de paquetes utilizando VoIP, con características, niveles de calidad y precios similares, por lo cual se considera que ambas tecnologías pertenecen al mismo mercado relevante.

Cabe señalar que desde el año 2013 el ICE inició la implementación en cuanto a la sustitución de sus líneas de cobre por líneas IP sobre fibra óptica, como lo señala en la noticia publicada en el portal de comunicación, incluso está llevando la fibra a zonas fuera del área metropolitana⁴.

Respecto al precio, en el siguiente cuadro se presentan por operador los precios que actualmente cobran por el servicio a los usuarios finales, los operadores que lo ofrecen:

*Cuadro 1.
 Costa Rica: Precios por operador de telefonía fija. Enero 2018
 Cifras en colones y colones por minuto*

Proveedor	Precio acceso	Precio llamadas nacionales fijo	Precio llamadas nacionales móvil
CallMyWay NY, S.A.	1.000	8,59	24,75
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	3.773	8,59	24,75
Interphone, S.A.	2.500	7,91	28,25
Millicom Cable Costa Rica S.A.	2.700	8,59	24,75
Telecable Económico TVE S.A.	2.750	8,59	24,75
Televisora de Costa Rica S.A.	2.715	8,59	24,75

⁴ Fuente: <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/acercadelgrupoice/sala-de-prensa/comunicados-oficiales/f65fd537-0d56-437f-8a50-2732c412e9b2>

Proveedor	Precio acceso	Precio llamadas nacionales fijo	Precio llamadas nacionales móvil
CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.	3.840	8,40	25,20

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

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

Como se observa, los operadores tasan en un rango de precios similar. Debe recordarse que al ser este un mercado que no fue declarado en competencia efectiva se mantiene por parte de la SUTEL la fijación de un precio tope por minuto de acuerdo a lo establecido en la resolución RCS-268-2013, que definió las tarifas topes del servicio de telefonía fija.

Respecto a las condiciones de calidad, todos deben ajustarse a las condiciones definidas en el Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios, siendo que los mismos en principio deberían ofrecer una calidad similar. En relación con este tema, también se pueden destacar los resultados obtenidos en la Encuesta de Percepción y Calidad del Servicio realizada en el año 2019 en donde se refleja que el Índice de Satisfacción del Cliente de Telefonía Fija es muy similar para los operadores más grandes del mercado, siendo de un 79,4% para los usuarios de MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A., de 80,8% para los usuarios de TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., de 84,2% para los usuarios de TELECABLE ECONÓMICO TVE S.A. y de 82,7% para los usuarios del ICE.

Por otra parte, tal y como se analizó en la mencionada resolución, es menester analizar la posible sustituibilidad que puede ejercer el servicio minorista de telefonía móvil con el servicio minorista de telefonía fija. La encuesta realizada en el año 2015 para esos fines arrojó que *“hay un 67,3% de los hogares individuales que cuentan tanto con una línea telefónica fija como con una línea telefónica móvil, lo que evidencia más bien que entre ambos servicios aún prevalece una relación de complementariedad más que de sustituibilidad”*. Lo anterior sigue guardando aún consistencia con la encuesta realizada a los operadores para esta revisión⁵, donde un 72,2% de los operadores que respondieron consideran que el servicio de telefonía móvil no es sustituto del servicio de telefonía fija. En lo que respecta a los usuarios, mediante la encuesta efectuada sobre el grado de satisfacción y percepción de los usuarios⁶, se obtuvo que en su mayoría (38%) perciben que el servicio de telefonía fija no es sustituto, sin embargo, un 35,2% consideran que el servicio de telefonía móvil es sustituto de la telefonía fija. Como se observa, es muy similar los porcentajes entre la percepción de los usuarios sobre la sustitución de dicho servicio.

En cuanto a los servicios OTT (*Over the Top*), tal y como se evaluó en el proceso pasado, estos se analizan debido a que representan un sustituto potencial del servicio de comunicaciones de voz fija. Lo anterior producto al desarrollo registrado en los últimos años, sin embargo, se considera que no pueden definirse como sustitutos homogéneos del servicio de telefonía fija por varias razones: la primera de ellas es que dichos servicios no le garantizan al usuario un número de teléfono propio que le permita recibir llamadas. Otra razón es que aún no poseen las condiciones de calidad de servicio como la telefonía fija para constituirse como tales. Expuestas las consideraciones anteriores, este servicio no forma parte del

⁵ La encuesta fue remitida mediante oficios N°: 04421-SUTEL-DGM-2019, 04449-SUTEL-DGM-2019, 04450-SUTEL-DGM-2019, 04452-SUTEL-DGM-2019, 04455-SUTEL-DGM-2019, 04458-SUTEL-DGM-2019, 04460-SUTEL-DGM-2019, 04465-SUTEL-DGM-2019, 04468-SUTEL-DGM-2019, 04469-SUTEL-DGM-2019, 04474-SUTEL-DGM-2019, 04476-SUTEL-DGM-2019, 04477-SUTEL-DGM-2019, 04480-SUTEL-DGM-2019, 04482-SUTEL-DGM-2019, 04484-SUTEL-DGM-2019, 04488-SUTEL-DGM-2019

⁶ Fuente: Contratación de servicios profesionales para evaluar el grado de satisfacción y percepción de los usuarios para la calidad de los servicios de Telecomunicaciones, contratación N° LICITACION ABREVIADA 2016LN-000001-SUTEL

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

mercado relevante de telefonía fija. En virtud de la cercanía de ambos porcentajes aún no es posible determinar que ambos servicios sean considerados como sustitutos por los usuarios finales, por lo que dicha situación se deberá analizar en futuras revisiones de este mercado.

Por otra parte, en cuanto a la sustitución desde el punto de vista de la oferta, se constató que sí existen proveedores de otras tecnologías que estarían dispuestos a ofrecer este servicio. Para realizar una valoración al respecto, hay que señalar que en la encuesta realizada a los proveedores, algunos indicaron que este servicio es más que todo un complemento que se vende empaquetado con otros servicios principales, lo cual se comprueba con el hecho de que los mayores operadores de servicios de acceso a internet y televisión por suscripción, siguen complementando su oferta de *Doble Play* y *Tryple Play* añadiendo el servicio de telefonía fija, lo cual podría llevar a suponer que otros proveedores también se vean en la necesidad de ingresar a futuro a este mercado, para complementar también su oferta de servicios.

Sin embargo, no se puede dejar de lado que los operadores deben de realizar una inversión adicional para prestar este nuevo servicio, lo cual incide en la entrada en cuanto al tiempo que ello tomaría, convirtiéndose en un obstáculo para la rápida entrada y la suma de más operadores que puedan competir con los actuales agentes que operan en dicho mercado en el corto plazo.

En contraste con lo anterior, se tiene que los operadores de telefonía IP autorizados por SUTEL que actualmente no se encuentran operando suman en total 66. Si bien estos operadores cuentan con un título habilitante que les permitiría ingresar en cualquier momento al mercado, igualmente deben efectuar las inversiones adicionales para poder ofrecer el servicio, además de tener que realizar gestiones adicionales para contar con numeración, negociar la interconexión, entre otras, por lo cual esta situación conlleva a que no resulte apropiado tomar a dichos operadores como parte del mercado relevante analizado, ya que no constituyen oferentes que estén en la capacidad de ingresar en un plazo corto al mercado.

Ahora bien, al evaluar el comportamiento de los operadores de telefonía IP se observa que estos no han sido agresivos en su estrategia comercial, lo que permitiría haber inyectado mayor dinamismo al mercado de telefonía fija, así en muchos casos los precios prácticamente son iguales a los ofrecidos por el operador histórico y no ofrecen elementos diferenciadores o innovadores. Así las cosas, ante un posible ingreso de otro operador de telefonía IP no se vislumbra una variación significativa de la dinámica competitiva en este mercado, aunque se trate de operadores consolidados en otros segmentos. Razón por la cual al igual que en el estudio anterior, no se considera necesario incluir dentro de este mercado relevante proveedores que actualmente no se encuentran operando.

Expuestos los motivos anteriores, que fueron considerados en la resolución N°RCS-261-2016 y actualizados en la presente revisión, se considera que no existen sustitutos ni desde la perspectiva de la demanda ni desde la perspectiva de la oferta para este servicio.

1.2. Dimensión Geográfica

Tal y como se mencionó anteriormente, existen dos tipos de tecnologías y diferentes tipos de red sobre las cuales se brinda el servicio de telefonía fija. También, la mayor parte de los operadores y proveedores

brindan el servicio por su propia red. Sin embargo, al igual que hace tres años, la red de telefonía básica tradicional es la de mayor cobertura, comprendiendo gran parte del territorio nacional.

Así las cosas y según lo expuesto en la resolución N°RCS-261-2016 la dimensión geográfica de este mercado se mantiene como de alcance nacional. Si bien hay algunas zonas que poseen una mayor disponibilidad de redes de acceso tal como las cableadas, esto solo se presenta en un reducido número de zonas, por lo que en su mayoría para acceder al servicio de llamadas sigue siendo la red tradicional la que tiene mayor alcance en el territorio nacional, siendo que no en todos los distritos del país se dispone de una red alternativa. Lo anterior se refleja en lo datos de suscripciones, en donde al año 2018 el ICE mantiene más del 89% del mercado.

Otra de las características de este mercado, es que el nivel de precios y condiciones ofrecidas sigue siendo muy similar entre los operadores y proveedores que lo brindan, siendo que el nivel de competencia que presenta este mercado es bajo, a pesar de la diversos de redes y operadores que forman parte de este.

2. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN EL MERCADO MINORISTA DE TELECOMUNICACIONES FIJAS

2.1. ESTRUCTURA DEL MERCADO.

2.1.1. Participantes del mercado

Para los efectos de este análisis los participantes del mercado de telefonía fija están conformados solamente por aquellos operadores que posean numeración asignada por parte de la SUTEL para ofrecer el servicio, independientemente de la tecnología utilizada (conmutación de circuitos o VoIP), y que los equipos por los cuales acceden al servicio no posean movilidad, ello en consistencia con lo definido en la resolución anterior.

El **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** resume los operadores del mercado de telefonía fija costarricense que poseen numeración asignada para brindar el servicio. Tal como evidencian los datos, la cantidad de empresas que poseen numeración asignada se incrementó en un periodo de 3 años a 19 operadores, presentando así una tendencia creciente que en términos porcentuales representa un aumento del 26,6%.

En el siguiente cuadro se presentan los operadores de telefonía fija, que a nivel nacional que poseen numeración asignada en la actualidad:

*Cuadro 2
 Costa Rica: Servicio minorista de telefonía fija.
 Operadores con numeración asignada. Año 2018*

Operador	Tecnología	Año	
		2015	2018
1. American Data Network S.A.	Telefonía IP	√	√

Operador	Tecnología	Año	
		2015	2018
2. Millicom Cable de Costa Rica S.A.	Telefonía IP	√	√
3. CallMyWay NY S.A.	Telefonía IP	√	√
4. Claro CR Telecomunicaciones S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
5. E-DIAY S.A.	Telefonía IP	√	√
6. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Telefonía fija, Móvil e IP	√	√
7. Multicom S.A.	Telefonía Trunking	x	√
8. Othos Telecomunicaciones S.A.	Telefonía IP	√	√
9. PRD International	Telefonía IP	√	√
10. R&H International Telecom Services, S.A.	Telefonía IP	√	√
11. Telecable S.A.	Telefonía IP	√	√
12. Televisora de Costa Rica S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
13. Telefónica de Costa Rica TC S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
14. Radiográfica Costarricense S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
15. GCI Service Provider S.A.	Telefonía IP	√	√
16. Itellum Limitada S.A.	Telefonía IP	x	√
17. Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.	Telefonía IP	x	√
18. Interphone	Telefonía IP	√	√
19. Coopeguanacaste	Telefonía IP	x	√
Total		15	19

Notas: El símbolo √ indica que la empresa sí brindaba el servicio de telefonía fija en ese año, por su parte, el símbolo x significa que la empresa no brindaba el servicio en ese año.

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

No obstante, a pesar de que hay una cantidad importante, en total de 19 operadores con numeración asignada, solamente ocho de ellos ofrecen el servicio a todo el mercado de usuarios finales, es decir, algunos de esos operadores solo dirigen sus servicios a ciertos segmentos del mercado (por ejemplo, solo el corporativo), así como también ofrecen una gama diferenciada de servicios.

