

5924-SUTEL-SCS-2020

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227, y el artículo 35 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, me permito comunicarle(s) que en sesión ordinaria 048-2020 celebrada el 2 de julio del 2020, mediante acuerdo 010-048-2020, de las 13:45 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

RCS-174-2020

“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES”

EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-00801-2019

RESULTANDO

1. Que por resolución RCS-307-2009 de las 15 horas y 35 minutos del 24 de septiembre del 2009, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) emitió la *“DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”*.
2. Que en el Alcance Digital N° 39 al Diario Oficial La Gaceta N° 104 del 1° de junio del 2015, se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015, denominada: *“Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”*.
3. Que 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”*.
4. 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”*.
5. 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-263-2016 referente a la *“Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operador importante e imposición de obligaciones”*.
6. Que en dicha resolución se declaró que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales. Asimismo, se declaró que el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD no se encuentra en competencia efectiva.
7. Que en el resuelve 23 de la RCS-263-2016 se establece que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizará con una periodicidad máxima de tres años.
8. Que, para efectos de realizar los estudios necesarios sobre la revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, 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-

5924-SUTEL-SCS-2020

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 el servicio mayorista de terminación fija y móvil, así como telefonía fija minorista. (expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-00801-2019).

9. 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. (expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-00801-2019).
10. 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-295-2019 *“Declaratoria de Confidencialidad de información comercial brindada por varios operadores expediente GCO-DGM-MRE-00801-2019, se declaró confidencial la información de la encuesta remitida por los operadores.*
11. Que el 3 de marzo de 2020 mediante acuerdo 0029-015-2020 de la sesión ordinaria 015-2020 del 27 de febrero de 2020 el Consejo de la SUTEL dio por recibido el informe número 10851-SUTEL-DGM-2019, del 3 de diciembre del 2019, por medio del cual la Dirección General de Mercados presenta para el respectivo proceso de Consulta Pública, su *Propuesta de definición del mercado relevante asociados al servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales*, asimismo instruyó a la DGM para que llevara a cabo la consulta relativa a la definición de mercados y análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas; de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-00801-2019).
12. Que por La Gaceta N° 47 del 10 de marzo de 2020 se cursó invitación a participar del proceso de Consulta Pública dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones en torno a la definición preliminar de los mercados relevantes (expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-00801-2019).
13. Que una vez finalizado el plazo de la Consulta Pública se recibió mediante oficio 6000-490-2020 (NI-04069-2020) de los señores Mauricio Rojas Cartín y Juan Carlos Pacheco, ambos apoderados generalísimos sin límite de suma del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, las observaciones con relación a la Consulta Pública realizada (expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-00801-2019).
14. Que el 2 de junio de 2020 mediante oficio 4840-SUTEL-DGM-2020, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL su *“Informe de atención de observaciones presentadas en la consulta pública de la propuesta de definición de los mercados relevantes asociado al servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores”*, el cual contempla el análisis de las distintas observaciones remitidas en el marco del proceso de consulta pública.
15. Que con fecha 26 de junio del 2020, mediante oficio 05670-SUTEL-OTC-2020, el Órgano Técnico de Competencia de SUTEL, rindió su opinión en atención a la propuesta dada por oficio 04840-SUTEL-DGM-2020 de la Dirección General de Mercados.
16. Que se han llevado a cabo las acciones útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

CONSIDERANDO

5924-SUTEL-SCS-2020

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

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

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

Definir y analizar los mercados relevantes del sector telecomunicaciones.
Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes.
Imponer a los operadores y proveedores importantes las obligaciones correspondientes contenidas en el artículo 75 inciso b) de la Ley 7593.
- VI. Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 para definir los mercados relevantes de telecomunicaciones la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472).
- VII. Que el hecho de que un determinado mercado se defina 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”*.
- X. Que lo anterior implica que en el marco regulatorio costarricense de telecomunicaciones el término

5924-SUTEL-SCS-2020

competencia efectiva se asocia con una circunstancia en la cual no hay en el mercado un operador o proveedor importante o grupo de estos, lo que es lo mismo, que no existe un operador o proveedor que posee poder sustancial de mercado o un grupo de estos que pueda ejercer dominancia conjunta 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:
- XIII. “Una cuota del mercado del operador o proveedor superior al 25%, determinada por la SUTEL dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la SUTEL.

Control de instalaciones esenciales.

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

Economías de escala.

Integración vertical del operador o proveedor.

Red de distribución y venta muy desarrollada.

Ausencia de competencia potencial.

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

Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica. Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado”.

- XIV. Que mediante la resolución RCS-082-2015, “*Metodología para el Análisis del Grado de Competencia Efectiva en los Mercados de Telecomunicaciones*”, el Consejo de la SUTEL integró los anteriores elementos en una metodología de análisis que permite establecer el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.
- XV. Que, en consecuencia, la revisión de mercados relevantes no sólo es una obligación del Regulador, sino que también constituye una práctica común, necesaria y continua tendente a adaptar la regulación a las circunstancias que presentan los distintos mercados de telecomunicaciones en respuesta a los cambios tecnológicos y las preferencias de los consumidores. De ahí, SUTEL ostenta la competencia legal para que en el caso de que los mercados no se encuentren en competencia efectiva, imponer las obligaciones a los operadores y proveedores importantes en los términos y forma previstas en el artículo 75 de la Ley N° 7593.

B. REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN RCS-263-2016

- I. Que mediante resolución del Consejo de la SUTEL número RCS-263-2016 referente a la “*Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operador importante e imposición de obligaciones*”, se declaró que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales. Asimismo, se declaró que el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD no se encuentra en competencia efectiva.
- II. Que en el resuelve 23 de la RCS-263-2016 se establece que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizará con una periodicidad máxima de tres años.

5924-SUTEL-SCS-2020

- III. Que mediante oficio 10851-SUTEL-DGM-2020 presentado por la Dirección General de Mercados al Consejo de la SUTEL se informa sobre el resultado de la revisión realizada al mercado de terminación de redes fijas individuales con el objetivo de determinar si las condiciones del mercado de terminación fija en redes individuales aprobado en la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-263-2016 han variado o no y por ende, si inciden en la definición del mercado y su análisis así como en los remedios a los fallos o distorsiones en el mercado establecidos en su oportunidad.
- IV. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales:

1.1. Dimensión de producto

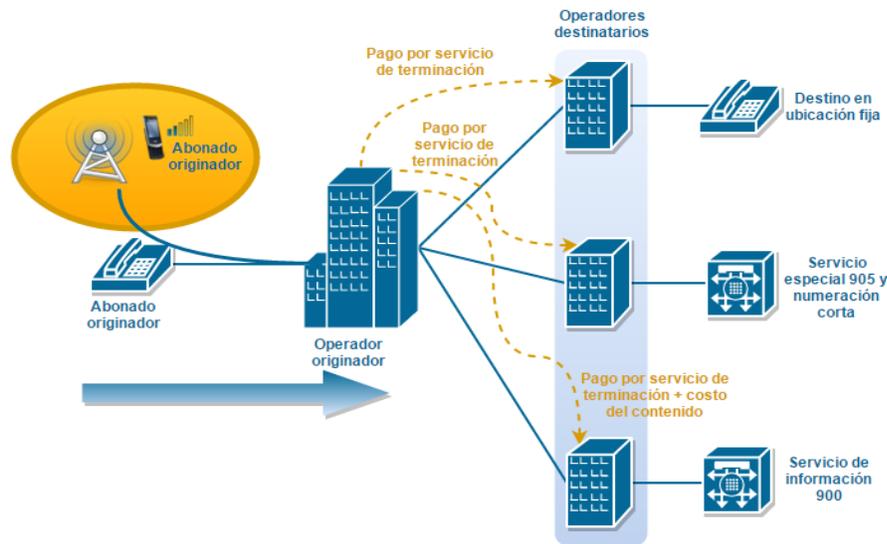
El mercado relevante analizado en este apartado corresponde al servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales el cual responde a la siguiente descripción:

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

Los motivos expuestos en la RCS-263-2016 para delimitar dicho mercado, implican que no existen sustitutos ni desde la perspectiva de la demanda ni desde la perspectiva de la oferta para este servicio. Esto se explica básicamente por el hecho de que para el usuario final que realiza una llamada no hay servicios alternativos que le resulten sustitutos, con lo cual a nivel mayorista el operador carece de la posibilidad de sustituir este servicio, ya que la demanda mayorista al venir inducida por la demanda a nivel minorista implica que el operador del usuario llamante no tenga más opción que terminar la llamada en la red elegida del usuario llamado y no en otra. De tal manera que existe un mercado relevante para la terminación en la red de cada uno de los operadores. Situación que actualmente se mantiene de la misma manera y no existen indicios de que cambie.

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

Figura 1
Diagrama del funcionamiento servicio mayorista de terminación en la red fija



Fuente: Elaboración propia.

5924-SUTEL-SCS-2020

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

- Servicios de terminación por tiempo: Corresponde al servicio en el que los cargos por terminación de las comunicaciones son cobrados entre operadores en función del tiempo real de comunicación conforme a las condiciones de tasación de las comunicaciones establecidas en el artículo 37 del Reglamento de Acceso e Interconexión.
- Servicios de terminación por capacidad: Corresponde al servicio en el que un operador le brinda a otro una determinada capacidad de transporte de comunicaciones, cobrando un cargo fijo por su utilización, conforme a los niveles de calidad mínimos establecidos por la SUTEL, y los esquemas de liquidación establecidos en el artículo 37 del Reglamento de Acceso e Interconexión.

1.2. Dimensión geográfica

Tal y como se definió en la RCS-263-2016, la dimensión geográfica de este mercado se mantiene como de alcance nacional en cuanto los operadores demandarán los servicios de terminación en otras redes en toda parte y lugar en la cual los usuarios finales pueden recibir llamadas en el territorio nacional. En ese sentido no existen áreas geográficas más pequeñas en las que las condiciones de competencia de este servicio sean distintas. De tal manera que el servicio se encontrará disponible en las zonas con cobertura de la red del operador fijo minorista, en ese sentido, al haberse definido el mercado minorista de telefonía fija como de alcance nacional, RCS-261-2016, se concluye que el mercado de terminación de llamadas en redes fijas individuales tiene consecuentemente alcance nacional.

C. ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA DEL MERCADO MAYORISTA DEL SERVICIO DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES

- I. Que, a partir de la redefinición del mercado relevante de este servicio, indicada en el apartado anterior, se procedió a determinar el grado de competencia que se presenta en este mercado según los parámetros e indicadores establecidos en la resolución de este Consejo N° RCS-082-2015 de las 12 horas y 50 minutos del 13 de mayo del 2015.
- II. Que el análisis del grado de competencia del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, fue llevado a cabo por la DGM y se encuentra contenido en el informe 10851-SUTEL-DGM-2020.
- III. Que de dicha propuesta el Consejo de la SUTEL destaca lo siguiente en relación con el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales:

2. ESTRUCTURA DEL MERCADO

2.1. Participantes del mercado.

La autorización otorgada por la SUTEL para prestar servicios de telefonía bajo cualquiera de sus modalidades o tecnologías crea la obligación, inherente a la condición de operador, de garantizar que a nivel minorista las comunicaciones iniciadas en los equipos terminales de los usuarios originantes puedan transportarse y ser recibidas por los equipos terminales de los usuarios de otros operadores o proveedores de este servicio de telecomunicaciones disponible al público. Es decir, se crea la obligación de interoperabilidad entre redes¹.

