

5929-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 011-048-2020, de las 13:50 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

RCS-175-2020

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

EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-00802-2019

RESULTANDO

1. Que el 24 de septiembre del 2009 el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones mediante la resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas emitió la “DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES Y DE LOS OPERADORES Y/O PROVEEDORES IMPORTANTES”.
2. Que el 13 de mayo del 2015 a las 12:50 horas el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones emitió la resolución RCS-082-2015 la cual versa sobre la “Metodología para el Análisis del Grado de Competencia en los Mercados de Telecomunicaciones”. (folio 61 al 85)
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”. (folio 86 al 89)
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”. (folio 109 al 134)
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-264-2016 referente a la “Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operadores importantes e imposición de obligaciones”.
6. Que en dicha resolución se declaró que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A poseen poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales. Asimismo, se declaró que el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales no se encuentra en competencia efectiva.
7. Que en el resuelve 23 de la resolución RCS-264-2016 se establece que la próxima revisión de cada uno de estos mercados relevantes se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.
8. Que para efectos de llevar a cabo los estudios contenidos en el presente informe la DGM llevó a cabo una serie de acciones tendientes a recolectar la información necesaria para los distintos tipos de análisis. En particular, se envió el 27 de mayo de 2019 mediante oficios 04406-SUTEL-DGM-2019, 04418-SUTEL-

5929-SUTEL-SCS-2020

DGM-2019, 04419-SUTEL-DGM-2019, 04421-SUTEL-DGM-2019, 04449-SUTEL-DGM-2019, 04450-SUTEL-DGM-2019, 04452-SUTEL-DGM-2019, 04455-SUTEL-DGM-2019, 04458-SUTEL-DGM-2019, 04460-SUTEL-DGM-2019, 04465-SUTEL-DGM-2019, 04468-SUTEL-DGM-2019, 04469-SUTEL-DGM-2019, 04474-SUTEL-DGM-2019, 04476-SUTEL-DGM-2019, 04477-SUTEL-DGM-2019, 04480-SUTEL-DGM-2019, 04482-SUTEL-DGM-2019, 04484-SUTEL-DGM-2019, 04488-SUTEL-DGM-2019, una solicitud de información y una encuesta a los operadores que ofrecen los servicios mayoristas de originación y terminación, así como telefonía fija.

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.
 10. Que la información remitida por los operadores es de carácter confidencial, ello de acuerdo con la solicitud realizada por los operadores y el análisis realizado por esta Superintendencia sobre el particular, por lo que mediante la resolución N° RCS-284-2019 “Declaratoria de Confidencialidad de información comercial brindada por varios operadores expediente GCO-DGM-MRE-00802-2019, se declaró confidencial la información de la encuesta remitida por los operadores.
1. Que el 09 de enero del 2020 mediante acuerdo 018-002-2020 de la sesión extraordinaria 002-2020 del 09 de enero del 2020 el Consejo de la SUTEL da por recibido el oficio 10903-SUTEL-DGM-2019 del 4 de diciembre del 2019 y traslada al equipo técnico de competencia dicho informe con el propósito que se presente su posición sobre el tema indicado (folio 96 al 98).
 2. Que en fecha 13 de enero del 2020 mediante oficio 01346-SUTEL-OTC-2020 el Órgano Técnico remitió al Consejo de la SUTEL la “Opinión 04-2020 sobre "Propuesta de revisión del mercado mayorista del servicio de terminación en las redes móviles 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” (folio 99 al 113)
 3. Que el 27 de febrero del 2020 mediante acuerdo 030-015-2020 de la sesión extraordinaria 015-2020 del 27 de febrero del 2020 el Consejo de la SUTEL dio por recibidos los informes 10903-SUTEL-DGM-2019 así como oficio 01346-SUTEL-OTC-2020 con el informe de posición del equipo técnico de competencia, asimismo instruyó a la DGM para que llevara a cabo la consulta relativa a la definición de los mercados relevantes asociados a los servicios móviles, análisis del grado de competencia, determinación de los operadores y proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores; de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (folios 114 al 117)
 4. Que por La Gaceta N° 47 del 10 de marzo del 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.
 5. Que por Gaceta N° 60 del 25 de marzo de 2020, se publicó el acuerdo N°019-023-2020 en donde se amplió por cinco días hábiles adicionales el plazo de la consulta pública 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 los mercados asociados a los servicios mayoristas de terminación en una red fija individual, terminación en una red móvil individual, originación y el mercado minorista de telefonía fija (folio 357 al 348 del expediente GCO-DGM-MRE-00804-2019).
 6. Que se recibieron en tiempo solamente observaciones por parte Instituto Costarricense de Electricidad (ICE):
 - Mediante escrito 6000-489-2020 (NI-04070-2020) el señor Mauricio Rojas Cartín, Gerente de Telecomunicaciones y Juan Carlos Pacheco Romero, Gerente de Finanzas del Instituto Costarricense

5929-SUTEL-SCS-2020

de Electricidad, presentaron sus observaciones con relación a la consulta pública (folios 327 al 335 expediente GCO-DGM-MRE-00801-2019).

7. Que el 28 de mayo del 2020 mediante oficio 04477-SUTEL-DGM-2020, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL el “Informe de atención de observaciones presentadas en la consulta pública de la propuesta de revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales: análisis del grado de competencia, determinación de operadores o proveedores importantes en dichos mercados e imposición de obligaciones a dichos operadores y proveedores”, el cual contempla el análisis de las observaciones remitidas en el marco del proceso de consulta pública.
8. Que con fecha 26 de junio del 2020 mediante oficio 05680-SUTEL-OTC-2020, el Órgano Técnico de Competencia de la SUTEL, rindió su opinión en atención a la propuesta dada por oficio 04477-SUTEL-DGM-2020 de la Dirección General de Mercados.
9. Que se han llevado a cabo las acciones útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

CONSIDERANDO

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

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

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

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

IV. Que a su vez el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones (en adelante RAIRT) en su artículo 12 señala:

“[...] El Consejo de la Sutel determinará el mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley N° 7593, dicho Consejo determinará de oficio, una vez vigente este reglamento, mediante resolución motivada, los mercados relevantes [...]”

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

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

VI. Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 para definir los mercados relevantes de telecomunicaciones la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de

5929-SUTEL-SCS-2020

Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472).

- VII.** Que el hecho de que un determinado mercado se determine como relevante o no depende del grado de competencia que prevalezca en dicho mercado.
- VIII.** Que la competencia efectiva se define de conformidad con el artículo 6 inciso 7) de la Ley 8642 como aquella “circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios”.
- IX.** Que para tales efectos debe entenderse por operador o proveedor importante de conformidad con el artículo 6 inciso 17) de la Ley 8642 a aquellos “que tienen la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado”¹.
- X.** Que lo anterior implica que en el marco regulatorio costarricense de telecomunicaciones el término competencia efectiva se asocia con una circunstancia en la cual no hay en el mercado un operador o proveedor importante o grupo de estos, lo que es lo mismo, que no existe un operador o proveedor que posee poder sustancial de mercado² o un grupo de estos que pueda ejercer dominancia conjunta³ en el mercado para fijar precios o condiciones de prestación del servicio de manera unilateral. A *contrario sensu* un mercado no se encuentra en competencia efectiva tanto si existe un operador con poder significativo de mercado, como si se presenta una situación de dominancia conjunta.
- XI.** Que de conformidad con el artículo 73 inciso i) de la Ley 7593 la SUTEL debe seguir los criterios establecidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 7472 para establecer si un operador o proveedor se considera como importante.
- XII.** Que asimismo el artículo 12 del RAIRT define que para la determinación de los operadores y proveedores importantes la SUTEL podrá tomar en cuenta los siguientes elementos:
- “
- a.** Una cuota del mercado del operador o proveedor superior al 25%, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.
 - b.** Control de instalaciones esenciales.
 - c.** Superioridad o ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por uno o más de los operadores o proveedores distintos del posible operador o proveedor importante.
 - d.** Economías de escala.
 - e.** Integración vertical del operador o proveedor.
 - f.** Red de distribución y venta muy desarrollada.
 - g.** Ausencia de competencia potencial.
 - h.** Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.
 - i.** Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica. Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado”.
- XIII.** Que mediante la resolución RCS-082-2015 el Consejo de la SUTEL integró los anteriores elementos en una metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.
- XIV.** Que el presente informe sigue los lineamientos ahí establecidos para la revisión de los mercados

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

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

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

5929-SUTEL-SCS-2020

relevantes y la designación de los operadores y proveedores importantes.