De esta manera, para el año 2018 este mercado posee 18 participantes activos en el mercado minorista de voz fija y una empresa que no brindan aún el servicio, de acuerdo con lo observado en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

Cuadro 3
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Clasificación de los participantes del mercado. Año 2018

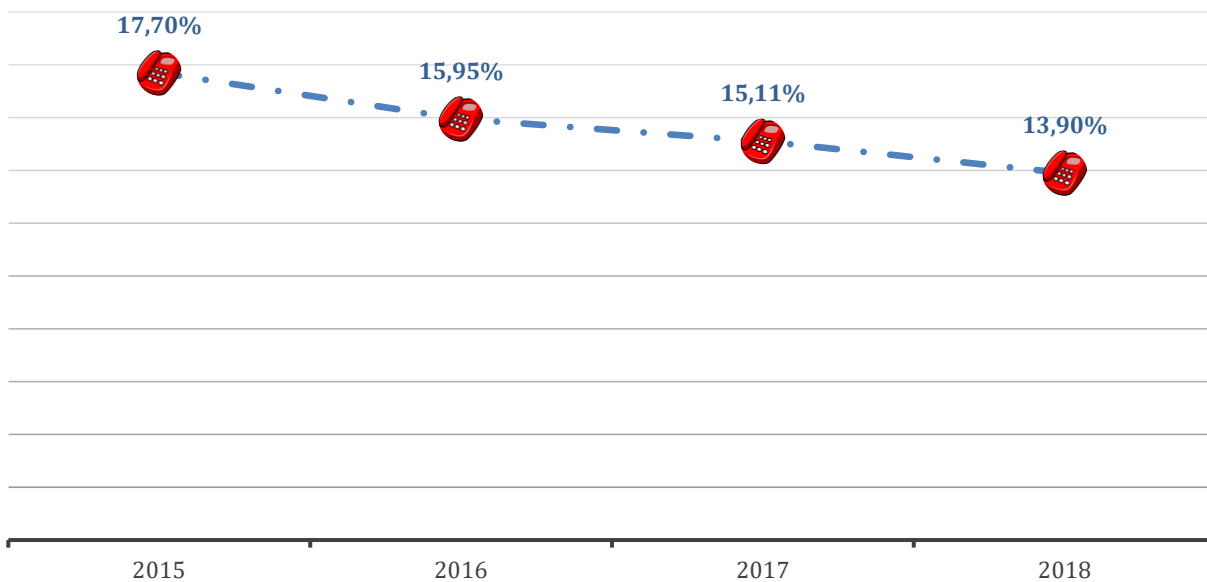
Activos		Inactivo
1. ICE	13. Othos	Coopeguanacaste
2. TIGO	14. Antares	
3. Cabletica	15. Itelum	
4. Telecable	16. PRD	
5. Movistar	17. GCI	

- | | |
|------------------|--------------|
| 6. CallMyWay | 18. Multicom |
| 7. Interphone | |
| 8. American Data | |
| 9. R & H | |
| 10. Claro | |
| 11. Racsá | |
| 12. E-Diay | |

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

No obstante, si bien el número de participantes se ha incrementado del 2018 respecto al 2015, cabe señalar que esto no ha significado un mayor nivel de penetración del servicio, tal y como se visualiza en el gráfico N°1.

*Gráfico 1.
 Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
 Penetración. Periodo 2015-2018*

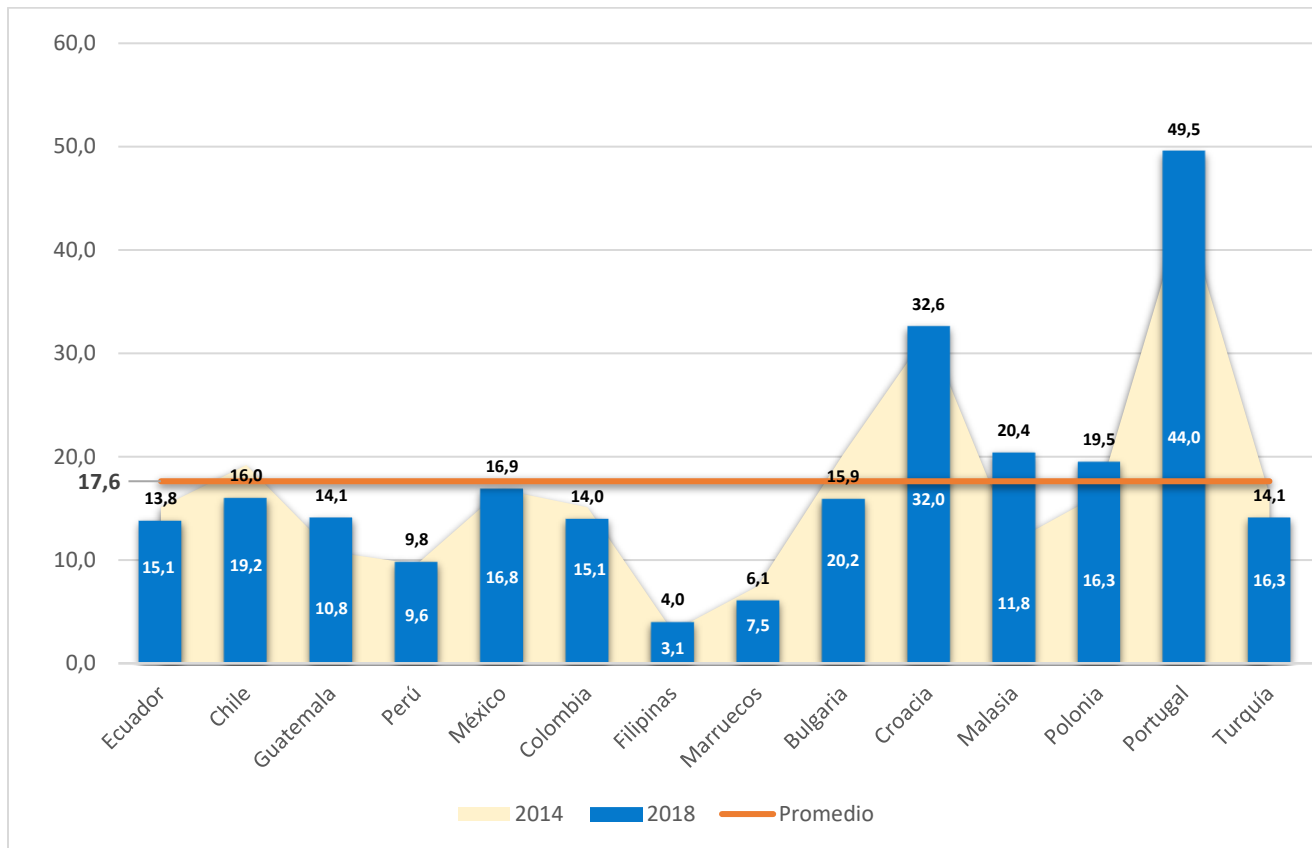


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Como se observa, la penetración ha disminuido a lo largo del periodo en 3,8% esto a diciembre de 2018, lo que en cierto grado evidencia 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 ha venido a la baja y en consecuencia la penetración por habitante alcanzada, lo cual es también congruente con las tendencias experimentadas en los mercados internacionales.

De manera comparativa y siguiendo los criterios⁷ utilizados en resolución anterior para los países sujetos de comparación en este análisis, se muestra la tendencia del indicador de penetración en otros países comparables con Costa Rica.

*Gráfico 2
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Penetración del servicio para países comparables. Años 2014 y 2018*



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

Del gráfico anterior, se deriva que también en la mayoría de otros mercados comparables este indicador ha venido decreciendo en los últimos años. Entre las posibles razones están la evolución tecnológica y la aparición de otros servicios. Sin embargo, a pesar de la disminución presentada, Costa Rica muestra un nivel de penetración para este servicio cercano al promedio de la muestra de países considerados, siendo cercano al 14%.

2.1.2. Participación de mercado

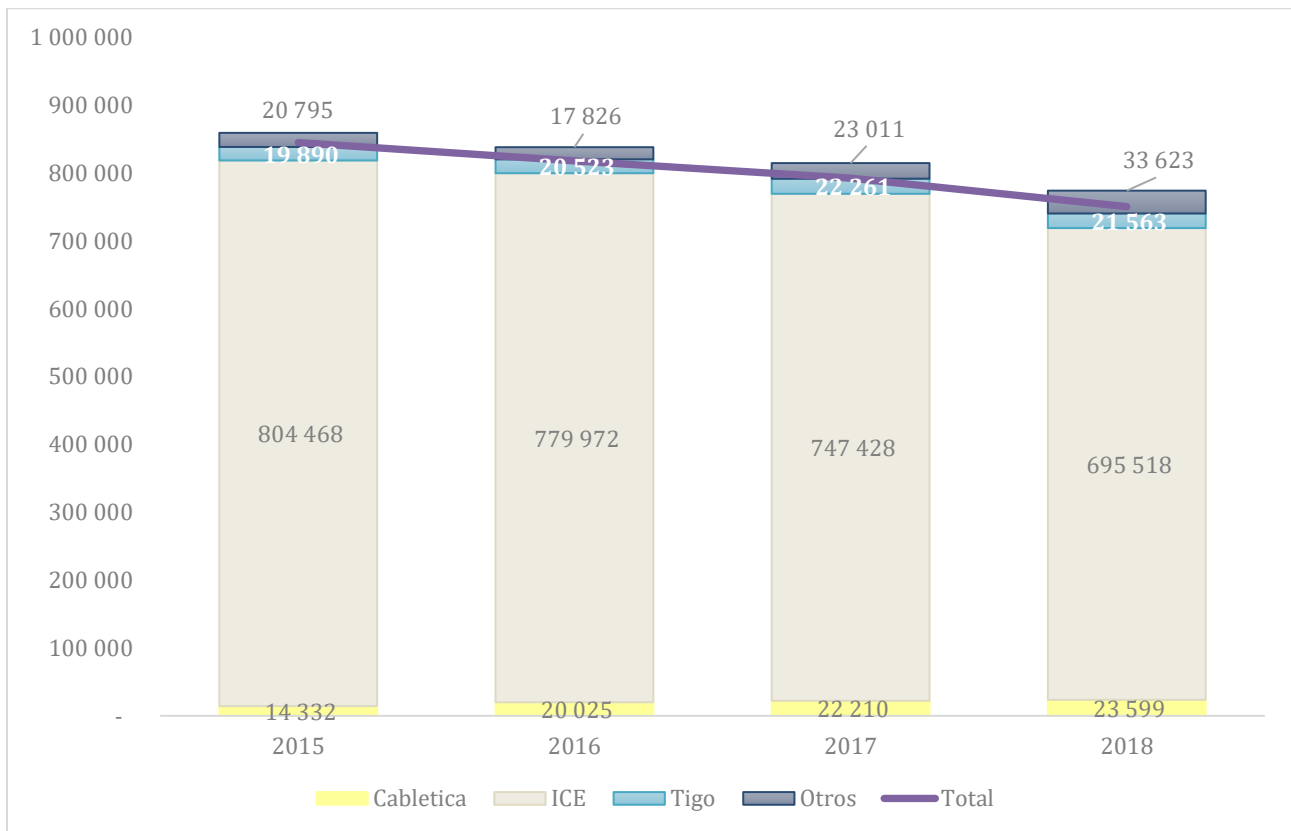
⁷ Fuente: Estudio internacional comparativo sobre distintas variables relacionadas con el comportamiento y grado de competencia en distintos mercados internacionales de telecomunicaciones - Proyecto N° 2015LA-000007-SUTEL. Año 2015.

La participación de mercado estimada por la cantidad de suscriptores por operador da cuenta de que el ICE continúa perdiendo mercado y que los operadores IP se mantienen creciendo a un ritmo moderado. Así las cosas, el ICE disminuyó su cuota al pasar de 94% en 2015 a 89,8% en 2018 perdiendo así 4,2 punto porcentuales de participación.

Gráfico 3

Costa Rica: Servicio de telefonía fija.

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



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

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 dominante⁸. Asimismo, el artículo 12 párrafo segundo del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones indica que “Una cuota de mercado del operador o proveedor superior al 25%” es uno de los indicadores para determinar un operador o proveedor importante”.

⁸ Comisión Europea. (2013). “Competition: Antitrust procedures in abuse of dominance.”

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

No obstante, la Comisión Europea⁹ 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, y por tanto ocupa una posición dominante, si dicha cuota se ha mantenido estable a lo largo del tiempo".¹⁰

De acuerdo con la definición utilizada por la Comisión Europea, es claro que, en el mercado de telefonía fija costarricense, únicamente el ICE posee tasas de participación que podrían generarle la posibilidad de tener poder de mercado en el mercado de telefonía fija. 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 2010 a un 89,8% en 2018.

Por otro lado, la cantidad de usuarios del ICE vista en términos absolutos ha disminuido en ese período en un total de 364 843 suscriptores, lo que representa una contracción del 34% de la base total de usuarios. Ahora bien, al comparar las cifras del año 2015 con las correspondientes al 2018, se tiene que el decrecimiento ha sido de 14% que son 108 950 en tres años.

En lo que respecta a la telefonía IP, ha presentado una tendencia creciente, pasando de una cuota de mercado en 2015 de 6% (55 017 usuarios) a 10,2% (78 785) en 2018 creciendo en este periodo en 43,2%. No obstante, este crecimiento no es lo suficientemente grande como para que impulse el crecimiento general en el mercado de telefonía fija, ello en el entendido que este decreció en casi un 10% para ese periodo.