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

¹ Esta obligación está contenida en el artículo 9 del Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones (RAIRT),

5924-SUTEL-SCS-2020

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

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

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

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

*Cuadro 1
Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales.
Operadores con numeración asignada. Año 2018*

Operador	Tecnología	Posee numeración	Provee el servicio de terminación en una red fija
1- American Data Network S.A.	Telefonía IP	√	√
2- Millicom Cable de Costa Rica S.A.	Telefonía IP	√	√
3- CallMyWay NY S.A.	Telefonía IP	√	√
4- Claro CR Telecomunicaciones S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
5- E-DIAY S.A.	Telefonía IP	√	√
6- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Telefonía fija, Móvil e IP	√	√
7- Multicom S.A.	Telefonía Trunking	√	√
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	√	√
17- Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.	Telefonía IP	√	√
18- Interphone	Telefonía IP	√	√
19- Costa Rica Internet Services Provider S.A.	Telefonía IP	√	X
20- Coopeguanacaste	Telefonía IP	√	√
Total		20	19

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

Como se desprende del cuadro anterior, 19 de las 20 empresas con numeración asignada que brindan el servicio de telefonía fija, bajo cualquiera de sus modalidades (esto incluye a los operadores cuya actividad principal es la telefonía móvil), proveen el servicio de terminación en sus redes fijas individuales².

² En los casos del ICE y Telefónica, a nivel minorista, estos operadores ofrecen el servicio de terminación fija a través de tecnologías IP solamente a usuarios finales de naturaleza empresarial. Cabe sin embargo reiterar lo dicho en el análisis del mercado minorista de telefonía fija, en el sentido de que se considera que no existen razones para determinar por

5924-SUTEL-SCS-2020

En comparación con la revisión de mercados anterior (RCS-263-2016), en el mercado existían en esa oportunidad 14 empresas con numeración asignada, las cuales proveían el servicio de terminación en sus redes fijas individuales. A la fecha de revisión para el 2018, la cantidad de empresas aumentó a 19.

Con base en todo lo anterior, se concluye que los participantes actuales del mercado de terminación en redes fijas individuales son los 19 operadores de telefonía enlistados en el cuadro anterior. Por lo que finalmente, considerando que la propia definición de este mercado indica que existe solamente un proveedor del servicio de terminación en cada red fija, se determina que cada una de estas redes se corresponde con un mercado relevante individual, de la siguiente manera:

1. Terminación en la red fija de American Data.
2. Terminación en la red fija de Millicom.
3. Terminación en la red fija de CallMyWay.
4. Terminación en la red fija de CLARO.
5. Terminación en la red fija de E-DIAY
6. Terminación en la red fija de ICE.
7. Terminación en la red fija de Multicom
8. Terminación en la red fija de OTHOS.
9. Terminación en la red fija de PRD.
10. Terminación en la red fija de R&H.
11. Terminación en la red fija de Telecable.
12. Terminación en la red fija de Televisora.
13. Terminación en la red fija de Telefónica.
14. Terminación en la red fija de RACSA.
15. Terminación en la red fija de GCI.
16. Terminación en la red fija de Itellum
17. Terminación en la red fija de Antares
18. Terminación en la red fija de Interphone
19. Terminación en la red fija de Coopeguanacaste

2.2. Participación de mercado.

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

Ahora bien, es de suma importancia conocer el tamaño de cada uno de estos mercados individuales de terminación, para lo cual, un análisis comparativo entre ellos se constituye en la herramienta más conveniente.

Cuadro 2
Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
Tráfico telefónico terminado en una red fija, por operador con numeración asignada.
Distribución porcentual. Año 2018

Operador	Cuota
ICE	[75 - 100]%
American Data	[1 - 5]%
Millicom	[1 - 5]%
CallmyWay	[1 - 5]%
Cabletica	[1 - 5]%
Telecable	[1 - 5]%
Telefónica	[1 - 5]%
Claro	[<1]%

separado un segmento residencial y un segmento empresarial para el servicio de telefonía fija, menos aún si se trata del servicio mayorista de terminación.

5924-SUTEL-SCS-2020

RyH	[<1]%
Interphone	[<1]%
GCI Service P	[<1]%
Racsa	[<1]%
E-Diay	[<1]%
Antares	[<1]%
Itelum	[<1]%
Othos	[<1]%
Blue Sat	[<1]%
Multicom	[<1]%
Coopeguanacaste	[<1]%
Total	100%

Nota: La cifra de participación de los operadores se mantiene en rangos, distribución porcentual.

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

En el cuadro anterior se muestra la distribución referente a la cantidad de minutos terminados en las distintas redes fijas del país, en el año 2018, evidenciando que **la mayoría del tráfico telefónico terminado en una red fija se terminó en la red fija del ICE, lo que implica que, en materia de terminación en redes fijas, la del ICE continúa siendo la más importante el mercado.** El escenario anterior se mantiene invariable respecto al análisis de mercado realizado en el año 2016.

2.3. Concentración de mercado

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

2.4. Comportamiento reciente de los participantes del mercado.

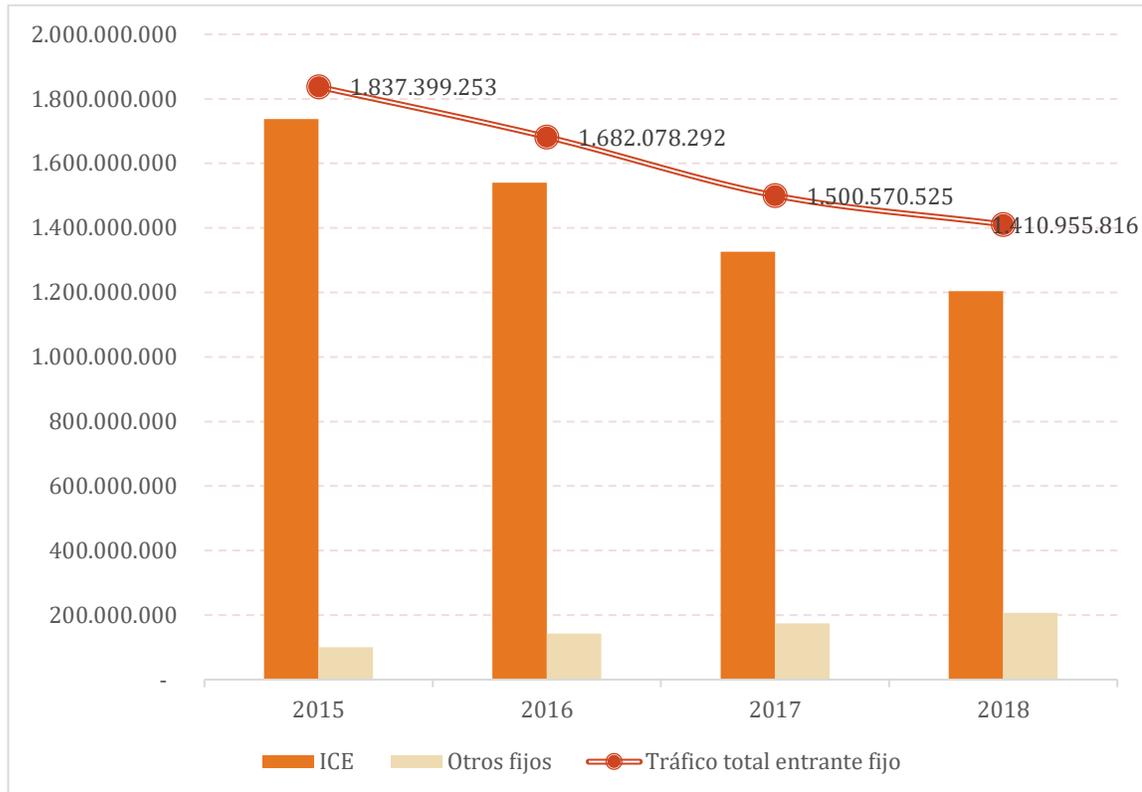
Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de cada uno de los mercados de terminación definidos de previo, a continuación, se hace un análisis separado de su comportamiento reciente. Cabe señalar que, a partir de las diferencias en volumen, y con el fin de comparar el análisis realizado en el año 2016, se separaron a los operadores de telefonía fija en dos grupos, por un lado, está el ICE y por otro todas las demás redes individuales de telefonía fija.

Para comprender el comportamiento de las variables analizadas se considera importante también realizar un análisis general del mercado y de su evolución en comparación con el análisis realizado en la RCS-263-2016, el cual comprendió los años 2014 y 2015.

Gráfico 1

*Costa Rica: Evolución del tráfico de terminación en las redes fijas individuales.
Por minutos cursados. Años 2015, 2016, 2017 y 2018.*

5924-SUTEL-SCS-2020



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

Tal y como se puede observar, en general el tráfico de terminación ha disminuido a través de los años, en particular el tráfico total que termina en la red fija del ICE disminuyó un 31% en el 2018 en comparación con el 2015. Por su parte, los demás operadores fijos IP, aumentaron su participación en el mercado incrementando así desde el 2015 a 2018 en un 107% el tráfico de terminación fija.

Ahora bien, si comparamos el comportamiento de los usuarios finales del servicio minorista de telefonía fija podemos también ver el mismo comportamiento que se da respecto al tráfico. Hay una disminución en los usuarios del ICE de un 14% del 2015 al 2018, sin embargo, se da un aumento en los usuarios de otros operadores fijos IP en estas mismas fechas de un 42%.

Dado lo anterior se podría decir que este comportamiento en el mercado mayorista se ve alterado y es consistente con la evolución de los mercados minoristas. El ICE ha perdido tráfico, siendo una parte a favor de los demás operadores fijos y otra por la eliminación del servicio, ello a medida que ha reducido su número de líneas fijas en el mercado. A pesar de lo anterior el ICE sigue manteniendo su posición en el mercado y sigue manteniendo una participación mayor al 75%.

- **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**

Como es bien sabido, un elemento a considerar durante el establecimiento de una relación de acceso e interconexión es la dificultad de negociación. En relación con este punto, el ICE es el único operador del mercado para el cual el regulador se ha visto en la necesidad de dictar órdenes de acceso para garantizar esta interconexión. Sin embargo, para el periodo comprendido entre los años 2016 y 2018 no se han solicitado ante SUTEL órdenes de acceso e interconexión con este operador.

Los tipos de desacuerdos que se han presentado son de diversa naturaleza, pero se puede afirmar que el elemento más frecuente es el tema de la determinación de los cargos de terminación.

5924-SUTEL-SCS-2020

Es importante destacar que las obligaciones que le fueron impuestas al ICE en 2009 han garantizado que actualmente esté interconectado de manera directa con varios operadores de telefonía del país. Este elemento es muy relevante porque la mayor parte del tráfico telefónico nacional que termina en una red fija se dirige hacia la red del ICE tal como se evidencia de la información incluida previamente. Por lo cual, para el resto de los operadores del país es altamente importante estar interconectado directamente con el ICE.

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

- **OPERADORES Y PROVEEDORES DE TELEFONÍA IP**

A pesar de que la cantidad de operadores IP y el tráfico de terminación cursado de estos operadores ha aumentado considerablemente a través de los años, tal y como se refleja en el Gráfico 1, la participación conjunta de los 19 operadores de telefonía IP no sobrepasa el 15% del tráfico telefónico terminado en una red fija, incluso algunos de manera individual no llegan a tener una cuota ni siquiera del 1%.

Los operadores de telefonía IP, en particular los más grandes; American Data y Millicom, muestran una mayor disposición que otros operadores a estar interconectados directamente con otros operadores de telefonía del mercado, esto evidencia que los mismos no parecen tener ningún incentivo para dificultar el acceso de otros participantes del mercado hacia su red, esto en parte se explica por el tamaño mismo de sus redes. En igual sentido, la SUTEL no ha recibido solicitudes de intervención contra ningún operador de telefonía IP por problemas o negativa de interconexión.

En el caso de las empresas CLARO y MOVISTAR, pese a su participación en el mercado de telecomunicaciones móviles, no se encuentra que gocen en los mercados de terminación fija de una mejor posición de la que gozan los restantes operadores de telefonía IP en este mercado.

En comparación con el año 2015 no se ha dado comportamiento distinto por parte de los operadores IP que derive en otra conclusión sobre el análisis de este punto.