- XV.** Que la actual revisión tiene como objetivo determinar si las condiciones de los mercados relevantes definidos en la resolución RCS-264-2016 ha experimentado alguna variación que incida en el grado de competencia, en la declaratoria de operadores importantes y en la imposición de obligaciones.

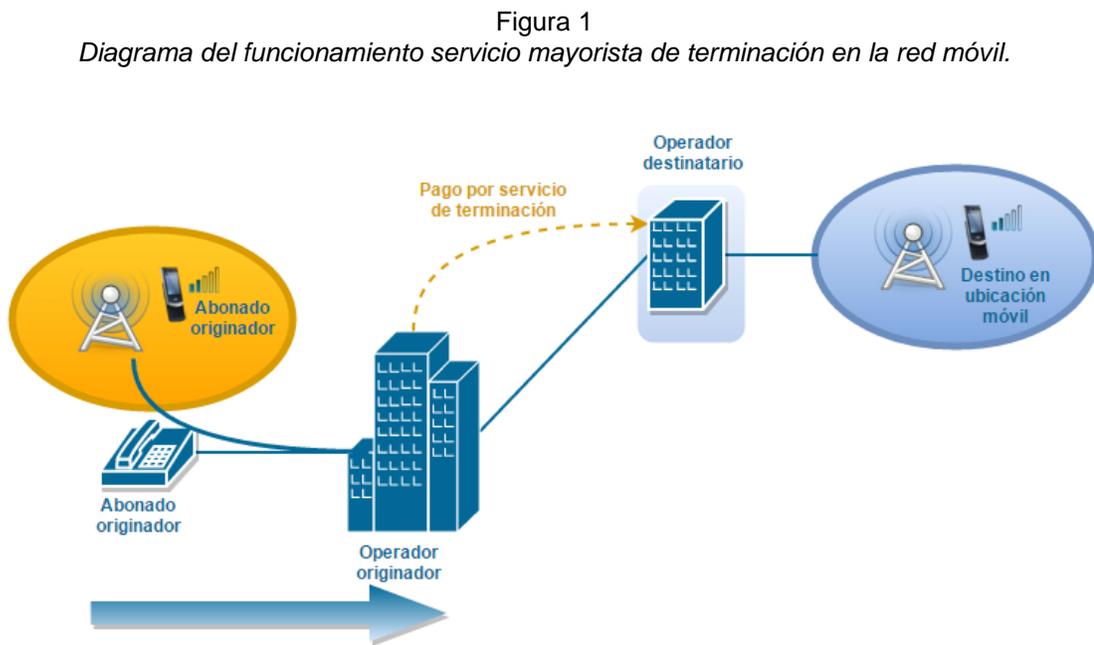
B. MERCADO DE SERVICIO MAYORISTA: TERMINACIÓN EN LAS REDES MÓVILES INDIVIDUALES

1. DIMENSIÓN DE PRODUCTO

El mercado relevante que se está analizando en el presente estudio corresponden al servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales, el cual responde a la siguiente descripción:

“Mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales: Corresponde al servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía móvil, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las comunicaciones independientemente del origen sea este nacional o internacional, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía móvil. Este servicio incluye tanto la terminación de llamadas como de mensajes cortos. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores móviles de red que operan en el país.”

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



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo lo expuesto en la resolución mencionada, se tiene que un factor importante en el caso de la terminación de comunicaciones en las redes móviles es el hecho de que, en una red móvil, por la tecnología con que opera, es posible ofrecer el servicio de terminación para dos tipos de comunicaciones diferentes: llamadas de voz y mensajes de texto. Siendo esa la forma en que se comercializa el servicio en el mercado minorista.

En ese sentido, los servicios mayoristas deben replicar la estructura minorista que se configura como un único mercado de servicios móviles. Por lo cual, a nivel mayorista se debe ofrecer la terminación móvil tanto para llamadas como para SMS (salvo en los casos en que el servicio mayorista se presta a operadores de telefonía

5929-SUTEL-SCS-2020

fija que no ofrecen el servicio minorista de SMS), ya que el operador a nivel minorista le presta al usuario final todos los servicios móviles y no únicamente las llamadas o los mensajes de texto (SMS y MMS). Otro elemento para considerar es que actualmente ya no operan en el país operadores móviles virtuales (OMV), y los que fueron parte del mercado minorista de telecomunicaciones móviles anteriormente, no tenían la figura de OMV completos, por lo anterior no forman parte del análisis en este mercado relevante.

Según lo definido en la resolución N° RCS- 264-2016, el servicio de terminación en redes móviles individuales carece de sustitutos tanto desde la perspectiva de la demanda como desde la oferta, ya que únicamente la red del usuario de destino dispone de los medios de conmutación y transmisión que permiten terminar la llamada en el número del suscriptor de sus servicios. Por tanto, técnicamente, sólo el operador de la red en cuestión puede prestar los servicios de terminación móvil de los suscriptores de esta.

Lo anterior se deriva del 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 que origina el servicio, carece de la posibilidad de sustituir este servicio, ya que la demanda mayorista está inducida por la demanda a nivel minorista; ello implica que el operador del usuario llamante no tiene otra opción más que terminar la llamada en la red a la que pertenece por el usuario llamado.

2. DIMENSIÓN GEOGRÁFICA

Tal y como fue definida en la resolución N° RCS-264-2016, la dimensión geográfica de este mercado sigue siendo de alcance nacional, por las mismas razones dadas en dicha resolución. Entre ellas figura el hecho que 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 otras palabras, no existen áreas geográficas más pequeñas en las que las condiciones de competencia de este servicio sean distintas, siendo que el servicio se encontrará disponible en las zonas con cobertura de la red del operador móvil de red. Aunado a lo anterior, el hecho que el mercado minorista de telefonía móvil fue definido como de alcance nacional, consecuentemente se concluye que el mercado de terminación de llamadas en redes móviles individuales también posee alcance nacional.

I) ESTRUCTURA DEL MERCADO.

I)

1) Participantes del mercado.

Considerando los actuales Operadores móvil de red (OMR) del mercado de telefonía móvil y en virtud de que en el país actualmente no operan OMV de ningún tipo, a continuación, se identifican cada uno de los mercados de terminación móvil sujetos de análisis:

- Terminación en la red del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)
- Terminación en la red de CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. (CLARO)
- Terminación en la red de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. (TELEFONICA)

2) Participación de mercado.

Partiendo de la definición del mercado realizada de previo, se tiene que la cuota de mercado de cada operador en su red y por ende en su respectivo mercado es igual al 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado (suscriptores, tráfico o ingresos).

No obstante, resulta importante conocer el tamaño de cada uno de estos mercados de terminación, así como la evolución que han presentado en el periodo bajo estudio. En el siguiente cuadro se muestra la distribución actual de la cantidad de minutos terminados en las distintas redes móviles del país.

Cuadro 1

*Servicio mayorista de terminación en las redes móvil individuales:
Tráfico telefónico terminado en una red móvil, por operador con numeración asignada. Distribución porcentual.
Año 2018.*

5929-SUTEL-SCS-2020

Operador	Cuota
ICE	[40 - 100]%
TELEFÓNICA	[10 – 40]%
CLARO	[10 – 25]%
TELEVISORA	[<1]%
RACSA	[<1]%
Total	100%

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

El cuadro anterior evidencia que para el año 2018 la mayor cantidad de tráfico telefónico terminado en una red móvil sigue terminando en la red del ICE, lo que implica que en materia de interconexión el mercado de terminación en la red del ICE continúa siendo el mercado más importante para el sistema de redes de telefonía móvil nacional. Asimismo, el anterior cuadro muestra que del total del tráfico telefónico saliente nacional hacia una red móvil más de un 40% se dirige hacia la red móvil del ICE.

Se puede indicar, además, que, si bien el mercado del ICE sigue aún con la mayor cantidad de tráfico terminado, este ha tendido a disminuir a lo largo del tiempo, contrarrestado por TELEFÓNICA que es el segundo operador que va en aumento y CLARO como tercer operador con un crecimiento un poco más constante en los últimos años.

Comparando el dato de tráfico terminado por red del Cuadro 1 con el dato indicado en la resolución RCS-264-2016, se evidencia que el correspondiente al ICE disminuyó en un 10%. Sin embargo, sigue siendo un porcentaje muy significativo e implica que un eventual abuso del ICE en su mercado mayorista de terminación podría afectar significativamente al resto de competidores del mercado.