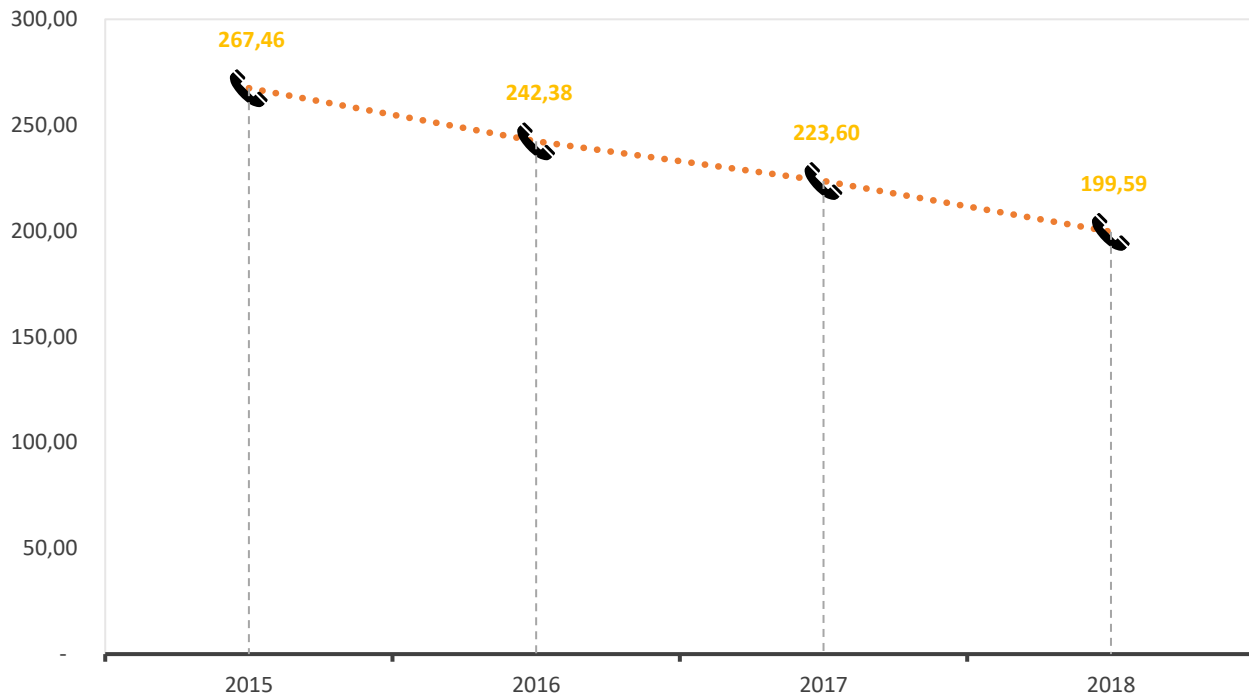
Lo anterior evidencia que la pérdida de usuarios del servicio de telefonía básica tradicional no implica que estos se trasladen necesariamente a los operadores IP, sino más bien pareciera que los usuarios están suprimiendo el servicio en esa tecnología.

Por otra parte, este mismo comportamiento se refleja en el tráfico del servicio, ello se observa en el gráfico N°4 en donde el tráfico promedio mensual ha registrado una baja de 25,4%; en cifras absolutas esta caída fue en promedio de 67,8 millones de minutos mensuales.

⁹ 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

¹⁰ El acrónimo PSM significa poder significativo en el mercado.

Gráfico 4
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Evolución de la cantidad de minutos promedio mensual en llamadas.
Cifras en millones de minutos por año. Periodo 2015-2018

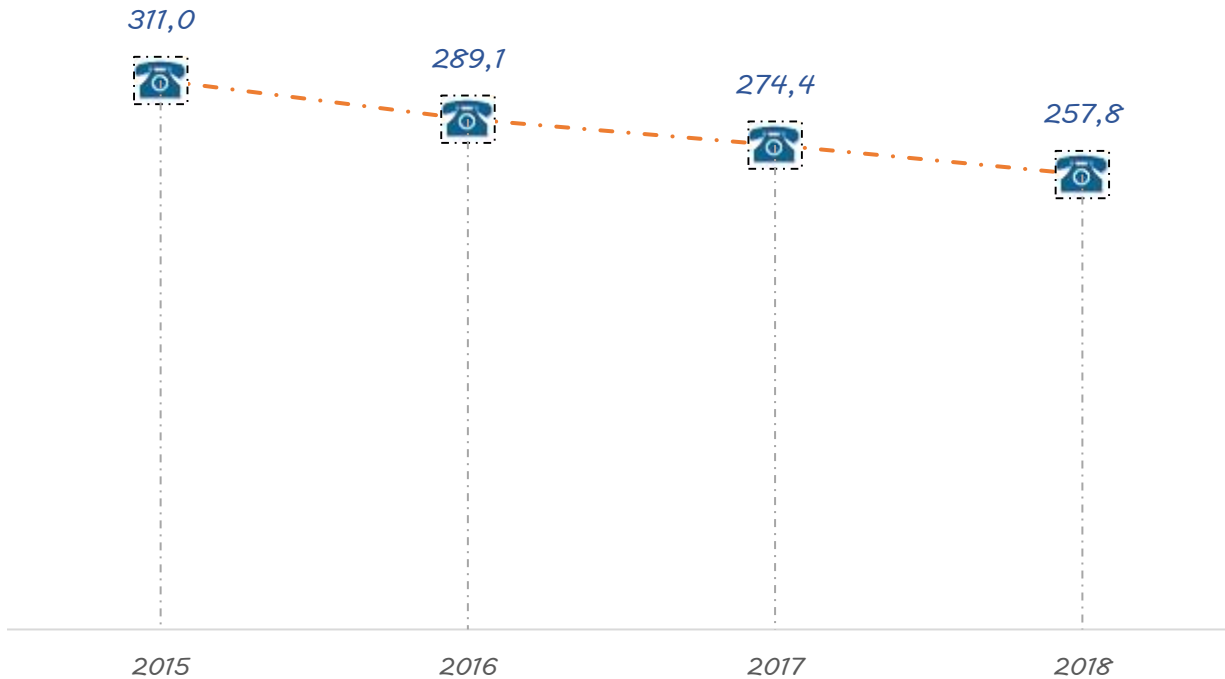


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Las caída en el tráfico se puede explicar no solo por la baja en las suscripciones, sino también porque cada vez son menos los usuarios que utilizan los servicios de voz fija, ello debido a las facilidades que presentan otros servicios tales como los mensajes de voz mediante aplicaciones disponibles a través de servicios de datos como por ejemplo WhatsApp, ello producto de que cada vez las personas tienen mayor acceso a los servicios de telecomunicaciones móviles, mercado que presenta un continuo crecimiento.

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 2015 en promedio los usuarios hablaban 5 horas al mes (311 minutos), mientras que en el 2018 esta cifra se redujo a 4 horas (257 minutos), lo que significa una caída de 17% para este periodo, como se observa en el siguiente gráfico. Sin duda alguna esto refleja un importante cambio en los hábitos de consumo de los usuarios del servicio.

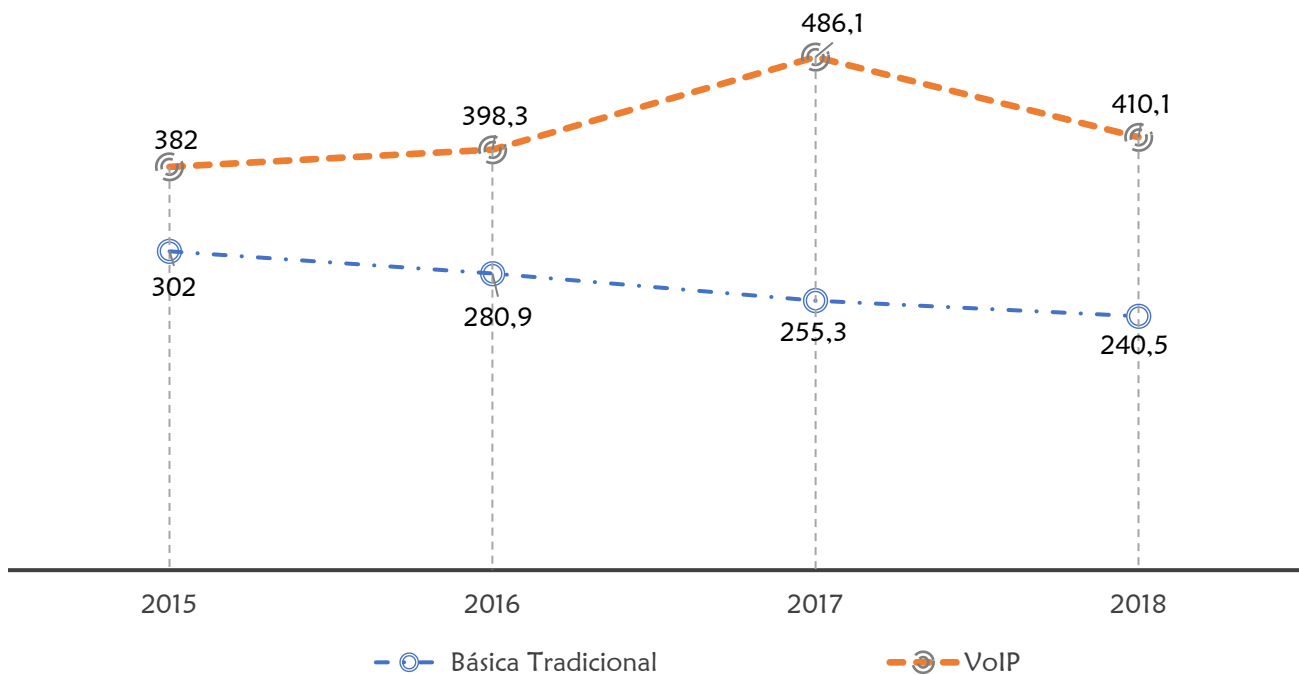
Gráfico 5
 Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
 Promedio de minutos de utilización (MOU) por usuario por mes.
 Distribución absoluta. Periodo 2015-2018.



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

Ahora bien, al analizar el tiempo de utilización por tipo de tecnología se observa que, los usuarios de telefonía VoIP utilizan un mayor tiempo el servicio que los usuarios de telefonía tradicional, igualmente en telefonía VoIP se presenta un crecimiento de 7,3% en el periodo con un leve declive en el último año. No obstante, los minutos de utilización en telefonía tradicional han decrecido en el periodo en 20,4%, ello se refleja en el siguiente gráfico.

Gráfico 6
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Promedio mensual de minutos de utilización (MOU) por usuario, según la tecnología.
Periodo 2015-2018.



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

Entre las posibles causas del comportamiento anterior del servicio por tipo de tecnología, podría privar el hecho que con la tecnología VoIP es posible brindar otros usos, en particular es posible efectuar tráfico simultáneo de voz, datos y vídeo, utilización del mismo número con independencia de la ubicación geográfica, entre otros, todo ello le da ciertas ventajas a este tipo de tecnología sobre la tradicional.

En adición a lo expuesto, al analizar los minutos promedio mensuales por usuario, se observa el mismo patrón por tecnología, un crecimiento para la tecnología VoIP en 70% y una caída para la tecnología tradicional en 30% para el periodo analizado, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

*Cuadro 4
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Tráfico por tipo de tecnología, minutos promedio mensuales. Periodo 2015-2018*

	AÑO			
	2015	2016	2017	2018
Básica				
Tradicional	248 121 578,0	219 125 031,7	190 798 512,6	167 280 472,3
VoIP	18 981 260,0	23 252 246,8	32 799 692,9	32 307 584,3
Total	267 102 838,0	242 377 278,5	223 598 205,5	199 588 056,6

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

La introducción de la tecnología de VoIP en el mercado de telefonía fija generó la posibilidad de que operadores con infraestructura propia pudieran ofrecer el servicio, también introdujo un impulso a la competencia en el mercado con nuevas opciones que brinda al usuario.

No obstante, esta competencia que se da entre tecnologías y entre los operadores, producto de la apertura del mercado, no se ha traducido aún en modificaciones significativas de la estructura del mercado. De tal forma que el ICE mantiene una cuota de mercado alta (89,8%), mientras que los restantes participantes siguen estando rezagados, con participaciones conjuntas que apenas alcanzan el 10,2%.

En virtud de lo anterior, tal y como lo ha señalado la Comisión Europea, las cuotas de mercado superiores al 50% prueban por sí mismas la existencia de posición de dominio, salvo ciertas circunstancias, siendo así imprescindible analizar criterios adicionales para comprobar si existen o no esas circunstancias excepcionales.

2.1.3. Concentración de mercado

Cabe señalar que la concentración en el mercado corresponde a un tema meramente del porcentaje de participación de cada operador en el mercado y no así a la cantidad de empresas participando en el mercado. Evidencia de lo anterior, es que a pesar de que el número de empresas aumentó en un 33%, el operador incumbente sigue ostentando una cuota de mercado de casi el 90%, en el periodo esta cuota tan solo disminuyó en un 4,2%, es decir esta mejora no se ha manifestado en los niveles de concentración.

Cuadro 1
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Participantes de mercado activos. Periodo 2015-2018

Año	Cantidad de empresas	Nivel de concentración (HHI)
2015	9	8.771
2016	13	8.669
2017	17	8.430
2018	18	8.347

Notas: Únicamente se toman en consideración aquellos participantes del mercado que poseen usuarios.