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

A nivel de usuario final existen dos formas de contar con el servicio de telefonía fija. En primer lugar, mediante la conexión directa a la red de acceso provista por el proveedor del servicio de telefonía fija. Este medio aplica para el servicio de telefonía a través de conmutación de circuitos, telefonía fija inalámbrica y telefonía IP. El segundo método, es a través de un acceso a Internet, en los casos de los operadores de telefonía IP que permiten el registro de la línea de esta forma. Cabe señalar que, aunque en este último caso el medio de acceso puede ser independiente del proveedor de telefonía, bajo en ninguna circunstancia permite a otros operadores competir con el operador en la prestación del servicio de terminación para las llamadas que reciben los clientes de este último.

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

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

Es así, finalmente, que se concluye, al igual que en la RCS-263-2016, que no existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador, por lo que el acceso del resto de

5924-SUTEL-SCS-2020

participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.

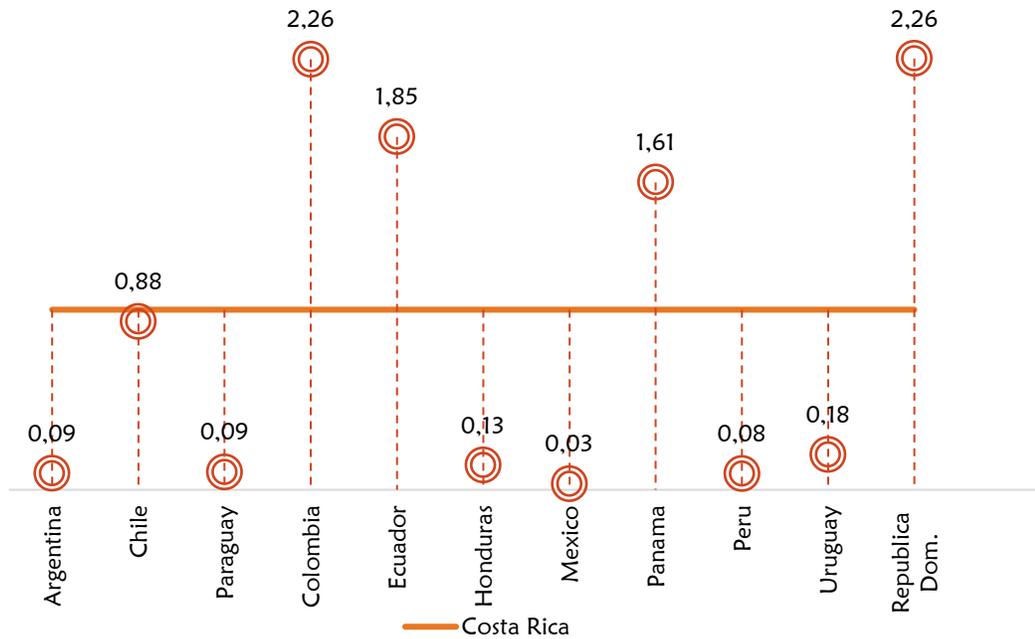
Finalmente, cabe realizar un análisis comparativo del cargo de terminación en redes fijas en relación con los montos aplicados en otros países seleccionados bajo los criterios contenidos en los resultados de la encuesta política tarifaria realizada por la UIT para el año 2018.³

El

Gráfico 2 evidencia que el cargo de terminación en la red fija del operador declarado como importante para el año 2018, está un 9% por arriba del promedio de los países de la muestra. Si comparamos con los datos analizados en la RCS-263-2016, se evidenció que Costa Rica pasó de estar por arriba del promedio entre los países de la muestra con el mayor cargo de terminación fija en el año 2010, a estar entre los países de la muestra con el menor cargo de interconexión en el 2014. Para el 2018 el cargo de terminación, en comparación con los demás países se mantiene por arriba del promedio, sin embargo, la diferencia ha disminuido en un 18%.

Es importante considerar que la muestra de países utilizada en la resolución RCS-263-2016 es distinta a la muestra utilizada para este informe debido a la disponibilidad de información, sin embargo, el cargo de terminación de Costa Rica no sufrió ajustes ni cambios nominales en esos años, pero el mismo sí ha sido ajustado por la paridad del poder adquisitivo.⁴

Gráfico 2
Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales
 Cargo de terminación en la red fija del operador importante por país. Años 2017-2018.



³ Para realizar una comparación razonable de los cargos, estos datos se ajustaron con el índice de PPA (paridad de poder adquisitivo) los cuales se obtuvieron de la página del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/pa.nus.ppp?end=2017&start=1990>. Los tipos de cambio se obtuvieron de la siguiente página: <https://es.investing.com/currencies/usd-uyu-historical-data>.

⁴ RCS-263-2016 incluyó Bulgaria, Croacia, Ecuador, Macedonia, Malasia, Marruecos, México, Perú, Polonia, Portugal y Turquía. El presente estudio incluye los siguientes países: Argentina, Chile, Paraguay, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y República Dominicana.

5924-SUTEL-SCS-2020

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

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UIT ajustados con factor PPA

2.6. Poder compensatorio de la demanda.

En relación con la existencia de poder compensatorio de la demanda, y con base en los resultados expuestos en la sección de “*Participantes*” y “*Participación del mercado*”, en el presente apartado, al igual que en el análisis de mercado de la RCS-263-2016, sigue resultando claro que existen diferencias considerables en términos del volumen de la operación de los actores del mercado de terminación en redes fijas individuales.

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

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

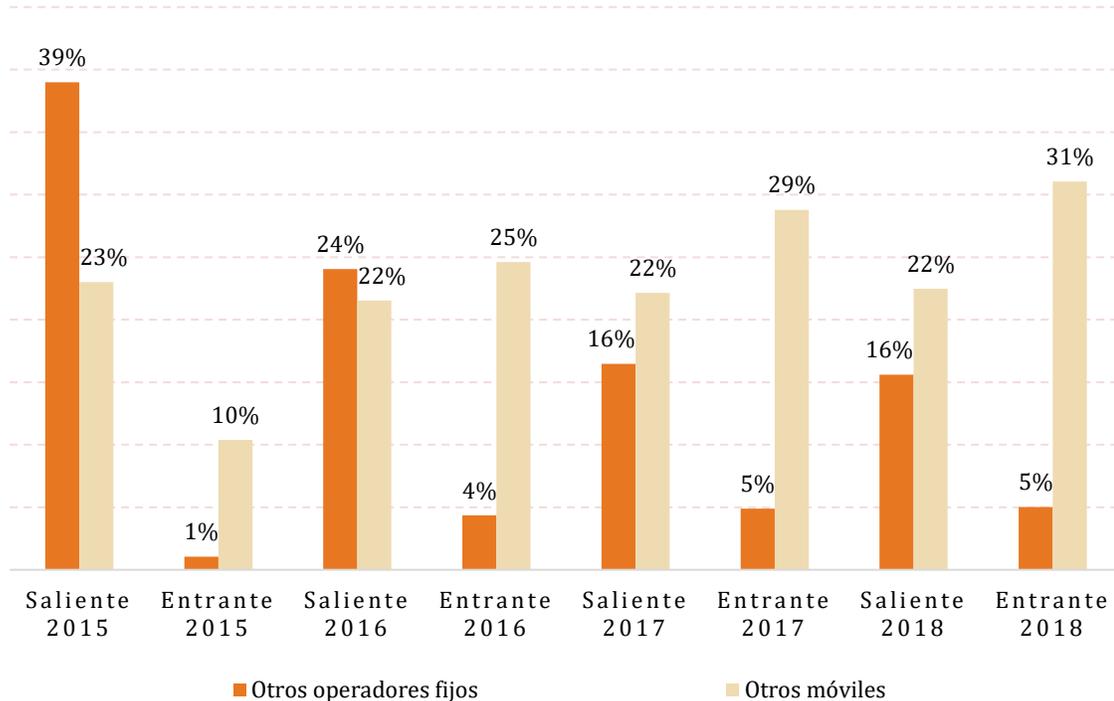
El elemento más importante por analizar en este apartado corresponde al tráfico entrante en la red fija del ICE, pero en función del volumen que este tráfico le representa a los operadores que lo generan.

En ese sentido, el Gráfico 3 permite observar el comportamiento del tráfico telefónico desde dos vertientes; las columnas tituladas “*Tráfico saliente hacia la red fija ICE*” indican el grado de importancia que tiene el tráfico terminado en la red fija del ICE, para el agente o grupo emisor del mismo, en función de su tráfico total. Por otra parte, la columna “*Tráfico entrante en la red fija ICE*” permite observar el peso que tiene este tráfico, pero, en este caso, dentro del total de tráfico que ingresa a la red fija del ICE.

Gráfico 3

*Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales.
Tráfico de terminación en la red fija del ICE según origen. Distribución porcentual.
Año 2015 a 2018.*

5924-SUTEL-SCS-2020



Nota: Se omite el caso del ICE móvil por referirse a tráfico generado por una red del Grupo ICE.

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

Es relación con el Gráfico 3, es necesario adicionar que aproximadamente el 60% del total de tráfico que termina en la red fija es del mismo ICE, bien sea de su red fija (tráfico on-net) o de su red móvil, a diferencia del año 2015 que este porcentaje correspondía a un 90%. Esto implica que la posición ventajosa del ICE en el 2015 ha disminuido, sin embargo mantiene todavía un alto porcentaje de tráfico off-net. El ICE está en una posición ventajosa respecto del resto de operadores en cuanto a que mantiene un porcentaje mayor de tráfico on-net.

La situación para los competidores del ICE ha variado, en el año 2015, el 10% del tráfico terminado en la red fija del ICE provino de las redes de los demás operadores móviles, para el año 2017 y 2018 este porcentaje aumentó a un 29% y 31% respectivamente. Mientras que este mismo dato, visto desde el lado de los demandantes del servicio, corresponde aproximadamente a un 22% del total de su tráfico, posición que no ha variado considerablemente desde el 2015 ya que dicho porcentaje correspondía a un 23%.

A pesar del aumento en la terminación fija por parte de los demás operadores en la red del ICE, sigue siendo para los operadores móviles del mercado mucho más importante la terminación en la red fija del ICE que lo que es para el ICE fijo la terminación en las redes de los otros operadores móviles. Por lo tanto, esto implica que los operadores móviles, al igual que se concluyó en el análisis que se realizó en el 2016, no poseen poder compensatorio para negociar los términos de acceso al servicio de terminación en la red fija del ICE.

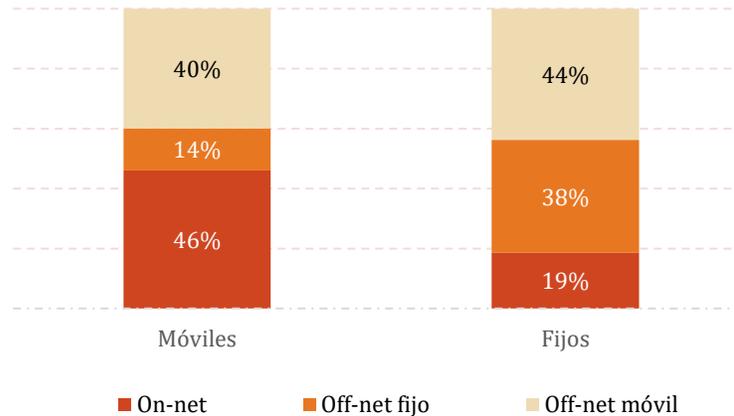
Al replicar ese mismo ejercicio, sobre las otras redes de telefonía fija, se observa que, en conjunto, para la red fija del ICE, la demanda del servicio de terminación corresponde a un 5%, pero para el conjunto de operadores de las otras redes fijas, esto representó un 16% para los años 2017 y 2018 del total de su tráfico generado. En comparación con el análisis del año 2015 la demanda del servicio de terminación correspondía a un 1%, pero para el conjunto de operadores un 39% del total de su total de tráfico generado.

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

5924-SUTEL-SCS-2020

El siguiente gráfico muestra la distribución del tráfico telefónico de los operadores alternativos tanto de telefonía fija como de telefonía móvil. La información contenida en dicho gráfico evidencia el peso del tráfico off-net fijo principalmente para los operadores fijos alternativos, ya que actualmente más de un 38% de su tráfico telefónico se dirige hacia la red fija de otro operador y por tanto es tráfico que requiere hacer uso del servicio de terminación. Para el 2015 este tráfico ascendía a un 46%.