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 tres mercados relevantes definidos es de 10.000 puntos. Así las cosas, dadas las características de este mercado, este indicador resulta poco relevante, en el sentido que siempre va a ser el mismo.

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 del comportamiento reciente de cada uno de ellos:

- INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD

Posterior a la apertura del sector de telecomunicaciones, la SUTEL, conforme con sus competencias dictó tres órdenes de acceso e interconexión contra el ICE para garantizar la interoperabilidad de los servicios de telecomunicaciones. Actualmente se mantienen vigentes dos órdenes de acceso entre el ICE y los operadores CallmyWay NY S.A. y R&H Internacional Telecom Services S.A, en vista que en el año 2018 mediante la resolución RCS-409-2018 el Consejo de la SUTEL autorizó la desconexión entre el ICE y American Data Networks, S.A. 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.

Es importante destacar que las obligaciones que le fueron impuestas al ICE en 2009 a través de la presentación de la OIR y sus actualizaciones (mediante la RCS-059-2014) han garantizado que actualmente el ICE esté interconectado de manera directa con varios de los operadores de telefonía del país. Este elemento es muy relevante porque, como ya se vio en el Cuadro 1, la mayor parte del tráfico de telefónico nacional (más del 40%) que termina en una red móvil se dirige hacia la red del ICE. Por lo cual, para los operadores del país es muy importante estar interconectado directamente con el ICE.

5929-SUTEL-SCS-2020

Cabe señalar que, en noviembre del 2016 mediante resoluciones RCS-260-2016, RCS-263-2016 y RCS-264-2016 se declaró al ICE como operador importante en el mercado mayorista de originación, en el servicio mayorista de terminación en la red fija y en el mercado mayorista de terminación en la red móvil. Entre las obligaciones establecidas en su condición de operador importante, se le ordenó al ICE suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), la cual tiene por objeto agilizar los procesos de acceso e interconexión por parte de otros operadores a la red del ICE.

- TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.

En relación con el caso de TELEFÓNICA esta empresa representa el segundo destino de telefonía móvil hacia el cual se dirige el tráfico del mercado. Conforme se muestra en el Cuadro 2 el rango en que se ubica esta entre el 10% y el 40% del total del tráfico telefónico saliente nacional de la red móvil se dirige hacia la red de TELEFÓNICA.

En el caso de TELEFÓNICA destaca el hecho de que actualmente se encuentra interconectado de forma directa con 5 operadores (dos de los cuales son los otros operadores móviles, sean el ICE y CLARO) y de forma indirecta con 14 operadores (el tránsito lo realiza a través de los operadores ICE y Millicom), tal como lo refleja el siguiente cuadro:

Cuadro 2
*Servicio mayorista de terminación en las redes móvil individuales:
Interoperabilidad de los servicios con los operadores fijos y móvil
Año 2019.*

Operador telefónico	Modo de Interconexión	
	Directa	Indirecta
Telefonía Fija		
AMERICAN DATA NETWORK S.A.		x
MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A.	x	
CALLMYWAY NY S.A.		x
CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.	x	
E-DIAY S.A.		x
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	x	
MULTICOM S.A.		x
OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A.		x
PRD INTERNATIONAL		x
R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A.		x
TELECABLE S.A.	x	
TELEVISORA DE COSTA RICA S.A.	x	
RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A.		x
GCI SERVICE PROVIDER S.A.		x
ITELLUM LIMITADA S.A.		x
SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A.		x
INTERPHONE		x
COSTA RICA INTERNET SERVICES PROVIDER S.A.		x
COOPEGUANACASTE		x
Telefonía Móvil		
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	x	
CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.	x	

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información suministrada por el operador en respuesta al oficio N°04419-SUTEL-DGM-2019.*

Cabe señalar que, en noviembre del 2016 mediante resolución RCS-264-2016 se declaró a TELEFÓNICA con poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en la red móvil y se le ordenó suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), esta obligación tiene por objeto agilizar los procesos de acceso e interconexión por parte de otros operadores.

Un elemento importante para destacar es el hecho de que TELEFÓNICA no se encuentre interconectado directamente con la mayoría de los operadores de telefonía IP encarece los costos de estos operadores más

5929-SUTEL-SCS-2020

pequeños, al obligarlos a interconectarse indirectamente, teniendo que pagar un cargo adicional de tránsito para poder terminar sus llamadas en la red de TELEFÓNICA. Según se muestra en la información suministrada por el operador mediante el oficio N°04419-SUTEL-DGM-2019.

- CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.

En el caso de CLARO, esta empresa representa el tercer destino de telefonía móvil hacia el cual se dirige el tráfico del mercado de terminación. Tal y como se muestra en el Cuadro 1, la participación de mercado en que se ubica se encuentra entre el rango del 10% al 25% del total del tráfico telefónico saliente nacional móvil que se dirige hacia su red.

CLARO está actualmente interconectado de forma directa con 8 operadores (dos de los cuales son los otros operadores móviles, sean el ICE y TELEFÓNICA) y de forma indirecta con 10 operadores (el tránsito lo realiza a través de los operadores ICE, Telecable y Callmy Way), tal como lo refleja el siguiente cuadro:

Cuadro 3
*Servicio mayorista de terminación en las redes móvil individuales:
Interoperabilidad de los servicios con los operadores fijos y móvil
Año 2019.*

Operador telefónico	Modo de Interconexión	
	Directa	Indirecta
Telefonía Fija		
AMERICAN DATA NETWORK S.A.	x	
MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A.	x	
CALLMYWAY NY S.A.	x	
E-DIAY S.A.	x	
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	x	
MULTICOM S.A.		x
OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A.		x
PRD INTERNATIONAL		x
R&H INTERNATIONAL TELECOM SERVICES, S.A.		x
TELECABLE S.A.	x	
TELEVISORA DE COSTA RICA S.A.	x	
TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.	x	
RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A.		x
GCI SERVICE PROVIDER S.A.		x
ITELLUM LIMITADA S.A.		x
SERVICIOS TECNOLÓGICOS ANTARES DE COSTA RICA S.A.		x
INTERPHONE		x
COOPEGUANACASTE		x
Telefonía Móvil		
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	x	
TELEFONICA DE COSTA RICA TC S.A.	x	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el operador en respuesta al oficio N°04418-SUTEL-DGM-2019.

Cabe señalar que, en noviembre del 2016 mediante resolución RCS-264-2016 se declaró a CLARO con poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en la red móvil y se le ordenó suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), esta obligación, al igual que en el caso del ICE y TELEFÓNICA, tiene por objeto agilizar los procesos de acceso e interconexión por parte de otros operadores.

Aunado a lo anterior, sigue manteniéndose la circunstancia de que CLARO no se encuentre interconectado de forma directa con la mayoría de los operadores de telefonía IP, ello encarece los costos de estos operadores más pequeños, al obligarlos a interconectarse indirectamente, teniendo que pagar un cargo adicional de tránsito para poder terminar sus llamadas en la red de CLARO; sin embargo, CLARO se ha mostrado más anuente a negociar la interconexión directa con los operadores más pequeños del mercado, prueba de ello, se muestra en la comparación del cuadro anterior con los datos del 2015 indicados en la resolución N°RCS-264-2016, donde se interconectaron 2 operadores nuevos de forma directa con CLARO en el año 2019.

5929-SUTEL-SCS-2020

5) Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos.

Tal y como se determinó en la resolución N° RCS-264-2016, únicamente el operador dueño de una determinada red móvil es capaz de prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben los usuarios de su red. De tal forma que 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 las tres redes móviles, la red que ofrece el recurso de terminación más importante es la red del ICE. Sin embargo, las redes de CLARO con un 23% de participación en el mercado y TELEFÓNICA con un 36% no dejan de ser importantes para los restantes operadores, sobre todo para los operadores más pequeños.

Con lo cual, permanece vigente el hecho que no existen fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.

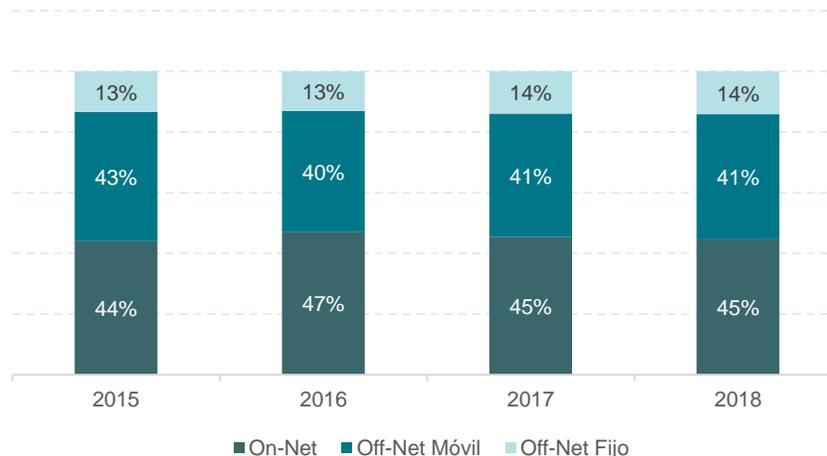
6) Poder compensatorio de la demanda.