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

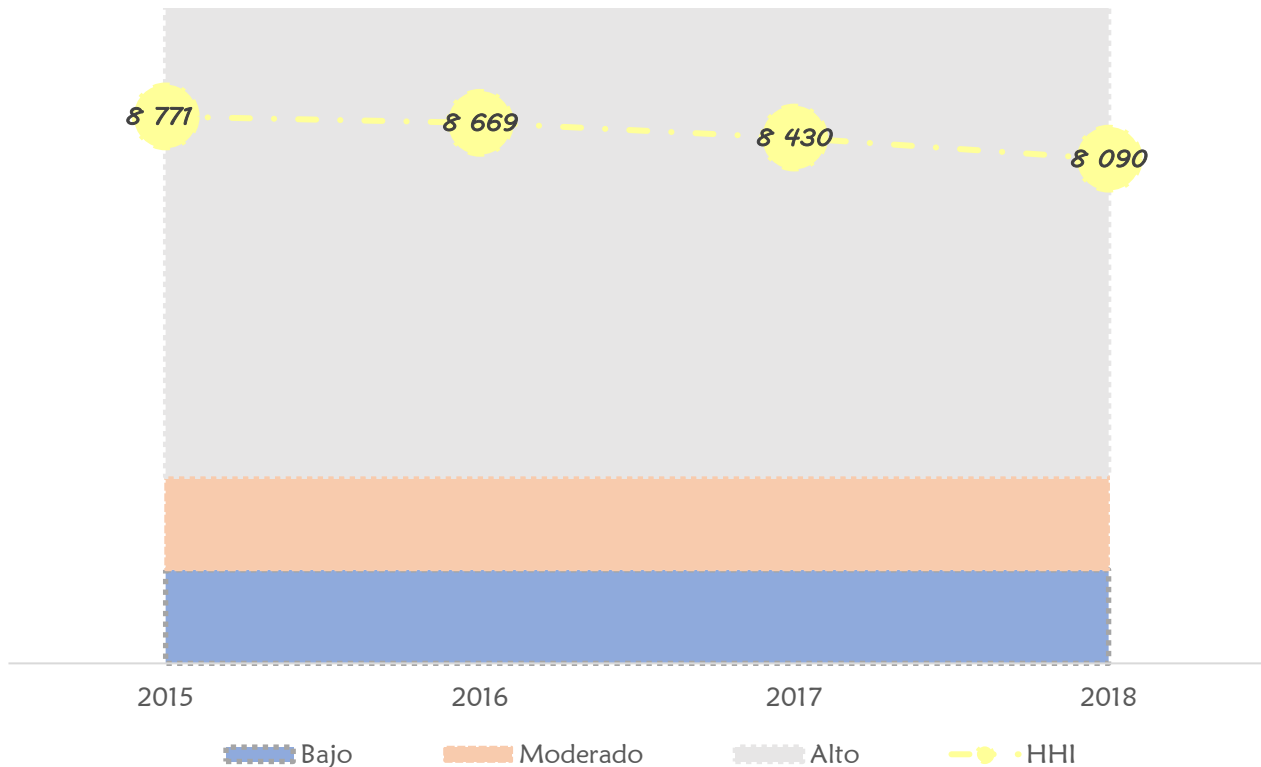
De acuerdo con la teoría, se utiliza el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) para evaluar el nivel de concentración de un mercado. Mientras más bajo sea el HHI la distribución de las participaciones es más equitativa, en caso contrario, mientras más alto sea, pocas empresas concentran mayores porcentajes 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 internacional¹¹.

En cuanto a la concentración del mercado medida mediante el HHI a nivel nacional, se evidencia que el mercado de telefonía fija sigue presentado un alto grado de concentración, siendo este de 8 090 puntos, como se observa en el

¹¹ Fuente: U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission (2010). *Horizontal Merger Guidelines*. USA.

Gráfico 7

Gráfico 7
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Nivel de concentración de mercado según el Índice Herfindahl-Hirschman. Periodo 2016-2018



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

La evolución del HHI indica que el crecimiento en la cantidad de 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 90% de cuota de mercado. Así, para este periodo aún se mantiene la afirmación de que transcurridos diez años desde la apertura del sector telecomunicaciones en el país, todavía el mercado de telefonía fija presenta una alta concentración y sigue siendo dominado por un único operador.

2.1.4. Comportamiento reciente de los participantes del Mercado

2.1.4.1 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 Competencia¹² *“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.

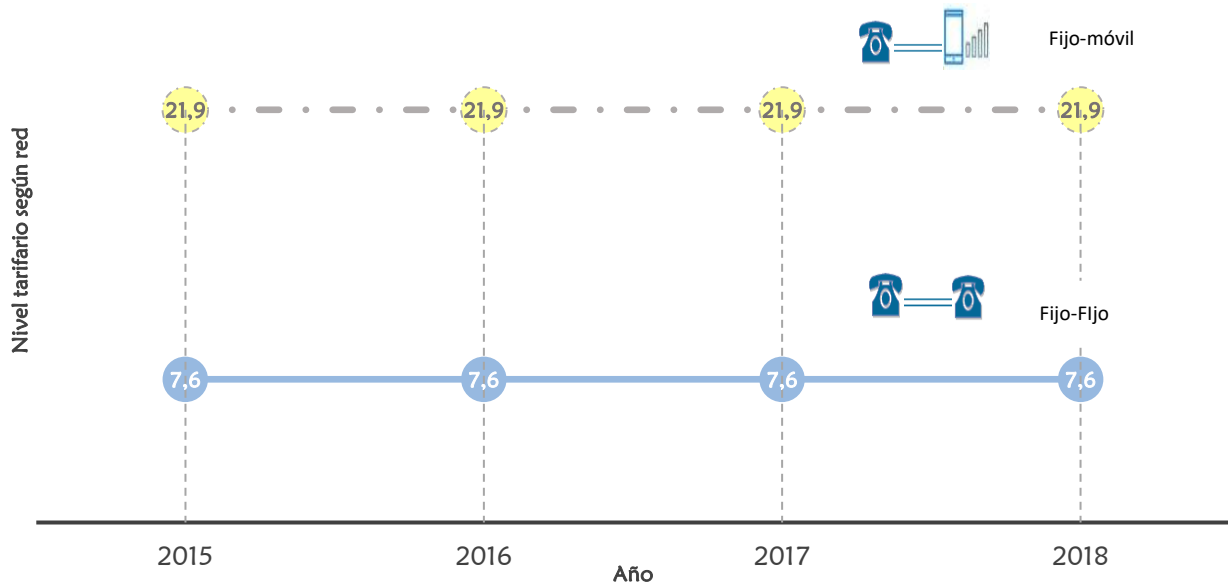
En línea con el nivel de rivalidad, el 61,5% de los operadores y proveedores del servicio consideran que es alto y el 38,5% que está entre medio y bajo, lo anterior según la encuesta realizada a los operadores del servicio. Los que consideran que la rivalidad es alta, entre las razones que mencionan es que el servicio responde a las necesidades específicas de los clientes, incremento en empaquetamientos y promociones, calidad y estabilidad, servicios de valor agregado, entre otros. Mientras que los que opinan que la rivalidad es media o baja, argumentan que el precio del servicio es alto y la atención al cliente y de averías no es buena.

Con respecto al comportamiento de los precios, si bien en el periodo no se han realizado cambios en las tarifas topes definidas en la resolución del Consejo N° RCS-268-2013, es importante analizar la tendencia que registra el nivel de precios en el mercado, puesto que este esquema tarifario permite a los operadores tasar precios menores al tope establecido y más acorde a su estructura de costos, expectativa de utilidades y estrategia comercial. Cabe señalar que, entre los cambios más relevantes de dicha fijación tarifaria, está la unificación de las tarifas a nivel del segmento de clientes y tipos de tarifa, lo cual da una mayor libertad a los operadores a nivel de toma de decisiones y estrategia comercial. Por ejemplo, no se estableció un paquete mínimo de minutos por la tarifa básica mensual, ni se establecieron bandas horarias y se eliminó la segmentación en tarifas entre residencial y comercial.

Así las cosas, en el siguiente gráfico se observan los precios que cobran los operadores por el minuto en telefonía fija, el cual refleja que para el periodo analizado los operadores tasan sus precios al mismo nivel que el tope tarifario establecido en la resolución N° RCS-268-2013.

¹² Fuente: Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia. (2010). *Economía y Defensa de la Competencia*. Santiago de Compostela : XUNTA DE GALICIA.

Gráfico 8
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Tendencia de los precios del mercado por minuto. Periodo 2015-2018



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

Fuente: Elaboración propia con información que reportan los operadores en la herramienta “Mi Comparador”.

En la misma línea, al analizar el precio que tasan los operadores para la tarifa básica mensual al año 2018, en el cuadro N°6 se refleja que existen diferencias entre los operadores, incluso algunos no cobran este rubro, como en el caso de CallMyWay e Interphone, otros tasan un precio menor al tope establecido y algunos siguen manteniéndose al mismo nivel que el tope tarifario.

Cuadro 5
*Costa Rica: Servicio de telefonía fija. Tarifas máximas
Básica mensual y precios por minuto, por operador. Periodo 2018*

Proveedor	Precio básico mensual	Precio por minuto de consumo	
		Fijo-Fijo	Fijo-Móvil
Tarifa SUTEL	3.339	7.60	21.90
CallMyWay	--	7,60	21,90
Interphone	--	7,91	25,00
TIGO	2.950	7,60	21,90
Cabletica	3.043	7,60	21,90
Telecable	2.990	7,60	21,90
ICE	3.840	7,60	21,90
Claro	3.770	7,61	21,86
OTHOS	1.304	7,61	21,86

Nota: Las tarifas están dadas en colones IVA incluido, no incluyen el impuesto a la Cruz Roja y 9-1-1.

Fuente: Información de la herramienta "Mi Comparador" y de páginas Web de proveedores de telefonía fija. Datos consultados el julio del 2018.

Los datos anteriores evidencian que los precios ofrecidos por los operadores para este servicio siguen presentando poca diferenciación, ello al ofrecer un precio para los minutos exactamente igual al tope tarifario establecido por esta Superintendencia.

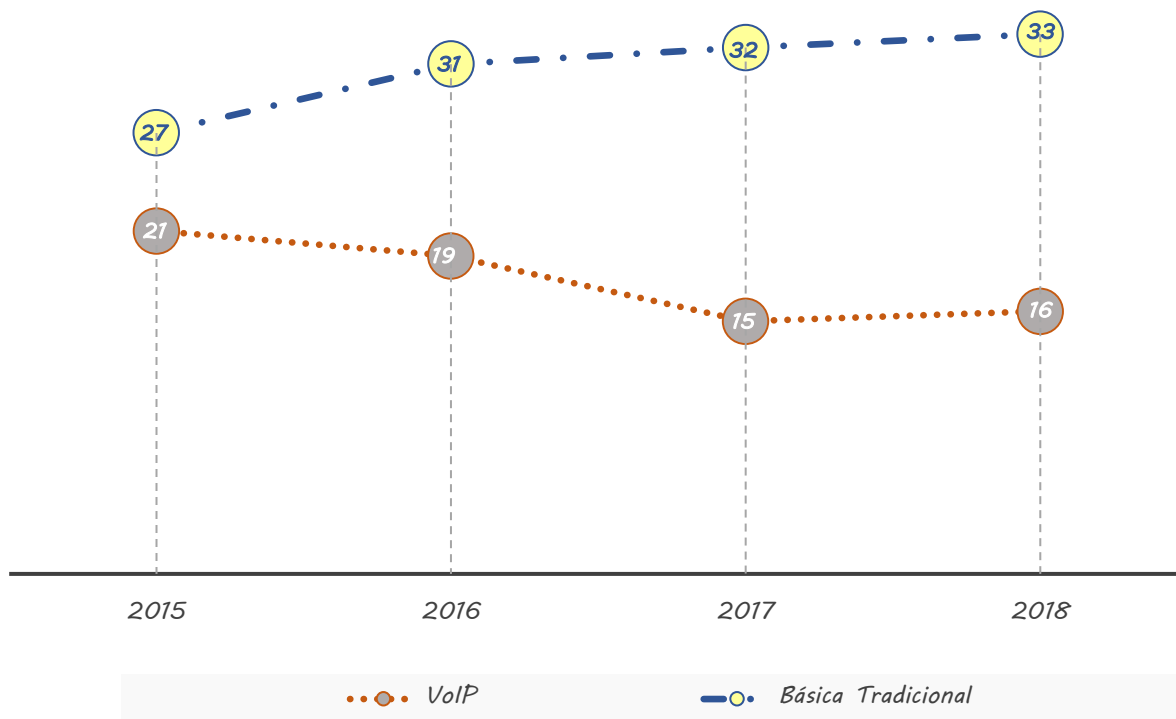
Lo anterior resulta consistente con el criterio de los operadores externado en la encuesta, en donde indicaron que la rivalidad de este mercado está entre media y baja. Asimismo, a nivel de promociones, no se observa que los operadores dinamicen el mercado en este aspecto, ello en el sentido que siguen estando vigentes las mismas promociones (número favorito en el caso de Kolbi, y llamadas gratis en la misma red en cuanto a los operadores IP¹³). Adicionalmente, el 69,2% de los operadores indican que no realizan promociones para este servicio y el 30,8% que si realiza promociones lo hace mediante descuentos por empaquetamiento, menores precios y mantenimiento¹⁴.

Otro de los aspectos importantes a analizar, se refleja en el ingreso promedio por minuto que se cursa en la red fija, ello se observa en el gráfico N° 8, siendo que existe un incremento en dicho ingreso para el caso de la tecnología convencional de alrededor 22,4% mientras que para el caso de la tecnología IP dicho ingreso ha decrecido en 23,5%.