Gráfico 4
 Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
 Distribución promedio del tráfico saliente por tipo para los operadores alternativos fijos y móviles.
 Distribución porcentual. Año 2018.



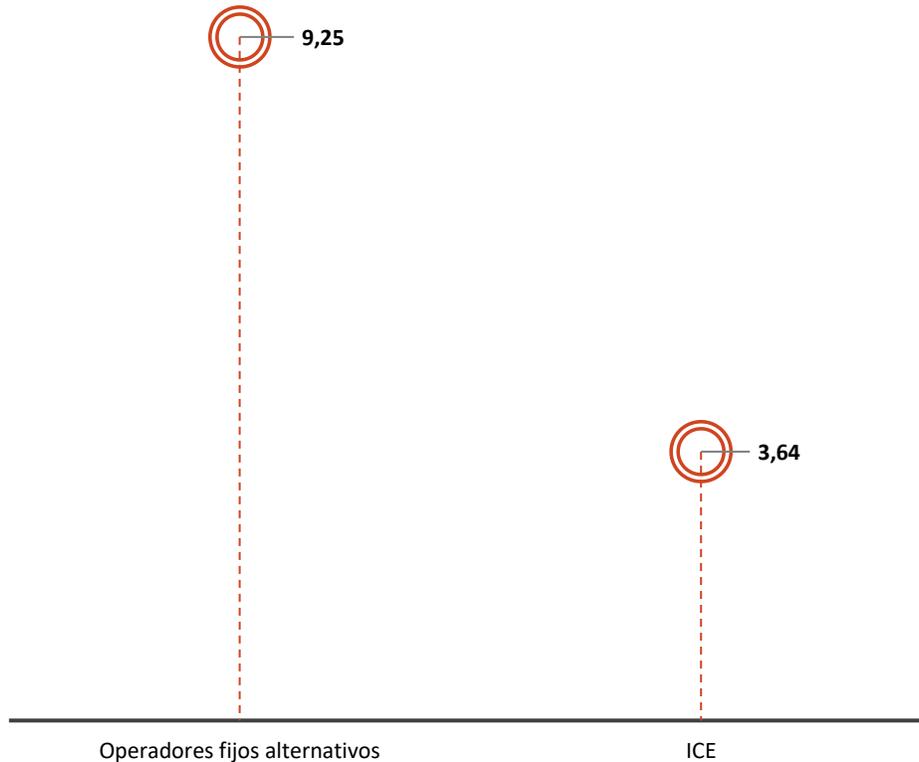
Nota: La distribución promedio del tráfico fijo se refiere al promedio ponderado de los operadores American Data, Cabletica, CallMyWay, Telecable, PRD, Tigo y Telefónica.
 La distribución promedio del tráfico móvil se refiere al promedio ponderado de los operadores CLARO, Telefónica, Fullmóvil y Cabletica Móvil.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Dicha circunstancia contrasta con el caso del ICE, para quien el mayor porcentaje de llamadas constituye tráfico on-net, cifra superior al 46%, lo cual pone al ICE en una situación de ventaja respecto al resto de operadores del mercado, principalmente de los operadores fijos (19% tráfico on-net)⁵, ya que si el ICE decidiera incrementar el cargo de interconexión estaría en la posibilidad de competir con mayor ventaja que los restantes operadores del mercado, quienes al poseer un mayor porcentaje de tráfico off-net que el ICE enfrentan un costo promedio mayor, de tal forma que un incremento en el precio del cargo de terminación implica un encarecimiento del costo para brindar el servicio, siendo este menor para el ICE que para sus competidores. Esta situación se evidencia en el siguiente gráfico:

Gráfico 5
 Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
 Costo promedio de interconexión que enfrentan los operadores fijos del mercado. Año 2018.

⁵ En el año 2015 el tráfico on-net de los operadores fijos ascendía a un 8% del tráfico total y para el ICE este correspondía a un 44%.

5924-SUTEL-SCS-2020



Notas:

El costo promedio de interconexión se estimó partiendo del hecho de que para el tráfico on-net el costo de interconexión es cero, para el tráfico off-net móvil el costo de interconexión es 17,95 colones/minutos y para el tráfico off-net fijo el costo de interconexión es de 3,7 colones/minuto. Los datos presentados responden al promedio ponderado entre fijo y móvil.

Las cifras están dadas en colones por minuto.

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

En comparación con el año 2015 el costo promedio de los operadores fijos alternativos ascendía a 10 colones y el precio promedio del ICE a 6,7 colones. Para los operadores fijos su costo promedio disminuyó en casi un 8%, a diferencia el costo promedio del ICE disminuyó en más de un 45%. Lo anterior, demuestra que el ICE mantiene una situación ventajosa respecto a los demás operadores ya que su costo promedio de interconexión disminuyó en mayor proporción.

Es así como en una circunstancia como la actual y con cargos de terminación simétricos el ICE no enfrenta poder compensatorio por parte de los otros operadores fijos del mercado que le impida elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes.

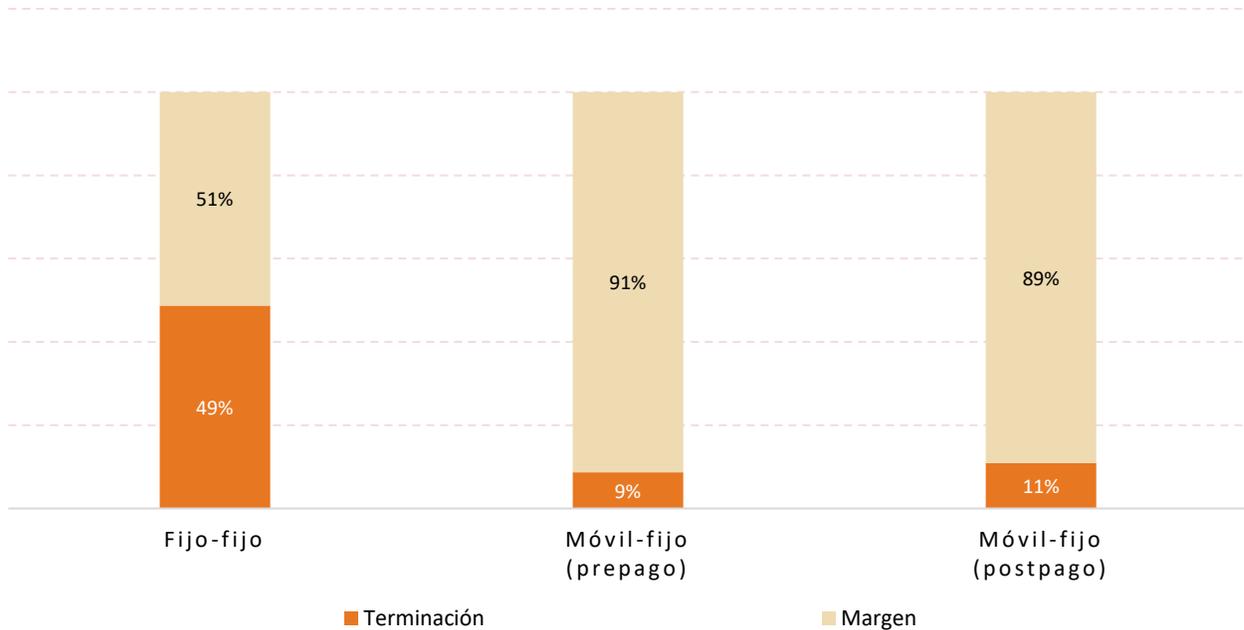
En virtud de lo anterior conviene llevar a cabo un análisis del peso que tiene el cargo de terminación en la red fija del ICE respecto de los precios cobrados al usuario final. En primer lugar, se encuentra que para los operadores de telefonía IP este corresponde aproximadamente a un 49% del tope tarifario que pueden aplicar a sus usuarios finales. Es así como resulta evidente que ante una situación en la cual se diese un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en la red fija del ICE se afectaría significativamente la provisión del servicio de telefonía fija a nivel minorista, produciendo restricciones significativas para los operadores alternativos de telefonía fija.

Gráfico 6

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

5924-SUTEL-SCS-2020

Porcentaje que representa el cargo de terminación del tope tarifario y precio promedio de mercado de una llamada con destino fijo en relación con los topes tarifarios mayoristas. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OIR 2014, RCS-059-2014, y de los reportes de Mi Comparador (2018), Acuerdo 027-003-2014.

Lo anterior permite concluir que, en la negociación de los demás operadores con el ICE, tanto de los operadores móviles como de los operadores fijos IP, los operadores que pretenden negociar el servicio de terminación con la red fija del ICE no poseen poder compensatorio producto de la diferencia en el volumen de tráfico, situación que no ha variado sustancialmente respecto al análisis realizado para el año 2015.

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

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

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

Como ya se vio en el apartado anterior el ICE como titular de la red de telefonía fija básica tradicional, por el volumen de tráfico que intercambia con estos agentes económicos, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores fijos del mercado. Ya que sólo un 2% de todo el tráfico originado por la red fija del ICE es terminado en alguna de las otras redes fijas del país. Mientras que aproximadamente el 72% de este tráfico se termina ya sea en la misma red fija del ICE o en su propia red móvil.

Por otra parte, según se desprende del Gráfico 3, estos operadores dirigieron en 2017 y 2018 el 16% de tráfico total hacia la red fija del ICE, a diferencia de los años 2014 y 2015 que respectivamente dirigieron 47% y 39%

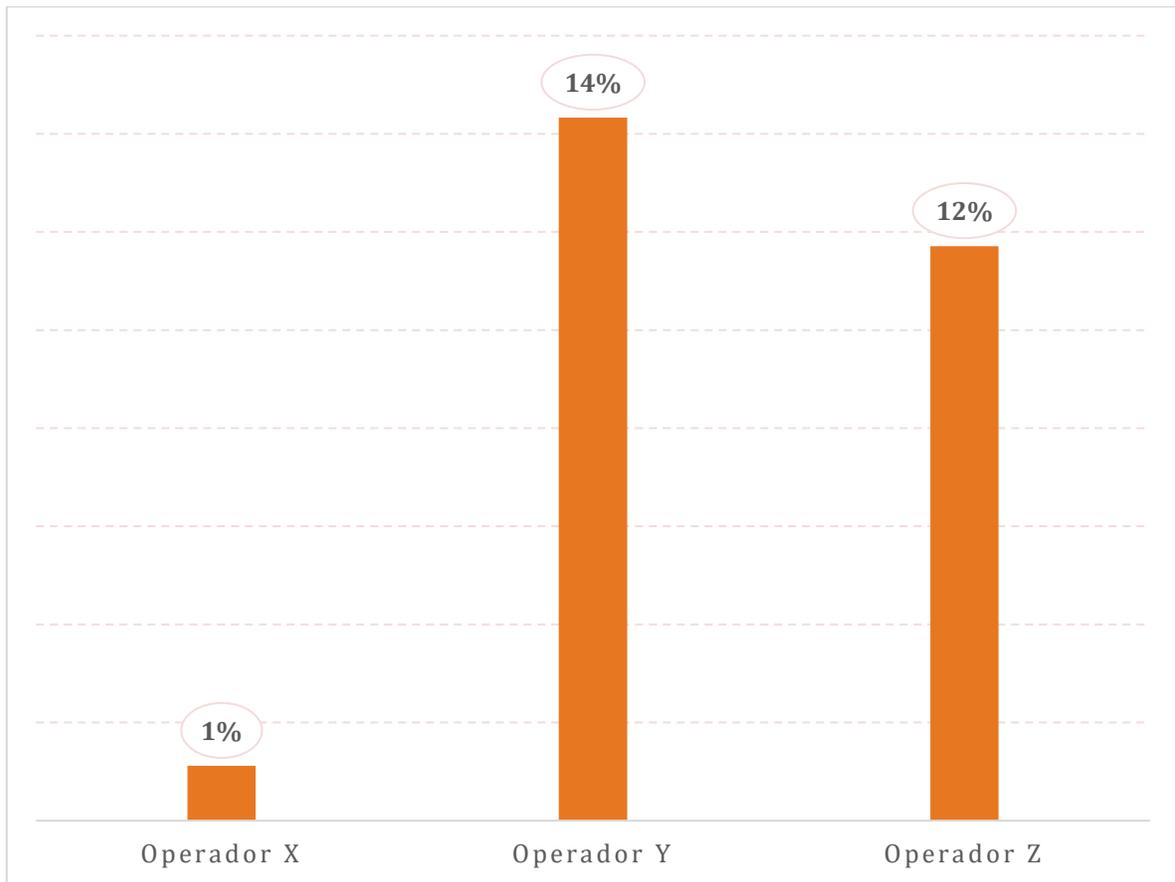
5924-SUTEL-SCS-2020

de tráfico hacia la red fija del ICE. La disminución refleja que **el desbalance de tráfico en relación con el intercambio de tráfico es cada vez menor sin embargo se sigue manteniendo la ventaja del ICE.**

Ahora bien, la situación expuesta anteriormente, no difiere en gran medida al considerar la demanda que hacen de este servicio de terminación las redes móviles, ya que **menos de 15% de todo el tráfico móvil saliente, termina en las redes fijas alternativas.** Mientras que, como se vio en el gráfico 4, los operadores de telefonía fija alternativos envían alrededor del 44% de su tráfico hacia una red móvil.