En materia de poder compensatorio conviene analizar dos situaciones diferentes, una referente a la relación que se presenta entre operadores móviles de red y otra entre los operadores fijos hacia los OMR.

- Poder compensatorio de la demanda entre los OMR.

El siguiente gráfico muestra la forma en que ha evolucionado la distribución del tráfico telefónico de los operadores móviles entre los años 2015, 2016, 2017 y 2018. La información contenida en el gráfico N°1 evidencia la importancia que posee el servicio mayorista de terminación para los operadores móviles del mercado, ya que actualmente más de un 40% de su tráfico telefónico se dirige hacia la red móvil de otro operador y por tanto es tráfico que requiere hacer uso del servicio de terminación. Al realizar la comparación con el año 2015, se observa que para el 2018 este disminuyó en un 2% (dos puntos porcentuales) el tráfico que se dirige hacia una red móvil de otro operador; sin embargo, se mantiene todavía un alto porcentaje del tráfico off-net móvil.

Gráfico N°1
Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales
*Evolución de la distribución promedio del tráfico saliente por tipo para los nuevos operadores móviles.
Distribución porcentual. Año 2015 2016 2017 y 2018.*



5929-SUTEL-SCS-2020

Nota: La distribución promedio del tráfico 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.

En virtud de lo anterior, el ICE sigue siendo el operador con el mayor porcentaje de tráfico on-net; sin embargo, se evidencia que este porcentaje de tráfico on-net ha tendido a presentar un leve aumento de 1% para el periodo 2018 (comparado con el año 2015). Esta situación podría poner al ICE en una situación de ventaja respecto al resto de OMR, ya que si por ejemplo el ICE decidiera incrementar el cargo de interconexión estaría en la posibilidad de competir (en cuanto a la posibilidad de poder ofrecer precios más bajos en el mercado minorista) con mayor ventaja que los restantes OMR 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 mayorista de terminación implica un encarecimiento del costo que es menor para el ICE que para sus competidores.

Gráfico N°2
 Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales
 Costo promedio de interconexión que enfrentan los operadores móviles del mercado
 Año 2015 al 2018.



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. 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.

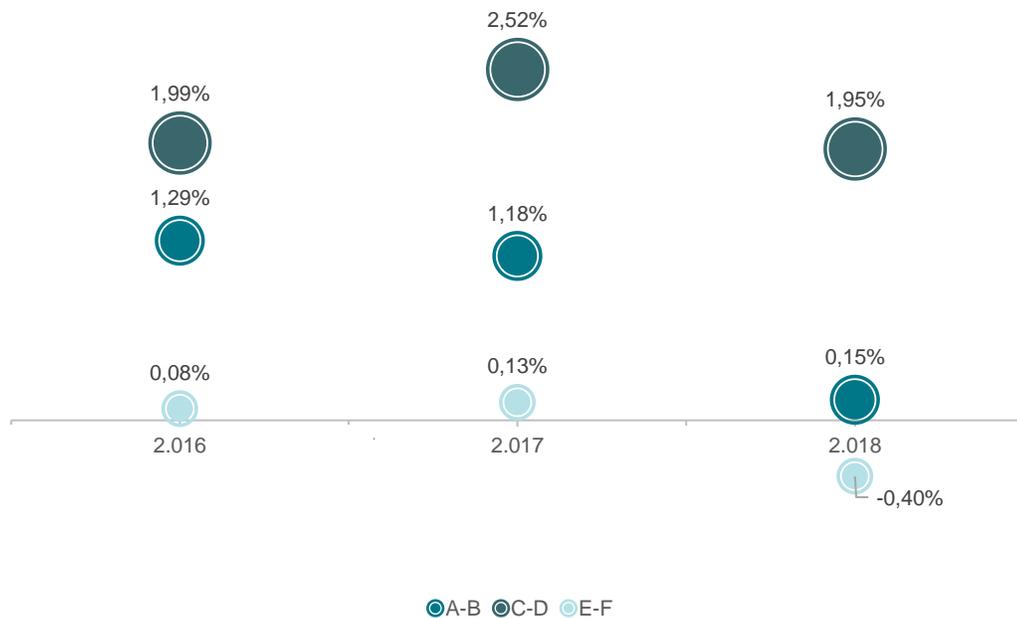
En comparación con el año 2015 el costo promedio de los otros OMR (CLARO Y TELEFÓNICA) disminuyó a diferencia del costo promedio del ICE que aumentó para el año 2018. Para los otros OMR su costo promedio por minuto disminuyó en 0.21 colones y el costo promedio del ICE aumentó en 3.86 colones. Lo anterior, refleja que para el año 2018 la diferencia del costo promedio entre los otros OMR y el ICE ha disminuido; sin embargo, el ICE mantienen aún un costo promedio menor.

A pesar de ello, en una circunstancia como la actual y con cargos de terminación simétricos el ICE aún no enfrenta poder compensatorio por parte de los otros OMR que le impida elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes móviles. Esto porque dada la distribución de tráfico actual, en donde aún posee una proporción de tráfico On-Net significativa, el ICE sigue manteniendo en una posición más ventajosa que sus restantes competidores.

5929-SUTEL-SCS-2020

Si bien, el gráfico anterior evidencia que la situación de los competidores del ICE ha tendido a equilibrarse en el periodo (2016 al 2018), no se prevé en el corto plazo una situación donde se haya alcanzado un punto en la cual el poder compensatorio de los competidores del ICE sea suficientemente alto. Más aun actualmente continúa existiendo un desbalance de tráfico entre redes móviles, como se muestra en el gráfico N°3, de tal forma que este desbalance facilita que el OMR que tenga el desbalance a su favor (receptor neto de tráfico) tenga mayor facilidad para afectar, a través del cargo de terminación, a sus competidores (generadores netos de tráfico).

Gráfico N°3
Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales
Desbalance de tráfico entre redes móviles. Porcentaje entre tráfico saliente y entrante a una determinada red.
Año 2016 al 2018.



Nota: Por confidencialidad de los datos, los nombres de los operadores fueron sustituido por una letra.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Como se muestra, si bien aún se mantiene el desbalance del tráfico entre operadores móviles de red, con el paso del tiempo este ha tendido a disminuir, ello debido a que existe una marcada tendencia a que cada año el porcentaje registrado sea menor, lo que evidencia que a través del tiempo la cantidad de tráfico trasegada entre las diferentes redes tiende a equilibrarse. Es importante mencionar que no se agregaron los OMV, ya que el porcentaje de desbalance de tráfico no es representativo (en los 3 años corresponde a un 0,0%)

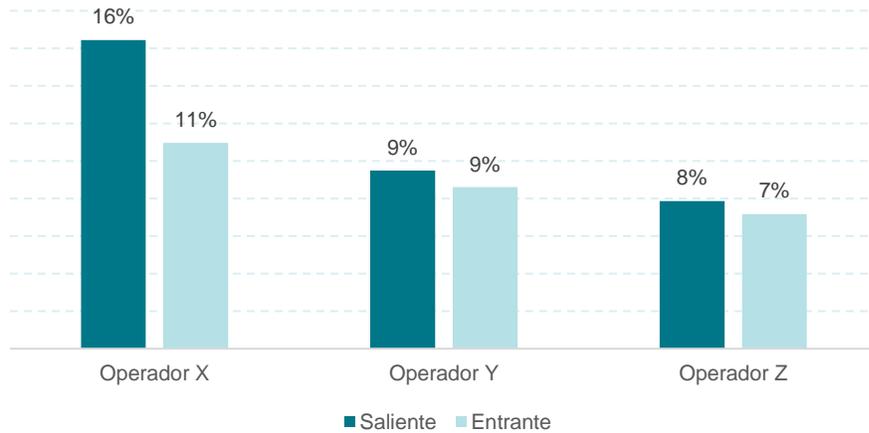
- Poder compensatorio de los operadores fijos ante los OMR.