¹³ Fuente: Tomado de la herramienta "Mi Comparador"

¹⁴ Fuente: Encuesta realizada a los operadores y proveedores del servicio mediante oficios N° : 04421-SUTEL-DGM-2019, 04449-SUTEL-DGM-2019, 04450-SUTEL-DGM-2019, 04452-SUTEL-DGM-2019, 04455-SUTEL-DGM-2019, 04458-SUTEL-DGM-2019, 04460-SUTEL-DGM-2019, 04465-SUTEL-DGM-2019, 04468 -SUTEL-DGM-2019, 04469-SUTEL-DGM-2019, 04474-SUTEL-DGM-2019, 04476-SUTEL-DGM-2019, 04477-SUTEL-DGM-2019, 04480-SUTEL-DGM-2019, 04482-SUTEL-DGM-2019, 04484-SUTEL-DGM-2019, 04488-SUTEL-DGM-2019

Gráfico 9
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Ingreso promedio por minuto cursado en una red fija*. Periodo 2015-2018



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

2.1.4.2. 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, nivel de lealtad del cliente, la imagen de la marca, entre otros, para así guardar la debida consistencia y seguimiento de estos factores esgrimidos en la resolución N° RCS-082-2015. Lo anterior, luego de haber determinado en el apartado anterior que a nivel de precios la rivalidad es baja en el entendido que los precios que tasan los operadores por el servicio, en cuanto al minuto de voz, está en el mismo nivel del tope regulado.

- **Publicidad.** De los datos de la entrevista se deriva que solo el 53% de los encuestados realiza publicidad, en su mayoría a través de redes sociales (Facebook es más utilizada para estos fines) y en segundo lugar por los medios convencionales (televisión, radio y medios escritos), cabe señalar que la publicidad es un elemento que da cuenta del entorno competitivo de un mercado.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

Aunado a lo anterior, la inversión en publicidad que indican realizar los operadores es muy variable, ello en el sentido que el gasto en este rubro está dentro de un rango que va desde los \$100 (corresponde solo al mantenimiento de la página web) hasta los \$30 000. Lo anterior evidencia que algunos operadores consideran la publicidad como un elemento importante para posicionarse en el mercado, siendo así que realizan gastos representativos en este rubro.

- 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 N° 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 ICE con KOLBI, Millicom con TIGO, Telefónica con Movistar y Televisora Costa Rica con Cabletica son los que más invierten en este elemento.

- 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 uno de ellos el realizar descuentos en el precio lo que hace más atractivos los servicios para los usuarios. 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 lleva 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 observa que empaquetan dos, tres y hasta cuatro servicios (esta opción ha surgido más recientemente), lo cual incluye combinaciones de telefonía fija, televisión por suscripción e internet. Para el caso del servicio de telefonía fija, la encuesta realizada por la SUTEL¹⁵ permitió determinar que un 71,6% 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 de telefonía fija ofrecen los servicios empaquetados, ello por cuanto la mayoría ofrece el servicio mediante la tecnología IP y en muchos casos solamente brindan el servicio de telefonía. Otras, han adecuado sus planes a las exigencias del mercado, ejemplo de ello es el ICE que ofrece todo tipo de planes desde solamente telefonía, hasta todos los servicios en un plan *triple play* con una velocidad desde 10 Mbps que incluye internet,

¹⁵ Encuesta llevada a cabo por la empresa XLTec, Agencia de Inteligencia de Mercados, contratación N° 2016LN-000001-SUTEL

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

televisión por suscripción y telefonía¹⁶ desde ¢30.400, asimismo, quienes posean servicios fijos y móviles pueden optar por un plan cuádruple que integra todos los servicios ofreciendo regalías ya sea de GB, canales *premium* así como minutos de voz sin costo adicional (entre redes fijas y móviles). Por su parte, la empresa CLARO posea clientes en el servicio de telefonía fija, la compañía ofrece el empaquetamiento en dos modalidades, un plan doble *play* para los servicios de telefonía fija y televisión, con precio desde ¢18.990. Además, ofrece el plan *triple play*, que incluye telefonía fija, televisión e internet desde ¢27.640¹⁷.

Lo anterior da fe que la estrategia comercial de los operadores del mercado costarricense se ha orientado hacia el empaquetamiento de los servicios, lo cual está directamente relacionada con las posibilidades tecnológicas de la red de cada operador.

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

Respeto a las fuentes de insumo necesarias para brindar el servicio se tienen dos elementos principales: la numeración y la interconexión, en ese sentido la interconexión responde a la necesidad de que infraestructuras o redes logren interactuar con las distintas tecnologías y diseños desplegados por cada operador del mercado. Sin 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 de servicios en el mercado final 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 9 y 13 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes¹⁸. 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, el 76% dice no haber tenido ninguna, el 15% no contestó y solo uno de los operadores señaló que en el año 2016 se le presentó un incidente de esta naturaleza. Lo

¹⁶ Información obtenida de la página web de la empresa

https://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi_dev/hogares/planes/Planes_Hogar_Fibra_optica/internet-ka-tv, consultada el 25 de setiembre de 2019

¹⁷ Información obtenida de la página web de la empresa <http://www.claro.cr/portal/cr/pc/personas/todo-claro/2-play/#info-02>, consultada el 25 de octubre de 2019 .

¹⁸ Los proveedores de servicios de telefonía fija, tienen la obligación de interconectarse para asegurar la interoperabilidad de toda la numeración que establece el PNN, esto según el artículo 9 y 13 de Reglamento de Acceso e Interconexión:

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

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

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

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

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 que el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en su capítulo VIII sobre “CONDICIONES LEGALES Y PROCEDIMENTALES DEL ACCESO E INTERCONEXIÓN”, establece y asegura los mecanismos necesarios para el acceso e interconexión entre los operadores del servicio.

En cuanto a la desagregación de bucle de abonado, sigue manteniéndose la circunstancia detallada en la resolución anterior de que aún no existe la desagregación de bucle de abonado para la prestación del servicio de telefonía pública por la red conmutada de circuitos. Por consiguiente, el operador que desee ofrecer este servicio debe tener un medio que le permita la transmisión de las llamadas (red propia o por medio de Internet), ello implica que para lograr ofrecer este servicio en muchos casos los operadores deben llegar a acuerdos de uso compartido para el uso de infraestructura de soporte, tales como postes o ductos.

Asimismo, y según lo analizados en RCS-191-2017 en donde se realizó el análisis del servicio de desagregación de bucle, las circunstancias que mediaron para este servicio fueron:

1. *“Desde antes de la apertura del mercado, algunos operadores realizaron despliegues de redes propias para ingresar al mercado minorista de acceso a Internet fijo, luego de la apertura del sector telecomunicaciones esta tendencia se profundizó. Esto generó que la competencia que se ha desarrollado en el servicio de acceso a Internet se diera como una competencia entre redes, entre el incumbente y los nuevos operadores, y no como una competencia entre servicios. Así, el despliegue de redes propias ha implicado que los operadores alternativos no han tenido necesidad de acceder a este servicio mayorista.*
2. *Es importante tener presente que a la fecha los proveedores minoristas del servicio de Internet al haber desplegado sus propias redes ya no requieren del insumo mayorista ofrecido por el ICE (bucle abonado). Así las cosas, dado que los operadores alternativos no dependen de la provisión del servicio mayorista de desagregación de bucle para la provisión minorista del servicio de acceso residencial a Internet se considera que el levantamiento de las obligaciones de acceso al existir redes alternativas desplegadas no impactaría negativamente el grado de competencia del mercado minorista asociado ni tampoco a los usuarios finales.*
3. *El hecho de que los operadores alternativos se hayan constituido también como operadores verticalmente integrados, pues poseen una red propia, elimina la dependencia de estos del insumo de desagregación de bucle”.*

Lo anterior permite que el ICE siga manteniendo la ventaja tecnológica, producto del monopolio que posee sobre la telefonía básica tradicional, siendo que los operadores que deseen prestar este servicio deben seguirlo haciendo mediante tecnologías alternativas, que carecen de ciertas características y funcionalidades de la telefonía básica tradicional, por ejemplo, el abastecimiento independiente de energía, ello dota a la red tradicional de una mayor estabilidad que otras redes.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

En lo que respecta a la asignación de numeración, tal y como está establecido en la normativa, corresponde a un recurso limitado que debe ser asignado de forma eficiente y no discriminatoria por parte de la SUTEL a los operadores. Así las cosas, para el año 2018, se registra una mayor cantidad de operadores con numeración asignada, siendo que el crecimiento para el periodo fue de 26%, ello se muestra en la tabla N°1. Aunado a lo anterior, se observó que una mayor cantidad de operadores (el 76% que respondió la encuesta) afirma que no han tenido problemas en las relaciones de interconexión, cifra que mejoró considerablemente respecto al estudio anterior donde solo un 56% 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.

2.1.6. Poder compensatorio de la demanda

Tal y como se estableció en la resolución N°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 consulta¹⁹, únicamente el 15% considera que poseen algún cliente con un alto volumen de compra, que le genera poder para negociar los precios y condiciones en las cuales su representada les ofrece el servicio.

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.

2.1.7. 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 76% no tienen 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

¹⁹ Tomando en consideración de la encuesta realizada a los operadores y proveedores del servicio mediante oficios N° : 04421-SUTEL-DGM-2019, 04449-SUTEL-DGM-2019, 04450-SUTEL-DGM-2019, 04452-SUTEL-DGM-2019, 04455-SUTEL-DGM-2019, 04458-SUTEL-DGM-2019, 04460-SUTEL-DGM-2019, 04465-SUTEL-DGM-2019, 04468 -SUTEL-DGM-2019, 04469-SUTEL-DGM-2019, 04474-SUTEL-DGM-2019, 04476-SUTEL-DGM-2019, 04477-SUTEL-DGM-2019, 04480-SUTEL-DGM-2019, 04482-SUTEL-DGM-2019, 04484-SUTEL-DGM-2019, 04488-SUTEL-DGM-2019

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

solicitar el retiro del servicio. Asimismo, el 24% 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 a la hora de suscribir el servicio, tal como descuentos, equipo subsidiado, etc. Lo anterior implica que los usuarios conocían de la existencia de dichas condiciones al momento de la firma del 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, sigue persistiendo la condición sobre la portabilidad fija en cuanto a que no es posible realizarla, lo que implica que hoy, los usuarios no puedan pasarse a otro operador con su número. La condición anterior incrementa el costo de cambio de operador, ya que el usuario para cambiar de un proveedor a otro se ve obligado a tener que cambiar necesariamente su número telefónico. Dicha condición para el caso de las empresas y para las empresas que tienen muchos años de tener el mismo número telefónico se vuelve un costo considerable para los usuarios, dado que ello en algunos casos prácticamente imposibilita que los usuarios cambien su servicio telefónico fijo a otro proveedor. Lo mismo ocurre para los usuarios individuales o a título personal.

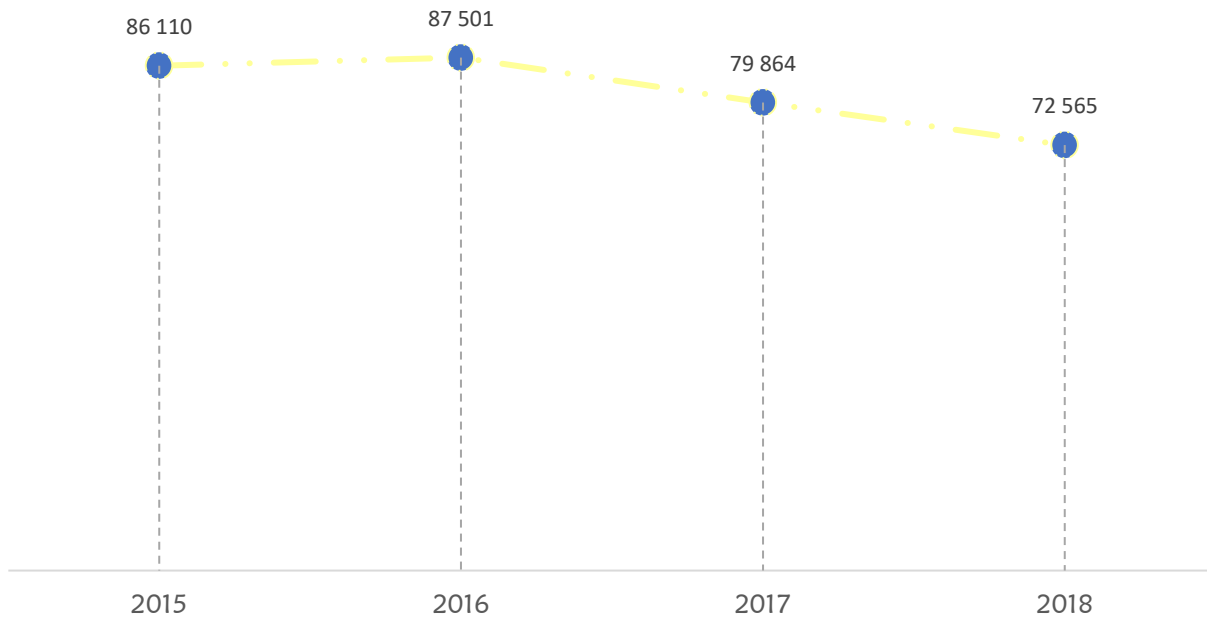
En virtud de lo anterior, se concluye que en el mercado del servicio minorista de telefonía fija actualmente existen elementos que implican un alto costo para que el usuario cambie de operador. Siendo este costo la pérdida del número telefónico del usuario, puesto que a nivel contractual no se considera que los costos sean elevados.

2.1.8. Rentabilidad

En el gráfico N°9 se presentan los ingresos por el servicio de telefonía fija, como se observa estos han venido decreciendo durante el periodo comprendido entre 2015 y 2018, siendo que la disminución del año 2015 respecto al año 2018 fue de 15,7%, mientras que la tasa de decrecimiento promedio anual fue de 5,4%.