Gráfico 7

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales. Tráfico saliente hacia las redes fijas alternativas en relación con el tráfico total de salida de una determinada red móvil. Distribución porcentual. Año 2018.



*Nota: Por confidencialidad de los datos, el nombre del operador fue sustituido por una letra.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.*

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

Lo anterior lleva a concluir, que en el caso de las redes de telefonía IP, producto de la diferencia en el volumen

5924-SUTEL-SCS-2020

de tráfico intercambiado, los operadores CLARO, Telefónica e ICE (los dos primeros en virtud del volumen de tráfico móvil y el tercero en función tanto del tráfico fijo como del móvil) poseen poder suficiente para compensar cualquier intento de imposición de condiciones que pudiesen tener los restantes operadores de telefonía IP.

En igual sentido, dados los tamaños similares entre las mismas redes de telefonía IP se logra determinar que dichos operadores pueden ejercer poder compensatorio en las negociaciones que se lleven a cabo entre ellos mismos.

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

Virtud de lo anterior, es posible concluir que la existencia de poder compensatorio de los restantes operadores del mercado en relación con los operadores de telefonía fija IP llega a erosionar cualquier poder de mercado que estos operadores pudieran tener en la negociación de la terminación en sus redes.

Resulta claro que dada la posición de las redes de telefonía fija IP en los mercados minoristas los operadores dueños de dichas redes no tienen ni el incentivo ni tampoco la capacidad de abusar de un eventual poder de en el mercado mayorista de terminación.

El análisis y la conclusión a la que se llegó en este punto se mantiene invariable respecto al análisis realizado en la RCS-263-2016, ya que no se han dado variaciones relevantes.

2.7. Costos de cambio de operador.

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

3. BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.

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

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

De hecho, la Comunidad Europea identifica (en las recomendaciones⁶ relativas a los mercados pertinentes de productos y servicios), a este servicio mayorista como el elemento menos replicable necesario para la provisión del servicio minorista de telefonía fija. Asimismo, no han aparecido desarrollos tecnológicos que permitan que llamadas a un determinado cliente final sean terminadas por operadores diferentes de aquél que explota la red a la que está conectado dicho usuario.

Por lo tanto, la valoración de este elemento se mantiene invariable en relación al informe anterior.

3.2. Economías de escala y alcance.

En materia economías de escala y alcance, como ya se ha venido indicando, el ICE posee la red en la cual se

⁶ Recomendación, adoptada por la Comisión Europea el 17 de diciembre de 2007, Directiva 2002/21/CE.

5924-SUTEL-SCS-2020

termina la mayor cantidad de tráfico fijo. En ese sentido la escala de su red es la que lo vuelve el operador con el mercado de terminación fijo más relevante. Resulta entonces evidente que la posición en el mercado minorista de telefonía fija, en relación con la escala de red que manejan, se ve reflejada en los mercados mayoristas asociados, tal es el caso de este.

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

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

3.4. Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos.

Las concesiones y autorizaciones con que cuentan los actuales operadores móviles les permiten ofrecer todos los servicios que se puedan prestar sobre una red fija, en ese sentido el servicio mayorista de terminación está incluido dentro del título habilitante otorgado. Debido a lo anterior no se requieren trámites adicionales para que un determinado operador preste el servicio mayorista de terminación. Por lo anterior, se concluye que este elemento no representa una barrera de entrada para el ofrecimiento de este servicio.

3.5. Inversión en publicidad.

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

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

3.6. Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.

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

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

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

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

5924-SUTEL-SCS-2020

4. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

4.1. Cambios tecnológicos previsible.

La percepción entre los operadores del servicio de telefonía fija refleja la expectativa de cambios en el este mercado. Así un 69% de los operadores⁷ consideran que existirán cambios, ya sea por la entrada de nuevos operadores de telefonía IP, cambios a nivel tecnológico o por fusión entre operadores. En la encuesta realizada en el 2015, el 80% consideraba que existirían cambios.

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

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

4.2. Tendencias del mercado.

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

Actualmente ante la SUTEL hay nuevas firmas tramitando su incorporación como proveedores del servicio de telefonía fija, específicamente bajo tecnologías IP, sin embargo, dichas incorporaciones potenciales, no revisten ningún elemento destacable que permita a la SUTEL considerar que el ingreso de estos nuevos operadores llegue a alterar las condiciones de los mercados mayoristas de terminación fija.

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 de Costa Rica TC, S.A.

Millicom Cable Costa Rica S.A (Tigo Costa Rica) 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 es 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.⁸

c. Tendencias históricas de los indicadores relevantes

En este apartado se busca determinar si de las tendencias de los indicadores se puede evidenciar un cambio

⁷ Tomando en consideración la respuesta de los operadores a la “Encuesta a los proveedores de telecomunicaciones y otros actores sobre el nivel de rivalidad y competencia del mercado. Año 2018.”

⁸ Fecha de revisión: 2 de septiembre del 2019

5924-SUTEL-SCS-2020

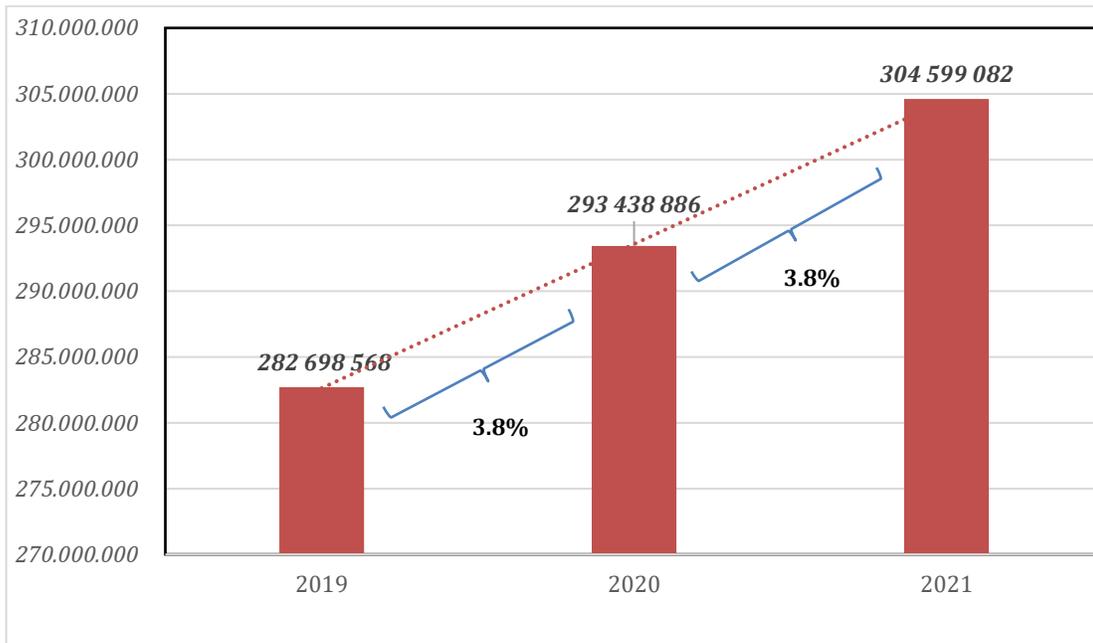
significativo en la estructura de mercado que pueda impactar la competencia del mercado en el corto plazo.

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

Gráfico 8

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

Tráfico saliente originado en las redes fijas alternativas. Proyección de la cantidad de minutos. Años 2019-2021.



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

La información contenida en el Gráfico anterior permite concluir que si bien se estima que el tráfico de las redes fijas alternativas se incremente en los próximos años, dicho crecimiento no es suficiente para considerar que dichos operadores estén en una situación en la cual puedan ejercer poder compensatorio respecto del ICE, principalmente si se considera que la proyección de tráfico considera a todos los operadores alternativos de manera integrada, lo que evidencia que a nivel individual dichos operadores siguen siendo pequeños para poder compensar el poder del que goza el ICE en relación con la terminación en su red fija.⁹

5. SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA.

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

6. CONCLUSIONES

⁹ Se realizó la proyección utilizando modelo de series de tiempo del programa estadísticos SPSS, se corrieron varios pronósticos, hasta lograr el modelo con el mejor ajuste para las diferentes series de datos. Se ajustaron dos series de tiempo bajo modelos ARIMA, donde se ajustaron las partes estacionales y los rezagos detectados.

5924-SUTEL-SCS-2020

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

Estructura del mercado.

1. Actualmente 19 de 20 de las empresas con numeración asignada y que brindan el servicio de telefonía bajo cualquiera de sus modalidades, proveen el servicio de terminación en sus redes fijas individuales.
2. Más del 75% del tráfico telefónico terminado en una red fija se dirige a la red fija del ICE, lo que implica que en materia de interconexión este es el mercado de terminación fija más importante.
3. La cuota de mercado de cada operador en su red, sea en su respectivo mercado es igual al 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado.
4. Como la participación de cada operador en su red es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI en cada uno de los tres mercados relevantes definidos es de 10.000 puntos, siendo poco relevante para el análisis este indicador.
5. Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de los mercados de terminación definidos de previo a continuación se hace un análisis del comportamiento reciente observado:
 - a. INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: Si bien es cierto, las órdenes de acceso dictadas por la SUTEL han disminuido, la mayor cantidad de solicitudes de intervención de la SUTEL por materia de interconexión se han presentado contra el ICE. Los tipos de desacuerdos que se han presentado son de diversa naturaleza, pero el elemento más común a ellos ha sido el tema de la determinación de los cargos de interconexión. Del total del tráfico telefónico saliente nacional hacia una red fija la mayoría, en el rango [75%-100%] se dirige hacia la red fija del ICE, lo que implica que un eventual abuso del ICE en su mercado mayorista de terminación podría afectar significativamente al resto de competidores del mercado.
 - b. Al igual que en el análisis realizado en la RCS-262-2016, el resto de los operadores presentes en el mercado de terminación en redes fijas individuales se caracterizan por ser un grupo de agentes económicos que operan redes de telefonía fija basada en tecnología IP y en telefonía fija inalámbrica. Si bien es cierto que las empresas CLARO y MOVISTAR operan en los mercados de telefonía móvil, no se detecta que su posición en dichos mercados les haya proporcionado una ventaja significativa en materia de terminación en sus redes fijas, siendo que en general todos los operadores aquí agrupados comparten la característica de que la mayor parte de su tráfico saliente *off-net* se dirige a las redes tanto fija como móvil del ICE y que a su vez su tráfico saliente *on-net* es considerablemente menor que el que terminan los otros operadores en su red. De esta forma, se observa una situación inversa a la que se da en el ICE, en donde el tráfico *on-net* supera al *off-net*, es decir que la mayor parte del tráfico saliente en este operador termina ya sea en su red fija o móvil. Esta situación pone al ICE en una situación de ventaja respecto a esta agrupación de operadores fijos; esto en tanto, el ICE no enfrenta poder compensatorio por parte de los otros operadores que le impidiese elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes telefónicas.
6. No existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.
7. En relación con el poder compensatorio de los operadores de redes fijas, existen dos situaciones a considerar. En primer lugar, el ICE como dueño de la red de telefonía fija basada en conmutación de circuitos, por el volumen de tráfico que intercambia con los demás agentes del mercado, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores

5924-SUTEL-SCS-2020

de telefonía fija del mercado. Por otro lado, en el caso de los demás operadores de telefonía fija, solamente, alrededor de 7% de todo el tráfico móvil saliente y el 5% del tráfico fijo saliente, termina en estas redes, por lo que carecen completamente de poder compensatorio para negociar los términos de acceso al mercado mayorista de terminación en particular frente a la red fija y móvil del ICE y las redes móviles de CLARO y MOVISTAR. En comparación con el análisis realizado para la RCS-263-2016, estos porcentajes ascendían a 1% cada uno, sin embargo, el impacto de su aumento aún no se considera relevante.