Conviene a su vez valorar la existencia de poder compensatorio de los operadores fijos hacia los OMR. En relación con dicha circunstancia existen dos situaciones diferenciadas, por un lado, está la relación de los OMR con el operador histórico de telefonía fija y por otro lado con los operadores de telefonía fija IP.

En primer lugar, el ICE como dueño de la red de telefonía fija más grande a nivel nacional, por el volumen de tráfico que intercambia con los OMR, es un operador que aún posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores móviles del mercado. Lo anterior se ve reflejado en el siguiente gráfico.

5929-SUTEL-SCS-2020

Gráfico N°4
Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales
Tráfico entrante y saliente desde y hacia la red fija del ICE, en relación con el tráfico total de entrada y salida de una determinada red móvil.
Distribución porcentual. Año 2018.

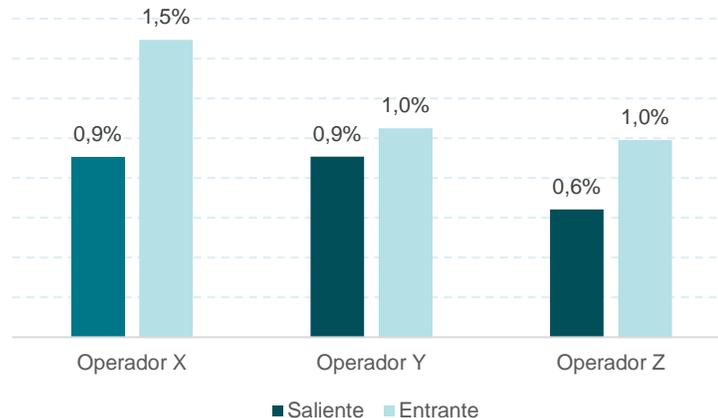


Nota: Por confidencialidad de los datos, el nombre del operador fue sustituido por una letra.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

En comparación con el año 2015 donde el volumen de tráfico que intercambiaban era mayor (tanto el saliente como el entrante), se muestra que este ha disminuido en promedio alrededor de un 11% para los tres operadores al año 2018; no obstante, se sigue con la tendencia de que un operador absorbe una mayor proporción de tráfico que los otros, mientras que los otros dos operadores tienden a igualarse entre sí.

Por su parte, en el caso de los otros operadores que prestan servicios de telefonía fija a través del protocolo IP, presentan una circunstancia diferente. Ello en el sentido de que todos los operadores representan solamente un 1% del total de tráfico móvil saliente y alrededor de un 5% del total de tráfico móvil entrante. Lo anterior implica que dichos operadores carecen completamente de poder compensatorio para negociar los términos de acceso al mercado mayorista de terminación en cualquiera de las redes móviles de alguno de los OMR.

Gráfico N°5
Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales
Tráfico entrante y saliente desde y hacia las redes fijas IP, en relación con el tráfico total de entrada y 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.

5929-SUTEL-SCS-2020

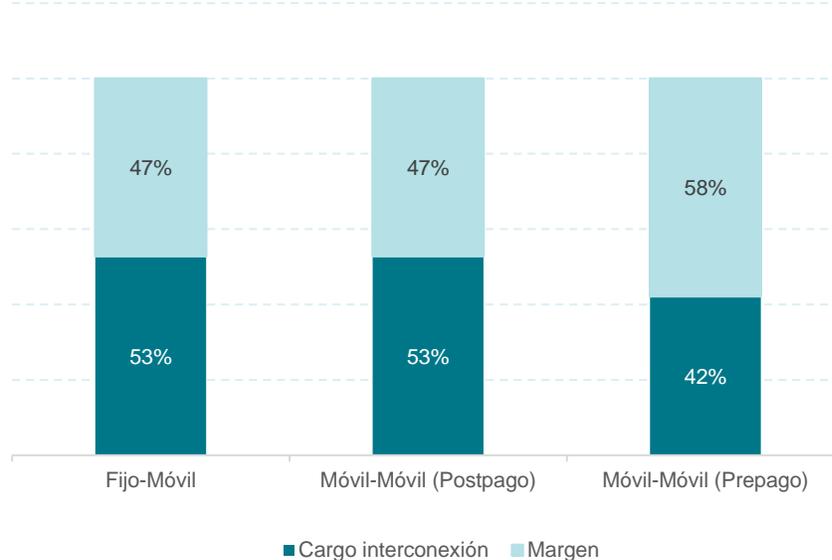
En el gráfico anterior, el porcentaje del tráfico telefónico fijo cursado bajo el protocolo IP en relación con el tráfico de una determinada red móvil para los operadores X y Y ha aumentado para el año 2018, mientras que para el operador Z ha tendido a la baja en promedio en un 0,2% en comparación con los datos del 2015. Sin embargo, se mantiene que los operadores de telefonía IP no tienen el poder suficiente para compensar cualquier intento de imposición de condiciones que pudiesen tener alguno de los OMR.

Asimismo, actualmente un 75% del tráfico total de los operadores de telefonía fija IP se dirige hacia un OMR, lo cual implica que el servicio mayorista de terminación en una red móvil es un servicio indispensable para los operadores fijos IP del mercado, servicio sobre el cual, como ya se vio, no poseen poder compensatorio de la demanda.

Si a lo anterior se añade el hecho de que actualmente el cargo de terminación móvil representa un 53% del tope tarifario de las llamadas con origen fijo y destino móvil, se encuentra que los operadores de telefonía IP aún se mantienen en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría la provisión de este servicio, produciendo un desequilibrio importante a favor de los OMR a nivel minorista.

Esta situación es más relevante sobre todo en el caso del ICE, dado el porcentaje del tráfico fijo IP que se dirige a la red móvil del ICE. Sin embargo, las redes de CLARO y TELEFÓNICA también constituyen destinos relevantes para los operadores más pequeños.

Gráfico N°6
Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales
Porcentaje que representa el cargo de terminación del tope tarifario de una llamada según destino.
Año 2018.



Nota: el costo por minuto se obtuvo de la información que remiten los operadores a la herramienta Mi Comparador.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OIR 2014, RCS-059-2014, y Mi Comparador para obtener el promedio del costo por minuto

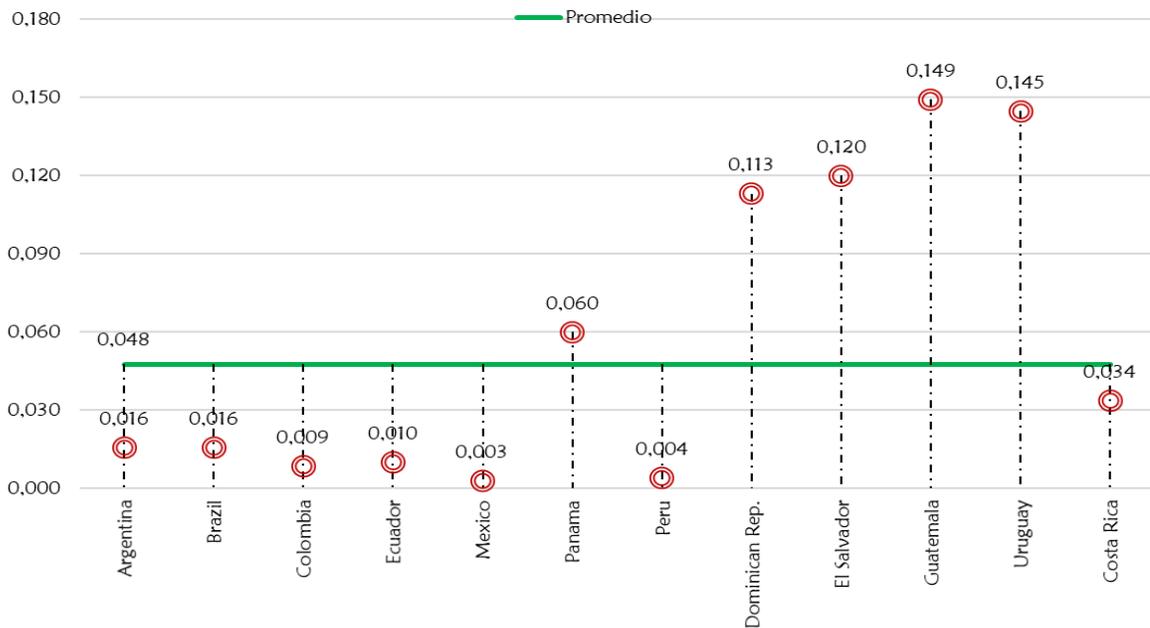
En igual sentido, el gráfico anterior también permite concluir que para los nuevos OMR, dados sus patrones de tráfico, y al representar el cargo de terminación móvil entre un 53% y un 42% del tope tarifario, estos operadores también están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría la provisión del servicio de telecomunicaciones móviles a nivel minorista.