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 este periodo no se ha presentado ningún reajuste de los topes tarifarios.

Gráfico 10
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Ingresos de la actividad. Periodo 2015-2018.

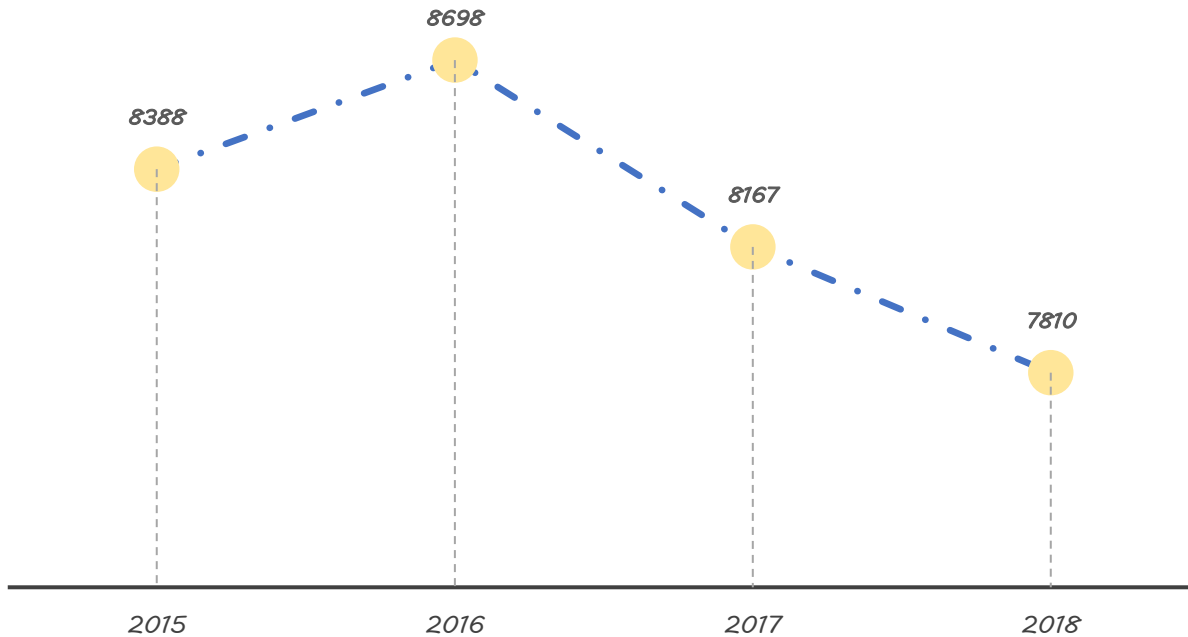


Nota: Los datos están dados en millones de colones.

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

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 disminuyó significativamente en 2018 en relación con el 2015. Así, dicha variable mostró una caída de 6,9 % entre los años 2015 y 2018. Solamente en el año 2016 mostró un leve crecimiento de 3,7%; el detalle del comportamiento de esta variable en el periodo se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 11
Costa Rica: Servicio de telefonía fija.
Ingreso* promedio por usuario por mes (ARPU). Periodo 2015-2018.



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

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.

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

a) 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 2018 la SUTEL mediante la resolución RCS-365-2018, con datos a diciembre 2017, determinó que la tasa requerida de retorno de capital era del 11,74% en el caso pre impuestos y 11,28% post impuestos. Anteriormente esta tasa fue fijada en el año 2014 mediante la resolución RCS-263-2014, con datos a diciembre 2013, que determinó que la tasa requerida de retorno de capital era del 13,95% en el caso pre impuestos y 12,65% post impuestos. Es decir, en el 2018 se estableció un CPPC inferior al anterior.

Cabe señalar que este costo se encuentra alineado con la industria de telecomunicaciones de otros países latinoamericanos. Al respecto se pueden considerar los casos de México (10,7%)²⁰, Perú (11,52%), Chile (6,62%) y Brasil (10,38%)²¹, por lo que se considera que este costo es razonable y por lo tanto no es un elemento que pueda afectar la competencia en el mercado.

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

En términos generales, una vez que un agente económico valora efectuar alguna inversión, debe analizar la fuente más viable para el financiamiento, siendo una de ellas el acceso a recursos financieros mediante el sistema bancario, lo cual también conlleva obstáculos que pueden cambiar notablemente la ejecución de un proyecto.

Otra de las fuentes de financiamiento para satisfacer las necesidades de capital para inversiones es la utilización del capital social. De acuerdo con lo expuesto por los operadores del mercado de telefonía

²⁰ Instituto Federal de Telecomunicaciones de México en la siguiente dirección: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/wacc2019.pdf>

²¹ Para Perú Chile y Brasil la información fue tomada del "Informe Anual de America Móvil en la siguiente dirección: <file:///C:/Users/raquel.cordero/Desktop/Informe-Anual-2018.pdf>

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

fija, el 53%²² de los que respondieron la consulta realizada por la SUTEL, indicaron que utilizarían esta fuente de financiamiento para sus futuros proyectos de expansión. Aunado a lo anterior, el mismo porcentaje indica que tiene proyectado realizar alguna inversión con el objetivo de expandirse, mientras un 57% indicó que no poseen planes de inversión en el corto plazo.

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. 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 red de acceso del servicio de telefonía fija mediante una red basada en pares de cobre desde 1963, de tal forma que el largo tiempo de operación es muy probable que esta inversión haya sido amortizada.

Al darse la apertura, el ICE 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 para la comercialización de su servicio.

De tal forma, al momento de la apertura, el ICE contó con ventajas a nivel de 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 del ICE sigue siendo sustancialmente superior a la de cualquiera de sus competidores, sin embargo, ello si le ha permitido conservar un porcentaje cercano al 90% 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 de telefonía fija, constituyéndose así en una barrera de entrada significativa para nuevos proveedores de este servicio.

3.4. 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.

²² Tomando de la encuesta realizada a los operadores y proveedores del servicio mediante oficios N° : 04421-SUTEL-DGM-2019, 04449-SUTEL-DGM-2019, 04450-SUTEL-DGM-2019, 04452-SUTEL-DGM-2019, 04455-SUTEL-DGM-2019, 04458-SUTEL-DGM-2019, 04460-SUTEL-DGM-2019, 04465-SUTEL-DGM-2019, 04468 -SUTEL-DGM-2019, 04469-SUTEL-DGM-2019, 04474-SUTEL-DGM-2019, 04476-SUTEL-DGM-2019, 04477-SUTEL-DGM-2019, 04480-SUTEL-DGM-2019, 04482-SUTEL-DGM-2019, 04484-SUTEL-DGM-2019, 04488-SUTEL-DGM-2019

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

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”*²³.

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.

3.1. Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos

²³ El diccionario de la Real Academia define la indivisibilidad como *“Cualidad de indivisible”*.

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

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

De tal manera que la resolución RCS-374-2018 de la SUTEL establece los requisitos para presentar la solicitud de autorización e información para la ampliación de servicios y zonas de cobertura geográfica, para todos los servicios de telecomunicaciones.

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.*

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

“(...) i. En cuanto a la central telefónica, deberá señalar, capacidad de usuarios, capacidad de llamadas simultáneas, y licenciamiento disponible.

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 deberá resolver acerca de la solicitud en un plazo máximo de dos meses, para ello deberá tener en consideración los principios de transparencia y no discriminación.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

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. Cabe señalar que al haberse cumplido con los 10 años desde la emisión de los primeros títulos habilitantes, actualmente se está en proceso de ampliación de los mismos, lo que incluye cumplir con ciertos requisitos para los operadores que actualmente están operando.

3.6. Inversión en publicidad.

Tal y como se expuso en el análisis realizado en la resolución N°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 de 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, Telefónica con Movistar o 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 53% de los operadores encuestados para el servicio de telefonía fija, efectúan algún tipo de publicidad, ya sea por redes sociales o medios tradicionales, además indican que su gasto en publicidad se encuentra en un rango de los \$100 (solo el mantenimiento de la publicidad en la web) hasta los \$30 000 (en medios tradicionales como la televisión y prensa).

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

Para el periodo analizado, no se tienen 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.

4. BENEFICIOS OBTENIDOS POR LOS USUARIOS

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

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

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 de ofrecer servicios empaquetados).

Igualmente, los operadores están en la obligación de notificar a la SUTEL y publicar en medios masivos y en sus páginas web los cambios de precios realizados de forma previa al cambio 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 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 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.

Cabe señalar que la mejora en la disponibilidad de la información era uno de los puntos de mejora que se señaló en la revisión anterior, siendo que, con la implementación de esta herramienta, se logró el objetivo dotar de mejor información a los usuarios y disminuir así los costos de transacción asociados al cambio de operador y por ende disminuir la asimetría de información encontrada.

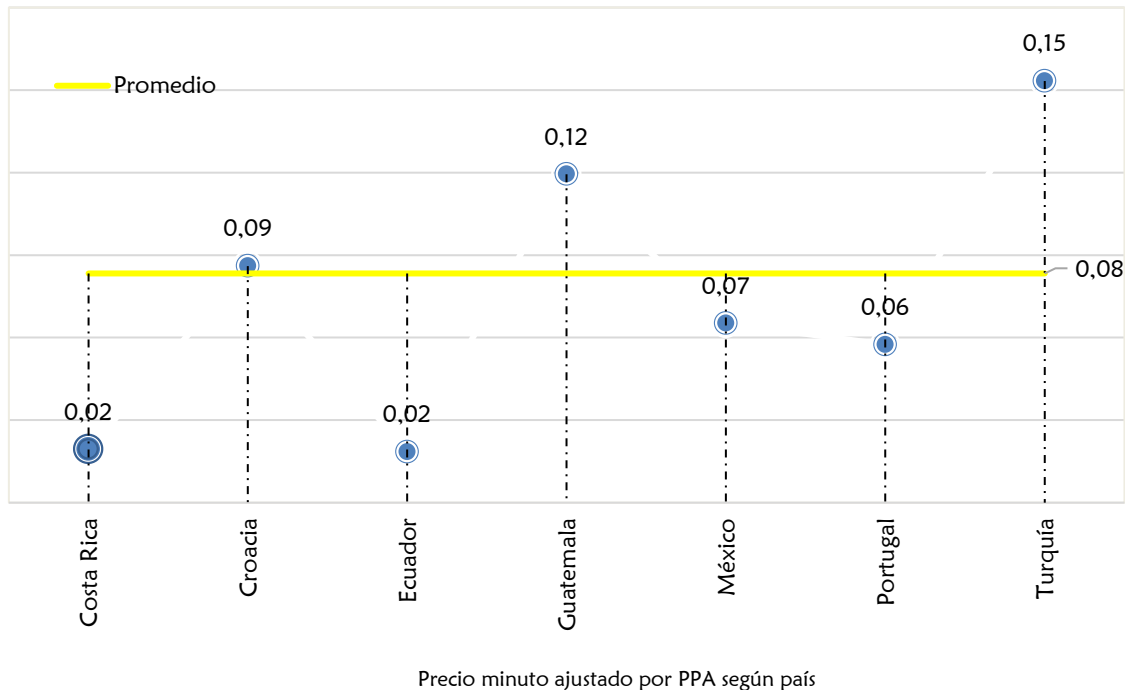
En virtud de lo anterior se concluye que los usuarios tienen a su disposición la información necesaria para comparar las ofertas del mercado y poder ejercer su decisión de compra de manera informada, contribuyendo de esa forma a que se reduzca la brecha de información para los usuarios.

4.2. Accesibilidad de los precios

Para analizar esta variable, se tomó la muestra de países comparables que fueron determinados y utilizados en el estudio anterior (contratación 2015LA-00007-SUTEL) y la información de los precios para los minutos de voz fija que reportan los países a la UIT²⁴. Lo anterior con el objetivo de mostrar el nivel de precios del minuto fijo en relación con países comparables. Los resultados se presentan en el siguiente gráfico. Cabe resaltar que la información de cada país ha sido ajustada en dólares estadounidenses según la paridad del poder adquisitivo.

²⁴ Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones ((UIT). Yearbook 2018. El precio reportado es por tres minutos, pero se trabaja con el precio por minuto.

Gráfico 12
Costa Rica: Servicio minorista de telefonía fija.
Comparativo de precios en USD PPA países comparables Año 2017



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

Como se observa, Costa Rica sigue siendo uno de los países con el precio más asequible en el minuto de telefonía fija con destino a redes fijas, siendo que se encuentra por debajo de la mayoría de los países comparables.

En cuanto a la evolución de los precios, como se abordó en un apartado anterior, la mayoría de los operadores tasa al mismo precio que el tope tarifario establecido desde el 2013 tanto para llamadas con destino fijo como con destino móvil. No obstante, en donde se observan los cambios más significativos es en el precio de la tarifa básica siendo que muchos operadores ya no cobran este rubro y otros cobran hasta un 50% menos de la tarifa tope.

Cabe señalar que, para los minutos de voz, la mayoría de los operadores ofrece beneficios tales como minutos de voz gratis On-Net, números favoritos, entre otros beneficios de valor agregado que terminan disminuyendo el precio del minuto y finalmente resulta en precios más bajos para los usuarios del servicio.

4.3. 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 de más de once empresas para que los usuarios elijan la que más se adecúa a sus necesidades.