8. Actualmente el cargo de terminación fijo representa un 49% del tope tarifario de las llamadas con origen y destino fijos. Se encuentra así que los operadores de telefonía IP, sumada su necesidad de hacer uso del servicio mayorista de tránsito, están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red fija individual afectaría significativamente la provisión de este servicio, produciendo restricciones competitivas significativas a nivel minorista.
9. El principio de tasación de llamadas CPP hace que el usuario llamado no tenga ningún incentivo para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le preocupa el costo que paga el usuario llamante, de tal forma que el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación.

Barreras de entrada al mercado.

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

Análisis prospectivo del mercado.

16. Los anuncios de ingreso de nuevos operadores, al mercado minorista del servicio de telefonía fija, reflejan que el número de operadores en el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales continuará expandiéndose.
17. Pese a los anuncios de ingreso de nuevos operadores, no se vislumbra que en el corto plazo se

5924-SUTEL-SCS-2020

observen cambios en la dinámica competitiva imperante en el mercado analizado, ello en el sentido que el ICE sigue ostentando una participación muy alta en el tráfico de este servicio.

18. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores de telecomunicaciones en el corto plazo tengan planes de efectuar una concentración económica, donde se vea involucrado el servicio de terminación en una red fija.

Dominancia conjunta.

19. En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador capaz de ofrecer este servicio.

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

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales permite concluir que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, es el único operador importante en uno de los mercados de terminación fija definidos previamente, por las siguientes razones:

- AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., E-DIAY S.A., INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE), MULTICOM S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL, R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., ITELLUM LIMITADA S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE., COOPEGUANACASTE, poseen un 100% de la cuota de su respectivo mercado de terminación.
- AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., E-DIAY S.A., INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE), MULTICOM S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL, R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., ITELLUM LIMITADA S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE, COOPEGUANACASTE poseen el control de las instalaciones necesarias para terminar una llamada en sus respectivas redes.

Si bien no se evidencian ventajas tecnológicas especiales en la red de un determinado operador, este elemento no resulta de particular relevancia para el mercado relevante analizado.

- El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee altas economías de escala ya que cuenta la red fija más grande del país. La escala de la red de este operador cobra particular relevancia en relación con las redes de los operadores de los otros operadores de telefonía fija. Los operadores de las redes fijas de AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., E-DIAY S.A., MULTICOM S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL, R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., ITELLUM LIMITADA S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE, COOPEGUANACASTE dada su pequeña escala en los mercados minoristas carecen de la capacidad de abusar de un eventual poder de en sus mercados

5924-SUTEL-SCS-2020

mayoristas de terminación.

- El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD es un operador integrado verticalmente y goza de una buena posición en los mercados minoristas, lo que le facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas. Mientras que los operadores de redes fijas de AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., E-DIAY S.A., MULTICOM S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL, R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., ITELLUM LIMITADA S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE, COOPEGUANACASTE carecen de poder de mercado producto de la existencia del poder compensatorio que ejercen otros operadores sobre ellos.
 - El mercado de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD presenta una ausencia de competencia potencial, ya que no es posible desarrollar canales alternativos de producción para la provisión de este servicio.
 - El mercado de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD presenta altos obstáculos a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular de los operadores más pequeños del mercado. Mientras que los mercados de terminación de los operadores de redes fijas de AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., E-DIAY S.A., MULTICOM S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL, R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., ITELLUM LIMITADA S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE, COOPEGUANACASTE por su importancia a nivel minorista no representan ningún obstáculo a la expansión de las operaciones de otros proveedores.
 - Si bien no se encuentra que algún operador posea a nivel mayorista exclusividad en algunas zonas geográficas del país, dicha situación no resulta de particular relevancia para el mercado relevante analizado.
 - No existe la posibilidad de desarrollar canales alternativos para el ofrecimiento de este servicio.
- II. Que sólo en uno de los mercados asociados al servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales, al igual que se concluyó en la RCS-263-2016, se encuentra la existencia de un operador con poder significativo de mercado, sea en el mercado de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, siendo dicho Instituto el operador importante de este mercado, lo que implica, conforme a la normativa vigente, que este mercado no se encuentra en competencia efectiva.
- III. Que por lo tanto es pertinente y necesario mantener las obligaciones impuestas en la RCS-263-2016 e indicarle al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD que se mantienen las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado del servicio mayorista de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD:
- a. *Hacer pública la información que SUTEL solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.***

Se debe imponer la presente obligación en virtud de que ésta tiene como objetivo agilizar la detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa costarricense, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas específicamente por la

5924-SUTEL-SCS-2020

Sutel en el presente mercado y de esta manera incentivar la competencia en los mercados minoristas, siendo el principal beneficiado el usuario final, fin que encuentra su fundamento en los principios de transparencia y no discriminación establecidos en la normativa. La Sutel determinará qué información se deberá hacer pública de conformidad con las condiciones de mercado y de información que ella considere, lo hará en el momento en que lo considere oportuno.

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

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”*.

Según lo establecido en dicha resolución, 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 completar 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.

Esta obligación es de aplicación general, y no exclusiva de los operadores importantes, e inmediata a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, se impone en este acto a los a los operadores importantes, en consideración de lo establecido en el artículo 75 inciso 2 subinciso iii) de la Ley 7593, buscando reafirmar la obligación que tienen todos los

5924-SUTEL-SCS-2020

operadores y proveedores del mercado de telecomunicaciones de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia o en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472.

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

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

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

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

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

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

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

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

Se impone esta obligación en virtud de que el operador importante, como parte de las negociaciones de

5924-SUTEL-SCS-2020

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

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

Como fue indicado previamente actualmente el cargo de interconexión representa un porcentaje muy significativo, superior en todos los casos al 49% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de terminación afectaría significativamente la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que, como fue determinado también de previo, existe falta de poder compensatorio entre el ICE y los restantes OMR del mercado y entre los operadores de telefonía fija IP y todos los OMR, lo que implica que estos mercados reúnen las condiciones para que se pudieran presentar abusos en la determinación del cargo de terminación y demás cargos asociados a la prestación mayorista del servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que los operadores importantes declarados en estos mercados ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes. Estos cargos o tarifas deberán ser calculados a partir de la metodología aprobadas por SUTEL. Para verificar lo anterior los operadores importantes deberán remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

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

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

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

Esta obligación debe cumplirse en los términos de lo establecido en los artículos 58 y 59 del Reglamento de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones. A su vez dicha Oferta estará sujeta a las observaciones y modificaciones que sean señaladas por la Sutel durante el proceso de revisión, así como la que se determine vía resolución. La OIR debe estar lo suficientemente desglosada y ser clara en los aspectos, técnicos, económicos, jurídicos y de procedimiento. Es deber de cada operador

5924-SUTEL-SCS-2020

importante mantener actualizada la OIR. Una vez que la OIR haya sido aprobada por la SUTEL, esta se deberá publicar en el diario oficial La Gaceta y el operador deberá ponerla a disposición en su página web.

Se otorga un plazo de diez meses a partir de la publicación en La Gaceta de la resolución que defina los nuevos mercados relevantes de telecomunicaciones para que los operadores importantes sujetos a la obligación de presentar una OIR puedan dar cumplimiento a la misma.

Asimismo, se entiende que la OIR aprobadas mediante las resoluciones RCS-061-2019 para el ICE continúa vigentes hasta tanto no se dé la aprobación de la nueva OIR, la cual deberá ser presentada en el plazo supra citado.

D. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES, DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES

- I. Que en el proceso de consulta pública que se llevó a cabo entre el 10 de marzo de 2020 y el 31 de marzo de 2020, se recibieron las observaciones sobre la propuesta consultada.
- II. Que el día 2 de junio de 2020 mediante el informe 4840-SUTEL-DGM-2020, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, la DGM analizó las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública.
- III. Que en el proceso de consulta pública únicamente se recibió una observación sobre el mercado del servicio mayorista presentada por el **INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD** y sobre la cual se estableció lo siguiente:

i. Sobre el procedimiento:

Sobre la falta de acceso al expediente oportuno al expediente y la consulta individual de cada uno de los mercados, según lo argumentado por el ICE, es importante hacer referencia a lo siguiente:

Respecto al alegato que el ICE no tuvo acceso al expediente, cabe señalar que el informe sujeto de la consulta pública estuvo disponible en la dirección electrónica (<https://sutel.go.cr/audiencias/publicas>), desde el día 10 de marzo que fue publicada la invitación en La Gaceta. No obstante, mediante correo electrónico y con número de ingreso NI-03451-2020, el ICE solicitó a la unidad de Gestión Documental acceso al expediente, siendo que dicha solicitud coincidió con el inicio de la alerta sanitaria que vive el país, por lo que, en ese momento a dicha unidad, por problemas técnicos del tamaño del expediente digital, no le fue posible remitirlo de manera inmediata de forma electrónica. No obstante, para el día 25 de marzo se remitió el enlace al Instituto. Cabe señalar que debido a la ampliación otorgada, la consulta finalizó el día 31 de marzo por lo que no lleva en razón en decir que no tuvo acceso al expediente en tiempo. A pesar de lo anterior, no se considera que existiera una inhabilitación hacia el ICE para realizar un análisis a profundidad ya que el expediente no posee información indispensable para referirse al informe puesto en consulta que siempre estuvo a disposición del público.

Respecto a la solicitud de que las revisiones futuras la SUTEL realice la consulta mercado a mercado, de manera individual, no ve problema esta Dirección que la misma se realice de la manera solicitada, por lo que será un punto para valorar en la siguiente revisión de los mercados.

ii. Sobre la dimensión geográfica

El ICE considera que el análisis geográfico de la SUTEL es insuficiente, ya que no se realizó un análisis considerando un enfoque por zonas donde existe competencia en infraestructuras. Además, que el haber introducido una regulación homogénea a nivel nacional supone una carga desproporcionada y no justificada. Por último, en este punto considera el ICE que el regulador debe analizar la posibilidad de una revisión de precios al alza por la sustitución fijo-móvil, las menores economías de escala y la inversión en fibra óptica, en conjunto con el análisis del déficit de acceso.

5924-SUTEL-SCS-2020

Sobre la solicitud de análisis geográfico es preciso establecer que el servicio de terminación es ofrecido por el ICE a todos los demás operadores de telefonía fija y móvil que operan en el país, siendo que las llamadas que pretenden ser terminadas en las redes fijas de estos operadores pudieron haber sido originadas en la red de un operador ubicado en cualquier parte del país. En ese sentido la diferenciación geográfica de este servicio no resulta pertinente, toda vez que los argumentos esbozados por el ICE guardan relación meramente con la prestación minorista del servicio, no así con el alcance del servicio a nivel mayorista aquí analizado, cuyo alcance geográfico es de índole nacional.