5929-SUTEL-SCS-2020

Si comparamos la información del gráfico anterior con los datos del 2015 contenido en la resolución RCS-264-2016, se refleja una disminución en puntos porcentuales de un 29% para el destino fijo-móvil, una disminución de un 7% para el destino móvil-móvil (Postpago) y una disminución de un 3% para el destino móvil-móvil (Prepago). Conviene destacar que el cargo de interconexión que fue establecido en el año 2010 se modificó mediante la resolución N° RCS-244-2016.

Ahora bien, si comparamos dicha circunstancia con lo que ha pasado en una serie de países comparables con Costa Rica se evidencia que existe una variabilidad normal en este tipo de precios. Así las cosas, el cargo propuesto para el caso de Costa Rica se encuentra levemente por debajo del promedio. Es importante mencionar que, la SUTEL actualizó los cargos de interconexión aprobado y publicando las respectivas Ofertas de Interconexión por Referencia de los OMR, el pasado 23 de abril del 2019.

Gráfico N°7
Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales
Cargo de terminación en la red móvil para distintos países.
Año 2017 y 2018.



Fuente: UIT
Nota: Los cargos están expresados en centavos de dólar ajustados por PPA

El grafico anterior evidencia que Costa Rica pasó de estar entre los países de la muestra con el menor cargo de terminación móvil en el año 2010 (según se indica en el Informe final de la Contratación 2015LA-000007-SUTEL terminación móvil OIR ICE) a estar con un cargo de interconexión muy cerca del promedio en el 2018. Es importante considerar que la muestra de países utilizada en la resolución RCS-264-2016 es distinta a la muestra utilizada para este informe, dada la disponibilidad de información con que se dispone.

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.

5929-SUTEL-SCS-2020

II) BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.

Al igual que en la resolución RCS-264-2016 se detallan cuáles son los elementos que deben ser considerados como barreras de entrada en el análisis de competencia del mercado de terminación móvil, a saber:

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 móvil, sea en la red del ICE, CLARO o TELEFÓNCA, son absolutas en el tanto que únicamente el operador propietario de la red móvil 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.

2) Economías de escala y alcance.

En materia economías de escala y alcance, como ya se ha venido indicando y de acuerdo con la mencionada resolución N° RCS-264-2016, el ICE es el operador que posee la red en la cual se termina la mayor cantidad de tráfico móvil, en ese sentido la escala de su red lo constituye como el operador con el mercado de terminación móvil más relevante. Sin embargo, los mercados de terminación en las redes de CLARO y TELEFÓNICA, también resultan relevantes, principalmente para los operadores fijos más pequeños del mercado. En importante tener CLARO que la posición en los mercados minoristas de estos tres operadores, dada la escala de red que poseen, contribuye a que presenten una posición importante en los mercados mayoristas asociados.

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 esta terminará, sino que es una decisión del usuario escoger la red en que esta llamada terminará, siendo que el operador no tiene más opción que enrutar la llamada hacia el número elegido por el usuario. Así el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión se vuelven elementos irrelevantes en cuanto a que técnicamente no es posible desarrollar alternativas para la provisión de este servicio.

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 móvil, en ese sentido el servicio mayorista de terminación está incluido dentro del título habilitante otorgado, sea concesión en el caso de los OMR, sea autorización en el caso de los OMV. Debido a lo anterior no se requieren trámites adicionales para que un determinado OMR preste el servicio mayorista de terminación. Por lo anterior, se concluye que este elemento no represente una barrera de entrada para el ofrecimiento de este servicio.

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 el servicio de terminación de un mercado mayorista, conformado por un número reducido de demandantes y oferentes del servicio, 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.

5929-SUTEL-SCS-2020

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 mismo, por lo cual no constituye una barrera de entrada a este mercado.

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 móvil, 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 es un elemento que represente una barrera a la entrada del mercado para nuevos operadores.

III) ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

En noviembre del 2016 mediante resolución RCS-264-2016 se declaró al ICE, CLARO y TELEFÓNICA como operadores importantes en el mercado del servicio mayorista de terminación en la red móvil (para el año 2010 solo el ICE tenía esta obligación). En virtud de lo anterior, se le ordenó a cada operador suministrar la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR); esta obligación tiene por objeto agilizar los procesos de acceso e interconexión por parte de otros operadores, principalmente fijos IP.

Por ello, mediante las resoluciones RCS-061-2019 – RCS-062-2019 y RCS-063-2019 del 4 de abril del año 2019 fueron aprobadas las respectivas OIRs para el ICE, CLARO y TELEFÓNICA, de modo que con la aceptación de la oferta por parte de los operadores y proveedores de servicio de telefonía, se establecerá una relación jurídica de interconexión, que es vinculante para el OMR que la ofrece.

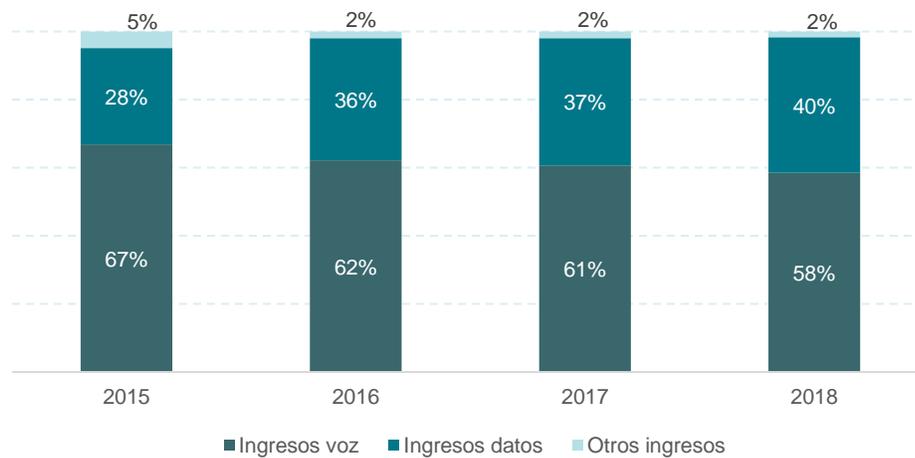
1) Cambios tecnológicos previsible.

Si bien en el análisis del mercado minorista llevado a cabo en el año 2017 mediante resolución N° RCS-248-2017 se indicaba que una tendencia relevante del mercado de telecomunicaciones móviles se refiere al aumento en el consumo de datos y la importancia que dicha situación le da al servicio de internet, lo cierto es que a la fecha aún el servicio de voz continúa siendo el servicio que mayores ingresos les representan a los operadores de telecomunicaciones móviles. No obstante, comparando dicha información con los datos del año 2015, se evidencia que para el año 2018 los ingresos de voz han disminuido en puntos porcentuales en un 9%, contrario a los ingresos de datos que van en aumento, siendo que para el periodo 2018 crecieron en 12%, mientras que los otros ingresos (SMS, MMS) se han mantenido con una tendencia a la baja en los últimos años.

Gráfico N°8

*Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:
Evolución de la distribución de los ingresos por servicios móviles.
Distribución absoluta total y porcentual por servicio. Periodo 2015 - 2018.*

5929-SUTEL-SCS-2020



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

Del gráfico anterior se deriva que los ingresos por el servicio de voz en el mercado aún son relevantes, sin dejar de lado la importancia que han presentado los ingresos por el servicio de datos. Consistentemente, se encuentra que el servicio mayorista de terminación en las redes móviles continúa siendo muy importante para la prestación del servicio minorista asociado, siendo que no se vislumbra que en el corto plazo pueda cambiar dicha circunstancia, de tal forma se concluye que el servicio mayorista de terminación móvil continuará siendo relevante en el corto plazo para los operadores móviles y más aún para los operadores fijos.

2) Tendencias del mercado.

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

Para el año 2018 mediante NI-11912-2018 Televisora de Costa Rica S.A. bajo la marca comercial Tuyo Móvil se presentó una solicitud para el cierre definitivo del servicio OMV. Asimismo, mediante el NI-06563-2019 se presentó una solicitud de renuncia del título habilitante otorgado mediante la resolución RCS-535-2009. Por ello, mediante resolución del Consejo de la Sutel RCS-174-2019 se acoge el oficio 05538-SUTEL-DGM-2019 donde se rinde el informe acerca de la solicitud de renuncia al título habilitante para la prestación del servicio i) Acceso a Internet, ii) Transferencia de datos, iii) Canales punto a punto y iv) Televisión por cable analógico y digital; así como las ampliaciones de servicios de telecomunicaciones, entre las que se encuentra el servicio de OMV.