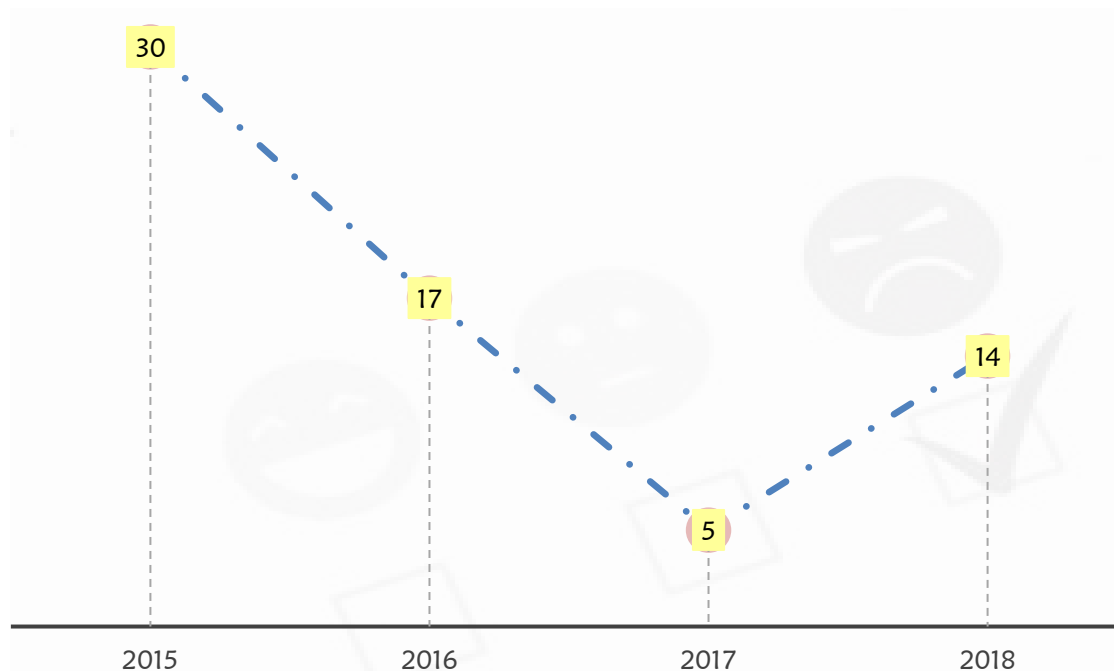
La apertura también trajo consigo la introducción de otra tecnología mediante la cual se brinda el servicio de telefonía fija, a saber, la tecnología de voz por IP (VoIP) y mediante esta los consumidores accedieron a servicios complementarios adicionales.

En ese sentido, tal y como se presentó en un apartado anterior, en este mercado se continúa dado el ingreso de nuevos operadores, siendo que se pasó de 15 operadores en 2015 a 19 operadores en el año 2018 lo que significa un incremento de 26,6%.

4.4. Satisfacción de los clientes con los servicios.

Tal y como se desprende de gráfico N° 12 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 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 SUTEL para este servicio se reducen, sino que, los operadores y proveedores tienen a resolver satisfactoriamente en sus instancias, las quejas presentadas por sus usuarios.

Gráfico 13
Costa Rica: Servicio minorista de telefonía fija.
Evolución de la cantidad de quejas presentadas por los usuarios ante la SUTEL.
Periodo 2015-2018



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

Entre las razones más comunes de las quejas presentadas para este servicio se tiene que el mayor porcentaje se debe a temas de facturación, en segundo lugar, a temas de aprovisionamiento y le siguen los temas de calidad, fraude y condiciones contractuales.

5. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO

5.1. Cambios tecnológicos previsible

La percepción entre los operadores del servicio refleja la expectativa de cambios en el mercado de telefonía fija. Así un 69% de los operadores²⁵ consideran que se darán cambios en este mercado producto de fusiones entre operadores actuales, la entrada de nuevos actores, sustitución por servicios móviles, entre otros.

²⁵ Tomado de la encuesta realizada a los operadores y proveedores del servicio mediante oficios N° : 04421-SUTEL-DGM-2019, 04449-SUTEL-DGM-2019, 04450-SUTEL-DGM-2019, 04452-SUTEL-DGM-2019, 04455-SUTEL-DGM-2019, 04458-SUTEL-DGM-2019, 04460-SUTEL-DGM-2019, 04465-SUTEL-DGM-2019, 04468 -SUTEL-DGM-2019, 04469-SUTEL-DGM-2019, 04474-SUTEL-DGM-2019, 04476-SUTEL-DGM-2019, 04477-SUTEL-DGM-2019, 04480-SUTEL-DGM-2019, 04482-SUTEL-DGM-2019, 04484-SUTEL-DGM-2019, 04488-SUTEL-DGM-2019.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

Específicamente en relación con los cambios tecnológicos previsibles, el 53% de los operadores encuestados consideran que se dará un cambio a nivel tecnológico, resultado básicamente de la convergencia.

Sobre el tema de la convergencia, actualmente en el mercado se comienzan a observar los primeros pasos en este tema por parte del ICE²⁶, quien está promocionando paquetes cuádruples *play*, en donde este operador ofrece el empaquetamiento de sus servicios fijos (televisión, internet y telefonía) con sus servicios móviles (prepago y post pago), a cambio de beneficios adicionales para los clientes que posean todos sus servicios con el ICE. Dicha oferta se gestiona mediante una app. Cabe señalar que esta estrategia comercial del ICE no corresponde a una convergencia de los servicios como tal, ello en el entendido que no todos los servicios son ofrecidos por la misma red, sino que obedece más a una agrupación de los servicios en donde se emite solo una factura y se obtienen beneficios adicionales como canales *premium*, mayor capacidad de internet, minutos libres, entre otros.

En la actualidad, solamente el ICE puede brindar este tipo de oferta en el entendido en que es el único operador que posee red fija y red móvil.

Cabe señalar que por la reciente adquisición de Telefónica por parte de Millicom, se prevé que se dará a una competencia más agresiva en el mercado. Lo anterior, debido a que Tigo ofrece actualmente en el país telefonía fija IP, banda ancha fija y TV paga, a esta gama de servicios pronto sumará telefonía móvil, un segmento que intenta explorar hace tiempo, siendo que esta adquisición le permitiría a Millicom ofrecer paquetes similares al ICE.

Dado lo anterior, existe una alta probabilidad en que se den a futuro cambios importantes que vendrían a dinamizar el mercado, sobre todo en cuanto a estrategias comerciales, aunque no necesariamente obedezcan a cambios tecnológicos significativos en este servicio.

5.2. Tendencias del mercado.

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

Por año esta Superintendencia autoriza de dos a tres operadores en promedio, así en el periodo analizado en total ingresaron 4 nuevos operadores y actualmente hay nuevas firmas tramitando su incorporación como proveedores del servicio de telefonía fija, bajo la tecnología IP. Entre los nuevos operadores del servicio se encuentran, COSTA RICA INTERNATIONAL NETWORK CONSULTING S.A., RING CENTRALES DE COSTA RICA S.A. y DIGITAL OUTSOURCING S.A.

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

b) Anuncio de fusiones y adquisiciones

El día 9 de abril del 2019, la empresa Millicom Spain S.L. (entidad que forma parte del mismo grupo económico que Millicom Cable Costa Rica S.A.) solicitó la autorización para la adquisición de Telefónica

²⁶ Fuente: https://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi_dev/personas/komunidad-kolbi?gclid=CjwKCAjw29vsBRAuEiwA9s-0B7Xb1ojvJj3g8eT7pH3uy6o5E8P1Qizn4WDjLlwmmD8LWHs-CyDmvBoC53kQAvD_BwE

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

de Costa Rica TC, S.A.

Tigo Costa Rica (Millicom Cable Costa Rica S.A) es un operador autorizado para brindar servicios de telefonía fija, entre otros servicios. Ofrece servicios de telefonía fija tanto residencial como empresarial. Por su parte Telefónica brinda también servicios de telefonía móvil principalmente, pero también brinda servicios de telefonía fija, sin embargo, su enfoque está en el segmento empresarial.

Los efectos de esta concentración fueron analizados por la SUTEL de acuerdo con lo establecido en la Ley y Reglamentos y en la Guía de autorización de concentraciones, y se concluyó que no existía impedimento para autorizar la concentración, según lo dispuesto en la resolución RCS-221-2019 del 22 de agosto de 2019.

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

c) Evolución probable de ofertas comerciales

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, siendo que actualmente ya el ICE incursiona en este tipo de oferta comercial, por lo que a futuro se espera que cada vez más operadores desarrollen este tipo de empaquetamiento.

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

d) 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 2018 respecto a 2015 de 10% en suscripciones, mientras el tráfico decreció en 25,3%, situación que presenta 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 se 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 sólo tiene relevancia como parte de un paquete, situación que parece ser cada día más evidente en este servicio.

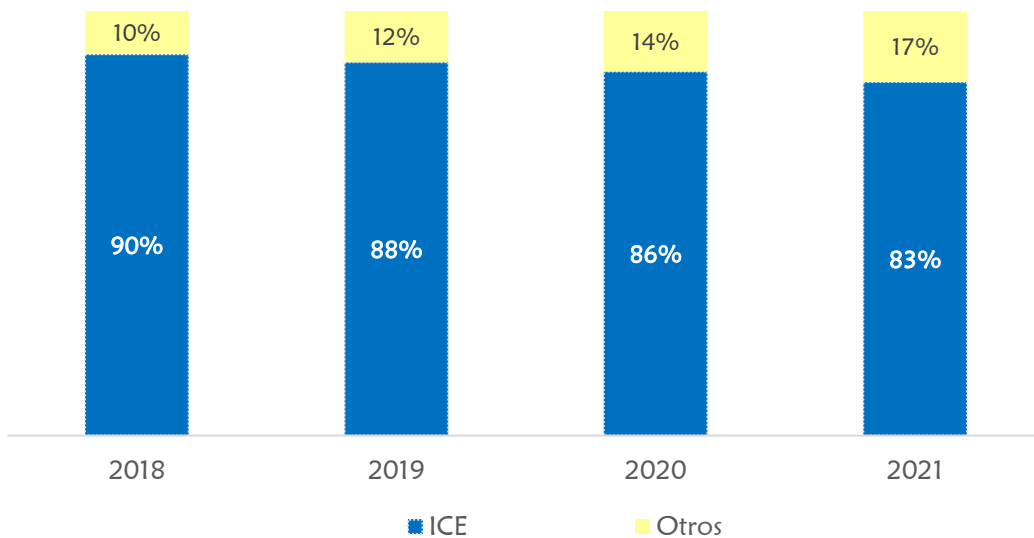
Tal y como se concluyó en el análisis anterior, una circunstancia que mejoraría la dinámica competitiva de este mercado, sería la existencia de la portabilidad numérica fija, la cual podría llevar a un mayor dinamismo de los operadores y al desarrollo de mejores estrategias comerciales adecuadas a las diferentes necesidades de los usuarios y por ende en beneficio de estos. No obstante, tal y como se mencionó esta iniciativa llevada a cabo por la SUTEL aún se encuentra impugnada en los Tribunales.

e) 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 de las tendencias de estos indicadores puede 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 14
 Costa Rica: Servicio minorista de telefonía fija.
 Proyección de la participación del ICE en el mercado de telefonía fija. Años 2019 a 2021.

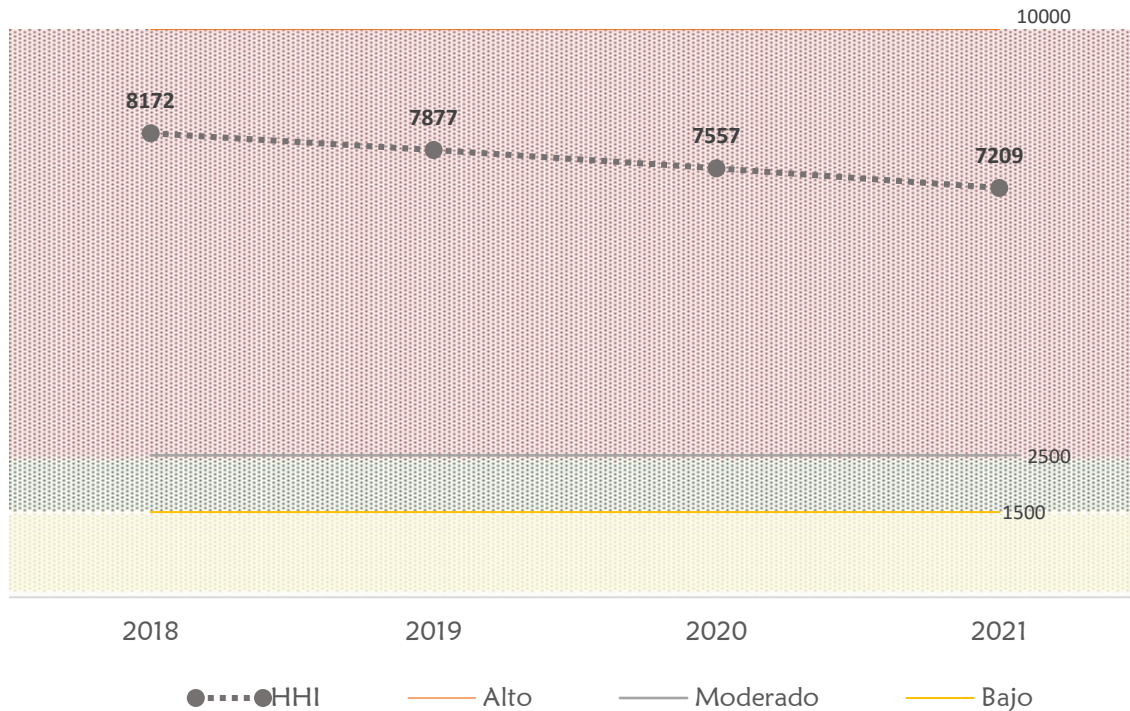


Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

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 2021.