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

Tal y como se explica en el informe si un usuario de otro operador desea terminar una llamada de un usuario de la red fija del ICE, deberá terminar esta llamada en la red del ICE, por lo que no es relevante si existen otras redes de acceso, ya que en la única que puede terminar es en la red del ICE. En este caso, el ICE presta este servicio en condiciones monopólicas, toda vez que cada red pública de telecomunicaciones constituye un monopolio para la terminación de llamadas en dicha red. Por lo cual los argumentos del ICE en relación con este tema no son de recibo.

Aunado a lo anterior, es necesario destacar que la terminación es un servicio producto de la interconexión telefónica, por lo que la imposición de obligaciones resulta absolutamente justificada con base en los argumentos ya citados. Como la Comisión Europea lo ha reconocido, en relación con dicho tema: "En particular, cuando se impongan a un operador obligaciones de no discriminación, las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir a dicho operador que publique una oferta de referencia, que deberá estar suficientemente desglosada para garantizar que no se exija a las empresas pagar por recursos que sean innecesarios para el servicio requerido, en la que se describan las ofertas pertinentes subdivididas por componentes de acuerdo con las necesidades del mercado, así como las condiciones correspondientes, incluidos los precios".

De tal manera, que dadas las características de este mercado, en el cual un aumento unilateral del precio del servicio de terminación fija puede llevar a restringir significativamente la competencia en los mercados minoristas tanto de telefonía fija como de telecomunicaciones móviles, las obligaciones impuestas al ICE están completamente justificadas, más aún que como del mismo escrito se desprende, el objeto del ICE al solicitar las desregulación de este mercado es precisamente poder llevar a cabo un aumento del cargo de terminación fija.

Ahora bien, sobre la revisión de los precios al alza, por la sustitución fijo-móvil, las menores economías de escala y la inversión en fibra óptica, en conjunto con el análisis del déficit de acceso, se le indica al ICE que respecto a la sustitución fijo-móvil, este sólo tiene relación con el servicio minorista de telefonía fija y no tiene ningún impacto en el mercado del servicio mayorista de terminación fija ya que este servicio mayorista constituye un monopolio, tal y como se ha explicado anteriormente. En este sentido el argumento de la sustitución fijo-móvil, debe ser analizado en el contexto de la revisión de dicho mercado relevante minorista.

Por otro lado, en relación con el argumento de que se debe aumentar el cargo de terminación fija, todo esto aduciendo razones referentes al déficit de acceso, inversión en fibra óptica y menores economías de escala, es pertinente indicar que dichos temas no guardan relación con el objeto de la consulta pública.

iii. Sobre la estructura de mercado

Para el ICE, derivado del análisis de SUTEL sobre este punto, se debe valorar que el cargo de terminación responda a la realidad del mercado nacional y cubra las inversiones necesarias para garantizar la capacidad y cobertura para soportar el desarrollo competitivo de los mercados minoristas móvil y fijo y que no solo se realice un análisis comparativo internacional, además que se debe considerar el efecto sustitución fijo-móvil que afecta rentabilidad de la red fija, profundizando el déficit de acceso.

En este punto, para SUTEL es incorrecta la apreciación del ICE de que únicamente se valore los cargos de terminación en función de un análisis comparativo internacional. En el informe de análisis preparado por SUTEL, específicamente en el apartado de estructura del mercado se realiza un análisis integral sobre las condiciones nacionales de dicho mercado. Se compara, además de otras variables relevantes nacionales: los participantes del

5924-SUTEL-SCS-2020

mercado y su participación respecto a al comportamiento del tráfico, el acceso a los participantes a las fuentes de insumos y el poder compensatorio de la demanda. En este mismo apartado se analizan en conjunto con el comportamiento del tráfico, los efectos de los cargos de terminación en las redes fijas individuales, analizando los costos promedio de interconexión que enfrentan los operadores fijos en el mercado y del ICE, en comparación con los operadores alternativos, y cómo estos han variado en comparación con el análisis realizado en el 2016. Asimismo, se realiza un análisis del peso que tiene el cargo de terminación en la red fija del ICE respecto de los precios cobrados al usuario final. Por lo que se rechaza dicha afirmación del ICE de que no se realiza un análisis de los cargos en el contexto nacional.

Respecto al argumento del ICE sobre el análisis del cargo en cuanto a las inversiones necesarias que debe el mismo cubrir y el tema del déficit de acceso, se aclara nuevamente al ICE que dichos análisis responden a otros procesos regulatorios y que, el presente informe que se sometió a Consulta Pública, se llevó a cabo siguiendo la metodología aprobada por el Consejo mediante resolución número RCS-082-2015, "METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES" y por lo tanto dentro de la misma no aplica el cálculo ni el análisis de la razonabilidad de cargos y tarifas ni temas como el déficit de acceso.

En relación con el argumento del ICE sobre el efecto de sustitución de la telefonía fija hacia la telefonía móvil, el ICE no presenta argumentos sólidos y rigurosos para fundamentar este argumento. Al respecto es pertinente acotar que dicho argumento sólo tiene relación con el servicio minorista de telefonía fija y no tiene ningún impacto en el mercado del servicio mayorista de terminación fija ya que este servicio mayorista constituye un monopolio, de modo tal que si un operador fijo o móvil quiere terminar las llamadas a los abonados de la red del ICE, no tiene otra opción que llamar o interconectar con la red del ICE a la cual el abonado destinatario de la llamada está conectada. Por lo anterior, los argumentos del ICE no son de recibo.

Por lo tanto, para la SUTEL el argumento expuesto por el ICE sobre la falta de valoración del cargo de terminación en el contexto nacional carece de sustento, además que no aplica dentro de la metodología del presente análisis de mercado realizar estudios específicos sobre el cálculo de los cargos regulados, los cuales deben revisar en otros procesos regulatorios.

iv. Sobre las conclusiones

El ICE indica que no es correcto asumir que es señal de mayor competencia el que los precios se mantengan muy cercanos al tope, además que en el informe presentado por SUTEL se obvia en el análisis aspectos como el costo de mantenimiento de las redes, así como la demanda del mercado. De igual manera señala el ICE, el que los precios se encuentren por debajo incluso de los promedios para países comparables, confirma que las tarifas están artificialmente bajas.

También argumenta el ICE, que considerar el efecto de la intervención regulatoria en ambos mercados tal y como se practica actualmente, mayorista y minorista, para el servicio de telefonía fija, pone en evidencia el efecto negativo de la regulación en ambos extremos y por lo tanto concluye que debería declararse en competencia efectiva el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas.

Sobre el primer punto, la SUTEL no identifica en que conclusión del informe sobre el mercado mayorista de terminación fija se pueda inferir o concluir que para SUTEL existe un mayor nivel de competencia porque los precios son cercanos al tope, si por el contrario en las conclusiones del estudio respecto a los cargos se concluye que existirían restricciones a la competencia si no se mantuviera regulado este mercado mayorista y los operadores IP, que no tienen poder de mercado, se verían afectados. Por otro lado, también se rechaza el argumento del ICE sobre el hecho de que se obvia el análisis de la demanda del mercado, ya que en el apartado de estructura del mercado se realiza un análisis de los participantes del mercado, del tráfico cursado y del poder compensatorio de la demanda, entre otros.

Sobre el análisis de los dos argumentos expuestos por el ICE extraídos del informe del mercado mayorista y minorista, se debe entender que los mismos análisis se realizan sobre una serie de supuestos y que por lo tanto suponiendo que se eliminara la regulación en el mercado mayorista, lo que podría suceder es que se presente una restricción a la competencia, ello dado que al no haber cargos regulados, el ICE podría aumentarlos y afectar de esa forma a los operadores de telefonía IP. Por lo tanto, los operadores IP se encontrarían en una posición de desventaja, por lo que es necesario seguir regulando este mercado mayorista tal y como se analiza y se concluye en dicho informe.

Ahora, sobre la liberación del mercado mayorista de terminación fija y su declaración de mercado en competencia,

5924-SUTEL-SCS-2020

de acuerdo con el análisis realizado por la SUTEL no existen condiciones para declarar el mismo de tal manera, ni tampoco aporta el ICE en su escrito datos relevantes para el análisis según lo definido en la metodología aprobada en la RCS-082-2015, que ayuden a ampliar el estudio realizado por SUTEL y que eventualmente podría arrojar resultados diferentes. Por lo que no se consideran de recibo los argumentos propuestos por el ICE en este punto.

PETITORIA

- i. Que para las revisiones futuras la SUTEL realice la consulta mercado a mercado, de manera individual.*
- ii. Que la SUTEL inicie los análisis para definir el verdadero alcance geográfico de los mercados relevantes.*

iii. Que la SUTEL reevalúe los resultados y el enfoque de análisis realizado para este mercado, y considere la necesidad de eliminar las distorsiones existentes como el déficit de acceso, la necesidad de realizar ajustes tarifarios periódicos, reconocer el riesgo asumido en innovación por el ICE en el despliegue de la red de fibra óptica, práctica común en reguladores como los europeos.

iv. Que la SUTEL declare el mercado del Servicio Mayorista de Terminación en Redes Fijas en competencia efectiva y mantenga la regulación solamente en el nivel minorista, en los términos solicitados en las observaciones realizadas para ese mercado en específico, por cuanto si una de las principales conclusiones es que en este mercado no ha existido el suficiente dinamismo, no podrá cambiar la condición de mercado si mantiene las mismas medidas regulatorias aplicadas hasta la fecha.

Respecto a la regulación del mercado minorista de telefonía fija, esta se detalla de manera específica en el informe de respuesta a la consulta pública sobre ese mercado específico, por lo que en este informe carece de importancia referirse a las características de otro mercado que no corresponde al de terminación en una red fija individual.

A raíz del análisis realizado en cada uno de los argumentos presentados por el ICE en el mercado mayorista de terminación fija, en respuesta a las solicitudes concretas, se acepta parcialmente la solicitud del punto i. referente a la solicitud sobre la separación temporal de las consultas, aspecto que se considerará para futuras revisiones. Respecto a los puntos ii, iii y iv, se rechazan las mismas según lo descrito anteriormente.

- IV.** Que debido a los elementos destacados de previo este Consejo de la SUTEL considera que en el proceso de consulta pública no se aportaron elementos de hecho y derecho que lleven a considerar que la propuesta contenida en el informe 10851-SUTEL-DGM-2019 en relación con el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales deba ser modificada en ninguno de sus extremos, por lo cual corresponde acoger la misma.

E. OPINIÓN Y RECOMENDACIÓN EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES

La finalidad de los procesos de revisión de mercados relevantes es determinar en cuáles mercados, producto de la ausencia de competencia efectiva, se justifica la imposición de regulación ex ante. Siendo según lo define la Comisión Europea “el objetivo de cualquier intervención reguladora ex ante es en definitiva beneficiar a los usuarios finales, haciendo que los mercados al por menor sean realmente competitivos sobre una base sostenible”¹⁰.

La revisión de dichos mercados se realiza de manera periódica con el objetivo¹¹ de “ir comprobando paulatinamente que hay mercados minoristas competitivos incluso en ausencia de regulación a nivel mayorista, especialmente teniendo en cuenta las mejoras esperadas en la innovación y la competencia” y

¹⁰ Comisión Europea. (2014). RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 9 de octubre de 2014 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. (2014/710/UE).

¹¹ Comisión Europea. (2014). RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 9 de octubre de 2014 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. (2014/710/UE).

5924-SUTEL-SCS-2020

porque “la definición de los mercados pertinentes puede cambiar con el tiempo, ya que pueden evolucionar las características de los productos y servicios y alterarse las posibilidades de sustitución tanto del lado de la demanda como del de la oferta”.

La mejor práctica internacional en la materia indica que sólo deben imponerse obligaciones ex ante en los mercados que no sean realmente competitivos, siendo estos mercados en los que existen una o más empresas con un peso significativo.