Por otra parte, en fecha 2 de enero del 2019 mediante NI-00097-2019, Radiográfica Costarricense, S.A. bajo la marca comercial Fullmóvil presentó una solicitud para el cierre definitivo de los servicios de telecomunicaciones OMV dirigidos a usuarios finales, en la cual manifestó el interés únicamente en mantener los servicios móviles de SMS empresarial y conectividad Machine to Machine (M2M). Por ello, mediante acuerdo del Consejo de la Sutel 012-008-2019 se acoge el informe técnico de recomendación 00696-SUTEL-DGM-2019 y se autoriza a RACSA a dar de baja los servicios dirigidos de telecomunicaciones móviles dirigidos a usuario final bajo la marca "Fullmóvil". En línea con lo anterior, mediante el acuerdo 020-020-2019, el Consejo de la Sutel establece que RACSA no debe retornar el Routing Number (1922) designado mediante resolución RCS-319-2014, Asimismo, se autoriza a RACSA a utilizar el rango numérico solicitado de 5018-0000 a 5019-9999 para el traslado de los servicios SMS empresariales y conectividad Machine to Machine (M2M) que se encuentran activos con otra numeración del rango anteriormente otorgado.

Respecto a otros anuncios, la SUTEL no tiene conocimiento de que otros operadores de telecomunicaciones móviles en el corto plazo tengan planes de ingresar o salir en el mercado.

b) Anuncio de fusiones y adquisiciones.

5929-SUTEL-SCS-2020

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.

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

Los efectos de esta concentración son analizados actualmente por la SUTEL de acuerdo con lo establecido en la Ley y Reglamentos y en la Guía de autorización de concentraciones, por lo tanto, si dicha operación afecta a la competencia en el mercado la misma puede rechazarse, o para aprobarse se establecerían ciertas condiciones. Cabe señalar que, mediante resolución RCS-221-2019 se autoriza la solicitud de concentración presentada por Tigo para la adquisición de acciones de TELEFÓNICA.

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 móvil.

c) Asignación de concesiones adicionales de espectro.

En julio del 2017 mediante la licitación de espectro 2016LI-000002-SUTEL, la SUTEL subastó el total de bloques de espectro disponible (70 MHz), como resultado del proceso las empresas TELEFÓNICA y CLARO ofertaron - en una única ronda de 20 minutos- 2 bloques de 2x5 MHz en la banda de 1.800 MHz cada una, en tanto que, en la banda de 1900/2100 MHz, el operador TELEFÓNICA se dejó 2 bloques de 2x5 MHz y CLARO un bloque de 2X5 MHz.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) vigente por el MICITT se establece en el programa 20 las siguientes metas para sistemas IMT:

- Para el 2016, 360 MHz asignados
- Para el 2018, 515 MHz asignados
- Para el 2021: 890 MHz asignados

Mediante el acuerdo del consejo 033-040-2019 del 12 de julio del 2019, el Consejo de la SUTEL aprobó una propuesta de Cronograma de Asignación de Espectro (CAE) para sistemas IMT, en el cual la Sutel recomienda al MICITT las bandas que deben ser asignadas en el corto plazo para IMT. No obstante, no se ha recibido la respuesta por parte del MICITT sobre lo recomendado en dicho informe.

Por último, existe un interés del MICITT en iniciar un proceso concursal de espectro para servicios de sistemas en banda angosta. Hoy en día ningún operador o proveedor de servicios de telecomunicaciones puede prestar este tipo de servicios. De darse dichas concesiones, implicaría la autorización de nuevos actores en el mercado para este servicio de telecomunicaciones. No obstante, aún no se han recibido las instrucciones del MICITT para llevar a cabo este proceso.

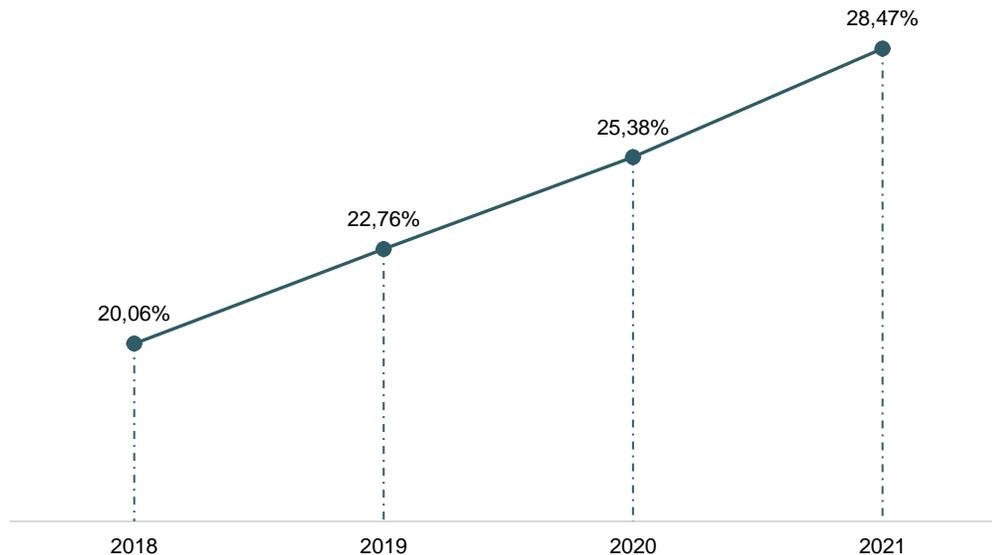
d) Tendencias históricas de los indicadores relevantes

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

En particular interesa determinar si se vislumbra un cambio importante en el tráfico de las redes móviles de los operadores. Así las cosas, mediante proyecciones del tráfico originado en las redes fijas alternativas se simula el posible comportamiento que se podría presentar en este mercado, ello se muestra en el siguiente gráfico:

5929-SUTEL-SCS-2020

Gráfico N°9
 Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:
 Tráfico On- net originado en una red móvil alternativa. Proyección la distribución sobre el tráfico total.
 Años 2018-2021.



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

IV) SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA.

En este mercado no puede existir dominancia conjunta, ello a razón de que sólo existe un operador capaz de ofrecer este servicio en cada red definida previamente como un mercado relevante individual.

V) CONCLUSIONES

Estructura del mercado.

1. Actualmente existen tres mercados de terminación móvil sujetos de análisis: i) Terminación en la red del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, ii) Terminación en la red de CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y iii) Terminación en la red de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.
2. La cuota de mercado de cada operador en su red sea en su respectivo mercado es igual al 100%, ya sea si estima mediante los suscriptores, tráfico o los ingresos para dicha cuota de mercado. Sin embargo, la mayor cantidad de tráfico telefónico terminado en una red móvil sigue siendo el correspondiente a la red del ICE, lo que implica que, en materia de interconexión el mercado de terminación en la red del ICE continúa siendo el mercado más importante para el sistema de redes de telefonía pública nacional.
3. 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, y no representa un indicador significativo para este análisis, dada la definición de mercado realizada.
4. Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de cada uno de los mercados de terminación definidos anteriormente, a continuación, se hace un análisis separado del comportamiento reciente de cada uno de ellos:

a. INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: Posterior a la apertura del sector de

5929-SUTEL-SCS-2020

telecomunicaciones, la SUTEL, conforme con sus competencias dicto tres órdenes de acceso e interconexión contra el ICE para garantizar la interoperabilidad de los servicios de telecomunicaciones. 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. Es importante mencionar que en noviembre del 2016 mediante resoluciones RCS-260-2016, RCS-263-2016 y RCS-264-2016 se declaró al ICE como operador importante en el mercado mayorista de originación, en el servicio mayorista de terminación en la red fija y en el mercado mayorista de terminación en la red móvil, entre las obligaciones interpuestas, se le ordenó suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), la cual tiene por objeto agilizar los procesos de acceso e interconexión por parte de otros operadores.