Asimismo, y de la mano con las participaciones de mercado, en el gráfico N° 14 se observa la tendencia prevista para el HHI.

Gráfico 15
Costa Rica: Servicio minorista de telefonía fija.
Proyección del nivel de concentración de mercado medido por el índice HHI. Años 2019 a 2021



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 de telefonía fija se presente un cambio significativo que conlleve a una competencia efectiva.

Sin embargo, un acontecimiento importante a futuro que podría modificar esta tendencia, que de hecho se basa en el comportamiento histórico pasado, es precisamente el llegar a permitir la portabilidad fija una vez que la corte resuelva al respecto.

f) **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, deberían satisfacer

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

el derecho de los usuarios a portabilidad numérica, por lo que sus equipos deben estar facultados para la implementación del esquema “All Call Query” con base de datos centralizada, conforme con la resolución RCS-274-2011.

Sin embargo, el ICE en setiembre del año 2015 interpuso una demanda contenciosa en contra de dicha resolución, así como una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia cuestionando la entrada en 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. Al igual que en la revisión anterior, aún la Corte no ha resuelto este recurso.

6. SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA

Tal y como se concluyó en el estudio anterior, 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 mediante la tecnología IP. 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 26,6%.
- 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 89,8% 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.

7. CONCLUSIONES

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

Sobre la estructura del mercado.

1. Del año 2015 al año 2018 la cantidad de participantes aumentó en un 26,6%, hasta alcanzar un total de 19 operadores en el año 2018, 18 activos y uno inactivo. En relación con el análisis anterior plasmado en la resolución N° RCS-261-2016, dado el conjunto de operadores que conforman el mercado se concluye que este es similar al de países en una etapa más avanzada de desarrollo del sector telecomunicaciones.
2. Desde el año 2015 y en el 2018 la distribución en cuotas de participación en el mercado de telefonía fija, estimada por cantidad de usuarios, sigue siendo similar en el sentido que el ICE continúa manteniendo un porcentaje de participación cercano al 90%. Tampoco es 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.

3. Respecto al HHI a nivel nacional, se constata que el mercado de telefonía fija sigue estando altamente concentrado, siendo que desde el año 2015 los niveles de competencia de este mercado experimentaron una variación muy baja, ya que este indicador actualmente se ubica en los 8.090. Cifra que, de acuerdo con los umbrales establecidos para este indicador, sigue estando en el rango de alta concentración.
4. En cuanto a los precios, sigue existiendo una poca diferenciación entre los precios ofrecidos por los operadores y proveedores del mercado, siendo que prácticamente todos se encuentran tasando los servicios con el tope tarifario definido por SUTEL en lo referente al precio del minuto de voz (fijo-fijo y fijo-móvil), presentándose solamente diferencias considerables en el cobro de la tarifa básica o precio de acceso al servicio, que en algunos casos se suprime del todo o se tasa hasta un 50% menos de la tarifa máxima establecida por el regulador.
5. Respecto a los factores distintos al precio, estos cada vez más cobran relevancia, ello en el sentido de que existen cada vez más servicios empaquetados con la telefonía fija, hay 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.
6. En los mercados mayoristas aún se presenta algún tipo de dificultad que afectan la prestación de los servicios a nivel minorista, debido a problemas de interconexión directa con otros operadores. Sin embargo, estos problemas no han impedido que nuevos operadores sigan ingresando al mercado, logrando prestar sus servicios a nivel minorista. En virtud de lo anterior, SUTEL debe prestar atención a las condiciones de competencia en los mercados mayoristas a efectos de determinar las acciones necesarias que deben ser tomadas en dichos mercados para promover una mayor competencia en este mercado minorista.
7. El poder compensatorio de los consumidores sigue siendo marginal en el servicio minorista de telefonía fija.
8. En relación con los costos de cambio de operador sigue persistiendo la existencia de contratos de adhesión y de cláusulas de permanencia mínima, aunque estos no implican una alta barrera de salida para el usuario. Sin embargo, la inexistencia de la portabilidad numérica sí sigue representando una barrera de salida muy alta para el usuario, ya que le genera un costo para cambiar de un proveedor a otro, ello en el sentido que el usuario se ve obligado a tener que cambiar su número telefónico particular. Este costo es significativo para el usuario (sobre todo para usuarios corporativos) y puede seguir siendo una causa de que la dinámica competitiva de este mercado siga siendo baja.

Sobre las barreras de entrada al mercado.

9. El costo de capital del sector de telecomunicaciones se encuentra alineado con el de otros países del continente que se encuentran en condiciones similares, por lo que se puede concluir que este

costo es razonable y por lo tanto no debería afectar la competencia en el mercado. Sin embargo, sigue persistiendo la circunstancia que en el país los costos de ofrecer el servicio minorista de telefonía fija son mayores que en otros mercados, ello en cuanto en el país no existe desagregación de bucle para ofrecer telefonía básica tradicional, lo que obliga a los proveedores a tener que desplegar sus propias redes, incurriendo en costos mayores, para poder ofrecer este servicio.

10. 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% de los operadores encuestados de telefonía fija proyectan invertir en este servicio en el corto plazo y ese mismo porcentaje indican que la fuente de financiamiento sería recursos propios.
11. 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 y la revisión realizada en el año 2016 mediante resolución N° RCS-260-2016, la red del ICE sigue siendo bastante superior a la de cualquiera de los demás operadores del mercado.
12. 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.
13. 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.
14. No existen para los operadores nacionales dificultades o barreras para acceder a los recursos internacionales, por lo que esto no representa una barrera a la entrada.
15. No existe una evidente discriminación por parte de las autoridades estatales o municipales en este servicio.

Beneficios obtenidos por los usuarios.

16. 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" se reforzó mucho más 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.
17. Los precios del minuto de voz fija prácticamente se han mantenido al nivel del tope tarifario, lo que evidencia que aún no hay un mayor nivel de competencia en este mercado. Siendo que tanto el

operador histórico como los nuevos operadores poseen una oferta de servicios similar. Sin perjuicio de lo anterior, sí hay que indicar que los precios de los servicios de telefonía fija en Costa Rica siguen estando por debajo de los promedios exhibidos por una serie de países comparables, de tal forma que este servicio sigue siendo asequible.

18. Si bien continúan entrando y solicitando autorización de ingreso nuevos operadores al mercado, este servicio aún presenta niveles de concentración altos.
19. 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 facturación, aprovisionamiento, calidad, fraude y condiciones contractuales.

Análisis prospectivo del mercado.

20. Si bien, no se vislumbran cambios tecnológicos significativos en este servicio, dado que representa una tecnología madura, sí se esperan cambios más fuertes en la forma en que se comercializa. En este aspecto, ya el ICE dio el primer paso con la oferta de cuádruple *play*, empaquetando los servicios fijos y móviles con beneficios adicionales a quienes adquieran dicha oferta. Dada la aprobación de la concentración entre Millicon y Telefónica, se abre en el mercado la posibilidad de disponer de un oferente más de servicios empaquetados hasta ese nivel.
21. 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.
22. 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 de voz pierden importancia entre los usuarios debido a las 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.
23. Una circunstancia que podría mejorar la dinámica competitiva de este mercado sería la existencia de la portabilidad numérica, la cual podría llevar a un mayor dinamismo de los operadores, con el desarrollo de mejores estrategias comerciales para la atracción de clientes.
24. Sigue pendiente por parte la Sala Constitucional resolver la demanda contenciosa interpuesta por el ICE en setiembre del año 2015 en contra de la resolución del Consejo de la SUTEL que ordenaba iniciar el proceso de portabilidad fija.

Dominancia conjunta

25. 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 90%; el mercado muestra un continuo ingreso de nuevos agentes que representan competencia potencial; dada la gran cantidad de participantes de este mercado y la diferencia en tamaño de los mismos, se dificulta la existencia de conductas colusorias.

8. 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 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, es el operador importante del mercado de telefonía fija por las siguientes razones:

- El ICE posee una cuota de mercado de 89,8% para el año 2018, 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 para objetivos específicos tales como alarmas y sistemas de monitoreo.
- El ICE posee altas economías de escala ya que cuenta con una red desplegada en todo el país, cuyos costos se encuentran actualmente hundidos.
- El ICE es un operador integrado verticalmente, lo que le facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas.
- El mercado minorista de telefonía fija presenta una ausencia de competencia potencial, ya que la dinámica competitiva en este servicio es baja, y no se vislumbra que vaya a mejorar en el corto plazo.
- En el mercado minorista de telefonía fija existen altos obstáculos a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular la inexistencia de la portabilidad numérica fija se ha constituido en un impedimento importante para el desarrollo de otros operadores del mercado.
- El ICE posee exclusividad en algunas zonas geográficas del país, sobre todo en los cantones más alejados de la gran área metropolitana.
- En el mercado minorista de telefonía fija los costos de desarrollar canales alternativos son altos, en virtud de la inexistencia del servicio mayorista de desagregación de bucle de abonado para la prestación del servicio de telefonía fija básica tradicional, lo que obliga a otros operadores a desplegar sus propias redes para ofrecer este servicio.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

Con base en lo anterior se concluye que el “Servicio minorista de telefonía fija” es un mercado que posee un operador con poder significativo de mercado, sea el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, lo que implica, conforme a la normativa vigente, que este mercado no se encuentra en competencia efectiva.

No se encuentra evidencia suficiente en los apartados de beneficios a los consumidores y análisis prospectivo del mercado que indique que el “Servicio minorista de telefonía fija” es un mercado que cuenta con las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva.

En virtud de lo anterior se recomienda al Consejo de la SUTEL valorar:

1. Declarar que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del “Servicio minorista de telefonía fija”.
2. Declarar que el mercado relevante del “Servicio minorista de telefonía fija” no se encuentra en competencia efectiva.
3. Mantener el “Servicio minorista de telefonía fija” en la lista de mercados relevantes sujetos de regulación ex-ante, en los términos de lo definido en los artículos 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley N° 7593.
4. Imponer al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado minorista de telefonía fija:
 - a. **Hacer pública la información que SUTEL solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.**

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

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

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

Para dar cumplimiento a esta obligación de manera regular, el ICE deberá cumplir con los requerimientos de información de la herramienta “Mi Comparador” y mantenerla actualizada 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.

La presente obligación responde a la necesidad de información suficiente sobre los costes totales y unitarios de los distintos servicios de telecomunicaciones, ya que a partir de ellos la Sutel podrá conocer los costos de los servicios que se encuentren sujetos de 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 mayoristas asociados y tarifas minoristas.

El cumplimiento de esta obligación se deberá ejecutar en los términos de lo establecido en la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-319-2017 de las 15:00 horas del 06 de diciembre de 2017 “**ACTUALIZACIÓN DE LOS FORMATOS PARA LA PRESENTACIÓN DE COSTOS DEL MANUAL SOBRE LA METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD DE COSTOS SEPARADA (CONTABILIDAD REGULATORIA) APROBADO EN LA RESOLUCIÓN RCS-187-2014**”.

El operador debe presentar un sistema de contabilidad regulatorio completo y a través de este cumplir con los principios, criterios y parámetros establecidos en el Manual de Contabilidad Regulatoria, para así garantizar resultados transparentes, medibles y cuantificables de su sistema de contabilidad regulatoria, lo cual es necesario para que el sistema cumpla con el objetivo en cuanto a la distribución y asignación de costos, gastos e ingresos por servicios alcanzando así los principios de causalidad, transparencia, y no discriminación. Lo anterior porque pueden existir costos compartidos entre un servicio regulado y otro servicio no regulado, siendo que la única forma para determinar que la distribución de estos responde a las actividades que los generan, y que su distribución cumple con los principios contables definidos, se obtiene solamente con datos de los costos de los servicios que los comparten.

Los operadores sujetos de dar cumplimiento a esta obligación deberán iniciar con la implementación inicial de la contabilidad regulatoria definida en el artículo 24 de la resolución RCS-319-2017 y presentar todos los documentos de la primera fase del año 2018 a partir de la publicación final de la resolución que defina la revisión del mercado relevante analizado en este documento, según lo solicitado por la Dirección General de Mercados.

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.

28 de noviembre de 2019
10812-SUTEL-DGM-2019

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

d. Someterse al régimen tarifario correspondiente.

Es necesario la imposición de esta obligación, dado que no existe competencia efectiva en el mercado de referencia. Aunado a ello, desde el ingreso de los nuevos participantes a la fecha, no ha existido una mejora significativa en la competencia de precios, por cuanto los precios se han mantenido con pocas variaciones, siendo que, en los minutos de voz, la mayoría de los participantes se han pegado al tope tarifario.

Asimismo, actualmente se mantiene la imposibilidad para que los usuarios puedan cambiar de proveedor de servicio de telefonía fija manteniendo su número telefónico, lo que aumenta la posibilidad de incrementos de precios anticompetitivos, de tal forma que un posible aumento de precios podría no reflejarse en una pérdida de clientes.

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