De esta manera y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 incisos k) y l) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642; en los artículos 2 y 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, la Superintendencia de Telecomunicaciones como Autoridad Sectorial de Competencia en ejercicio de sus funciones de promoción y abogacía de la competencia procede a brindar opinión y recomendaciones al la revisión de mercados relevantes realizada desde la perspectiva regulatoria *ex-ante* como ha quedado expuesto.

En este sentido, el artículo 20 de la Ley 9736 establece que la SUTEL realizará actividades de promoción y abogacía de la competencia con el objetivo de fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia. Así legalmente la normativa establece las diversas herramientas no coercitivas que posee la SUTEL, tales como emisión de opiniones y recomendaciones¹², emisión de guías¹³, realización de estudios de mercado¹⁴, actividades de asesoramiento, capacitación y difusión¹⁵, acuerdos de cooperación¹⁶, programas de cumplimiento voluntario¹⁷, además de la difusión y publicación de su labor¹⁸.

En particular, según el artículo el 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, la SUTEL tiene la potestad de emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia, de oficio o a solicitud del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa, demás entidades públicas o de cualquier administrado, sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.

Así las cosas, en ejercicio de esas funciones de promoción y abogacía en competencia en relación con la revisión de mercados relevantes para efectos de la regulación *ex-ante*, la opinión y recomendaciones se rinden exclusivamente sobre los potenciales efectos de la citada propuesta regulatoria en materia de competencia y libre concurrencia en el mercado en cuestión, y en particular en relación con la generación de distorsiones o barreras de entrada a la competencia entre los agentes del mercado.

Para el caso concreto de la revisión de este mercado relevante en cuestión, es conveniente para la motivación de este acto, transcribir en lo que interesa el informe del Órgano Técnico de Competencia de la SUTEL:

“(…)

3. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA REGULATORIA DE CARA A LA NORMATIVA DE COMPETENCIA EN LA OPERACIÓN DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

En el oficio 10851-SUTEL-DGM-2019, que versa sobre la “Propuesta de revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales: análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores”, la DGM planteó de manera resumida: i) mantener al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) como operador importante de dicho mercado; y ii) mantenerle al ICE las obligaciones de

¹² Artículo 21

¹³ Artículo 22

¹⁴ Artículo 23

¹⁵ Artículo 24

¹⁶ Artículo 25

¹⁷ Artículo 26

¹⁸ Artículo 27

5924-SUTEL-SCS-2020

regulación ex ante que le fueron impuestas previamente mediante resolución RCS-263-2016.

El Órgano Técnico de Competencia, por oficio 01345-SUTEL-OTC-2020 brindó respuesta en su momento a lo propuesto en el oficio 10851-SUTEL-DGM-2019, señalando en lo que interesa:

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de lo desarrollado de previo este Órgano Técnico concluye y recomienda al Consejo de la SUTEL valorar lo siguiente:

- A.** Que según el artículo 21 de la Ley 9736, la SUTEL que tiene la potestad de emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción.
- B.** Que la propuesta regulatoria plantea lo siguiente: i) mantener al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD como operador importante de dicho mercado; y ii) mantenerle al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD las obligaciones de regulación ex ante que le fueron impuestas previamente mediante resolución RCS-263-2016.
- C.** Que el OTC basándose en la “Guía para la evaluación de la regulación desde la óptica de competencia” de la COFECE, realizó el análisis de propuesta regulatoria contenida en el informe 10851-SUTEL-DGM-2019.
- D.** Que de acuerdo con los principios evaluados se encuentra que:
 - a. La propuesta no limita el número participantes del mercado.
 - b. La propuesta no limita la capacidad o aptitud de uno o más proveedores para competir e igualdad de condiciones con los otros agentes del mercado.
 - c. La propuesta no limita las opciones e información disponibles para los consumidores.
 - d. La propuesta no reduce los incentivos de las empresas para competir”.

Cumplidos los procedimientos de consulta respectivos, la DGM presentó por oficio 04840-SUTEL-DGM-2020, al Consejo de la SUTEL su “INFORME DE ATENCIÓN DE OBSERVACIONES PRESENTADAS EN LA CONSULTA PÚBLICA DE LA PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES ASOCIADO AL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES, ANALISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA, DETERMINACIÓN DE LOS

OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES EN DICHOS MERCADOS E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A DICHOS OPERADORES Y PROVEEDORES”, en el que se concluyó:

1. Dar por recibida parcialmente la observación en el punto i, sobre realizar las Consultas Públicas sobre el análisis de los mercados relevantes con distinta temporalidad, rechazar todo lo demás expuesto en dicho punto i. presentadas por parte del Instituto Costarricense de Electricidad.
2. Rechazar las observaciones presentadas por el Instituto Costarricense de Electricidad referente a las solicitudes ii, iii y iv, por no llevar razón en sus argumentaciones”.

Siendo que en el informe 01345-SUTEL-OTC-2020 se consideró respecto de lo propuesto en el oficio 10851-SUTEL-DGM-2019 que esa propuesta regulatoria, no reduce los incentivos de las empresas para competir, ya que no se facilita o fomenta la cooperación o intercambio de información entre empresas, ni se les otorgan facultades para influir en las reglas aplicables a su sector, como sería el determinar el ingreso o permanencia de sus propios competidores; y considerando que lo propuesto en el oficio 04840-SUTEL-DGM-2020 mantiene las recomendaciones previas contenidas en el oficio 10851-SUTEL-DGM-2019, este Órgano Técnico de Competencia mantiene las conclusiones y recomendaciones vertidas previamente en el oficio 01345-SUTEL-OTC-2020 sobre la propuesta regulatoria de la DGM en relación con el mercado relevante del servicio mayorista de terminación fija.

5924-SUTEL-SCS-2020

De esta forma se deja rendido por parte del Órgano Técnico de Competencia formal criterio sobre el informe 04840-SUTEL-DGM-2020, en relación exclusivamente con los potenciales efectos de la citada propuesta regulatoria en materia de competencia y libre concurrencia en el mercado, en particular en relación con la generación de distorsiones o barreras de entrada a la competencia entre los agentes del mercado.

Este criterio no aborda otro tipo de consideraciones regulatorias, las cuales escapan del alcance de lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Ley 9736.”

POR TANTO

Con fundamento en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N° 8642, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N° 7593, el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones y demás normativa de general y pertinente de aplicación,

EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE:

1. **DAR** por recibido y acoger el informe técnico rendido por la Dirección General de Mercados mediante oficio N° 10851-SUTEL-DGM-2019
2. **DAR** por recibidas y atendidas las observaciones presentadas por el ICE mediante oficio N° 6000-490-2020.
3. **ACOGER** parcialmente la observación en el punto i, sobre realizar las próximas Consultas Públicas sobre el análisis de los mercados relevantes con distinta temporalidad, rechazar todo lo demás expuesto en dicho punto i. presentadas por parte del Instituto Costarricense de Electricidad.
4. **RECHAZAR** las observaciones presentadas por el Instituto Costarricense de Electricidad referentes a las solicitudes ii, iii y iv, por no llevar razón en sus argumentaciones.
5. **ACOGER** la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 10851-SUTEL-DGM-2019 en relación con el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales.
6. **ACOGER** el informe técnico rendido por el Órgano Técnico de Competencia mediante oficio N° 05670-SUTEL-OTC-2020.
7. **DEFINIR** Mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales de la siguiente manera: *Corresponde al servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía fija, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las llamadas, con independencia del origen, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía fija. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores de telefonía fija que operan en el país.*
8. **DECLARAR** que las empresas AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., E-DIAY S.A., MULTICOM S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL, R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., ITELLUM LIMITADA S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE, COOPEGUANACASTE no poseen poder sustancial en su respectivo mercado del servicio mayorista de terminación en la red fija.
9. **DECLARAR** que los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en la red fija de las empresas AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., E-DIAY S.A., MULTICOM S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL, R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES,

5924-SUTEL-SCS-2020

S.A., TELECABLE S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., ITELLUM LIMITADA S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE, COOPEGUANACASTE se encuentran en competencia efectiva.

10. **NO INCLUIR** el servicio mayorista de terminación en la redes fija de las empresas AMERICAN DATA NETWORK S.A., MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A., CALLMYWAY NY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A., E-DIAY S.A., MULTICOM S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., PRD INTERNATIONAL, R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A., TELECABLE S.A., TELEVISORA DE COSTA RICA S.A., TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A., GCI SERVICE PROVIDER S.A., ITELLUM LIMITADA S.A., SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A., INTERPHONE, COOPEGUANACASTE dentro de la lista de mercados relevantes sujetos de regulación ex-ante, en los términos de lo definido en los artículos 73 inciso i) y 75 inciso b) de la Ley 7593.
11. **DECLARAR** que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red fija.
12. **DECLARAR** que el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD no se encuentra en competencia efectiva.
13. **MANTENER** el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD 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.
14. **MANTENER** las obligaciones impuestas en la RCS-263-2016 al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado del servicio mayorista de terminación en la red fija del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD:

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

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

ii. **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 se relaciona con la necesidad del regulador de contar con información suficiente sobre los ingresos y costos totales de los distintos servicios de telecomunicaciones, ya que a partir de ellos la Sutel podrá supervisar y verificar el cumplimiento de la legislación aplicable, ya

5924-SUTEL-SCS-2020

que permite conocer de forma desagregada los costos de los servicios de los operadores de telecomunicaciones que se encuentren sujetos a regulación, así como verificar el cumplimiento de otras de las obligaciones impuestas, tal y como es el caso de la orientación a costos en la determinación de los cargos de terminación y otros cargos mayoristas asociados.

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”.

Según lo establecido en dicha resolución, 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 completar 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.

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

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

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

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

5924-SUTEL-SCS-2020

abusos de los operadores importantes, sino que también favorecería la competencia a nivel minorista.

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

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

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

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

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

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

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

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

Como fue indicado previamente actualmente el cargo de interconexión representa un porcentaje muy

5924-SUTEL-SCS-2020

significativo, superior en todos los casos al 49% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de terminación afectaría significativamente la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que, como fue determinado también de previo, existe falta de poder compensatorio entre el ICE y los restantes OMR del mercado y entre los operadores de telefonía fija IP y todos los OMR, lo que implica que estos mercados reúnen las condiciones para que se pudieran presentar abusos en la determinación del cargo de terminación y demás cargos asociados a la prestación mayorista del servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que los operadores importantes declarados en estos mercados ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes. Estos cargos o tarifas deberán ser calculados a partir de la metodología aprobadas por SUTEL. Para verificar lo anterior los operadores importantes deberán remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

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

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

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

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

Se otorga un plazo de diez meses a partir de la publicación en La Gaceta de la resolución que defina los nuevos mercados relevantes de telecomunicaciones para que los operadores importantes sujetos a la obligación de presentar una OIR puedan dar cumplimiento a la misma.

Asimismo, se entiende que las OIR aprobadas mediante las resoluciones RCS-061-2019 para el ICE continúa vigentes hasta tanto no se dé la aprobación de la nueva OIR, la cual deberá ser presentada en el plazo supra citado.

15. ESTABLECER que la próxima revisión de este mercado relevante se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.

5924-SUTEL-SCS-2020

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública, se indica que contra esta resolución cabe el recurso ordinario de revocatoria o reposición ante el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, a quien corresponde resolverlo y deberá interponerse en el plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE
PUBLÍQUESE EN LA GACETA.**

La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

**Luis Alberto Cascante Alvarado
Secretario del Consejo**

5924-SUTEL-SCS-2020

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

RCS-174-2020

**“REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS
INDIVIDUALES, ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA EN DICHO MERCADO,
DECLARATORIA DE OPERADORES IMPORTANTES
E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES”**

EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-00801-2019

Se notifica la presente resolución a:

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a través del correo electrónico
notificaciones_drr@ice.go.cr

CLARO CR TELECOMUNICACIONES, S.A., a través del correo electrónico: notificaciones.sutel@claro.cr

TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A., al correo electrónico notificacioneslegal.cr@telefonica.com

NOTIFICA: _____ FIRMA: _____