- b. **TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A.:** En relación con el caso de TELEFÓNICA esta empresa representa el segundo destino de telefonía móvil hacia el cual se dirige la mayor cantidad de tráfico del mercado. En el caso de TELEFÓNICA destaca el hecho de que actualmente se encuentra interconectado de forma directa con 5 operadores (dos de los cuales son los otros operadores móviles, sean el ICE y CLARO) y de forma indirecta con 14 operadores (el tránsito lo realiza a través de los operadores ICE y Millicom). Es importante mencionar que, en noviembre del 2016 mediante resolución RCS-264-2016 se declaró a TELEFÓNICA con poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en la red móvil y se le ordenó suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), esta obligación tiene por objeto agilizar los procesos de acceso e interconexión por parte de otros operadores.
 - c. **CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A.:** En relación con el caso de CLARO esta empresa representa el tercer destino de telefonía móvil hacia el cual se dirige la mayor cantidad de tráfico del mercado. En el caso de CLARO está actualmente interconectado de forma directa con 8 operadores (dos de los cuales son los otros operadores móviles, sean el ICE y TELEFÓNICA) y de forma indirecta con 10 operadores (el tránsito lo realiza a través de los operadores ICE, Telecable y Callmy Way). Es importante mencionar que, en noviembre del 2016 mediante resolución RCS-264-2016 se declaró a CLARO con poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en la red móvil y se le ordenó suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), esta obligación al igual que en el caso del ICE y TELEFÓNICA, tiene por objeto agilizar los procesos de acceso e interconexión por parte de otros operadores. CLARO se ha mostrado más anuente a negociar la interconexión directa con los operadores más pequeños del mercado, prueba de ello, se muestra en la comparación del cuadro anterior con los datos del 2015 indicados en la resolución N°RCS-264-2016, donde se interconectaron 2 operadores nuevos de forma directa con CLARO en el año 2019.
5. 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 el servicio mayorista sea ofrecido por el operador dueño de la red.
 6. Más de un 50% del tráfico telefónico de los nuevos OMR se dirige hacia la red móvil de otro operador y por tanto es tráfico que hace uso del servicio de terminación. Lo anterior contrasta con el caso del ICE, para quien el mayor porcentaje de llamadas lo constituye el tráfico On-net; esta situación pone al ICE en una situación de ventaja respecto al resto de OMR, lo que hace que el ICE no enfrente poder compensatorio por parte de los otros OMR que le impida elevar el cargo de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes móviles.
 7. En relación con el poder compensatorio de los operadores fijos ante los OMR, existen dos situaciones sujetas a análisis, en primer lugar, el ICE como dueño de la red de telefonía fija básica tradicional, por el volumen de tráfico que intercambia con los OMR el cual representa un 33% de total del tráfico saliente de las redes móviles, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores móviles del mercado. Por otro lado, en el caso de los operadores de telefonía fija por tecnología IP su volumen de tráfico representan menos de un 1% del tráfico móvil saliente y alrededor de un 5% del total de tráfico fijo entrante a una red móvil, ello hace que carezcan completamente de poder compensatorio para negociar los términos de acceso al mercado mayorista de terminación en cualquiera de

5929-SUTEL-SCS-2020

las redes móviles de alguno de los OMR.

8. Actualmente el cargo de terminación móvil representa un 53% del tope tarifario de las llamadas con origen fijo y destino móvil, se encuentra que los operadores de telefonía IP están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría significativamente la provisión de este servicio, produciendo efectos contrarios a la competencia a nivel minorista. En igual sentido, para los nuevos OMR el cargo de terminación móvil representa entre un 53% y un 42% del tope tarifario, por lo que estos operadores también están en una situación en la cual un eventual incremento en el precio mayorista del servicio de terminación en una red móvil individual afectaría la provisión del servicio móviles 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. De acuerdo con lo establecido en la resolución N° RCS_264-2016, las barreras a la entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red móvil, sea en la red del ICE, CLARO o TELEFÓNICA, son absolutas en tanto que únicamente el operador propietario de la red móvil 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.
11. En materia economías de escala y alcance, al existir una integración vertical en los mercados minoristas de los tres OMR, y dada la escala de red que poseen, ello contribuye a que poseen a su vez una posición importante en los mercados mayoristas asociados.
12. Las barreras a la entrada a cualquiera de estos mercados son absolutas, esta condición sigue estando vigente en la actualidad, ello debido a que no existen sustitutos para la provisión del servicio mayorista lo que implica que el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión se vuelven elementos irrelevantes técnicamente, en el sentido que 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, pues son mercados mayoristas en donde esta no es necesaria de forma directa para el crecimiento del servicio.
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 o representan una barrera de entrada a los mercados de terminación.

Análisis prospectivo del mercado.

16. Mediante resolución RCS-264-2016 se declaró al ICE, CLARO y TELEFÓNICA como operadores importantes en el mercado del servicio mayorista de terminación en la red móvil. Por ello, mediante las resoluciones RCS-061-2019 – RCS-062-2019 y RCS-063-2019 del 4 de abril del año 2019 fueron aprobadas las respectivas OIRs para el ICE, CLARO y TELEFÓNICA, de modo que con la aceptación de la oferta por parte de los operadores y proveedores se establecerá una relación jurídica de interconexión.
17. Dada la importancia que mantiene el servicio de llamadas en el mercado minorista, el servicio mayorista de terminación en las redes móviles continúa siendo relevante para la prestación del servicio minorista asociado. No se vislumbra que en el corto plazo algún cambio en dicha circunstancia.

5929-SUTEL-SCS-2020

18. Para el año 2018 mediante NI-11912-2018 Televisora de Costa Rica S.A. bajo la marca comercial Tuyo Móvil presentó una solicitud para el cierre definitivo del servicio OMV. Así también, en fecha 2 de enero del 2019 mediante NI-00097-2019 Radiográfica Costarricense, S. A. bajo la marca comercial Fullmóvil presentó la solicitud de aprobación para dar de baja los servicios de telecomunicaciones OMV dirigidos a usuarios finales bajo la marca "Fullmóvil", manteniendo únicamente los servicios SMS Empresariales y Machine to Machine (M2M).
19. 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. Los efectos de esta concentración son analizados actualmente por la SUTEL de acuerdo con lo establecido en la Ley y Reglamentos y en la Guía de autorización de concentraciones, por lo tanto, si dicha operación afecta a la competencia en el mercado la misma puede rechazarse, o para aprobarse se establecerían ciertas condiciones. Una vez realizados los análisis respectivos, mediante resolución RCS-221-2019 se autoriza la solicitud de concentración presentada por Tigo para la adquisición de acciones de TELEFÓNICA.
20. En julio del 2017 mediante la licitación de espectro 2016LI-000002-SUTEL, la SUTEL subastó el total de bloques de espectro disponible (70 MHz) a TELEFÓNICA y CLARO. Adicionalmente, mediante el acuerdo del consejo 033-040-2019 del 12 de julio del 2019, la SUTEL aprobó una propuesta de Cronograma de Asignación de Espectro (CAE) para sistemas IMT, en el cual la Sutel recomienda al MICITT las bandas que deben ser asignadas en el corto plazo para IMT. No obstante, no se ha sido recibido respuesta por parte del MICITT.

Dominancia conjunta.

21. En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador capaz de ofrecer este servicio en cada red definida como un mercado relevante individual.

C. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales permite concluir que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, son los operadores importantes de cada uno de los tres mercados de terminación definidos previamente, por las siguientes razones:
 - EI INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen un 100% de la cuota de su respectivo mercado de terminación.
 - EI INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen el control de las instalaciones necesarias para terminar una llamada en sus respectivas redes.
 - Si bien no se evidencian ventajas tecnológicas relevantes en la red de un determinado operador, este elemento no resulta de particular importancia para el mercado relevante analizado.
 - EI INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. poseen altas economías de escala ya que cuentan las tres redes más grandes del país en cobertura. La escala de las redes de estos operadores cobra particular relevancia en relación con las redes de los operadores de telefonía fija IP.

5929-SUTEL-SCS-2020

- El INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. son operadores integrados verticalmente y poseen una posición significativa en los mercados minoristas, lo que les facilita negociar las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas con los diferentes operadores y proveedores del servicio.
 - Los tres mercados de terminación en las redes móviles presentan una ausencia de competencia potencial, ya que no es posible desarrollar canales alternativos de producción para la provisión de este servicio.
 - Los tres mercados de terminación en las redes móviles presentan altos obstáculo a la expansión de las operaciones de otros proveedores, en particular de los operadores más pequeños del mercado, sean los operadores de telefonía IP.
 - Si bien no se encuentra que un determinado 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 cada uno de los mercados asociados al “Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales” poseen un operador con poder significativo de mercado, sean el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., lo que implica, conforme a la normativa vigente, que ninguno de estos mercados se encuentra en competencia efectiva.
- III.** Que por lo tanto es pertinente y necesario imponerle al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:

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

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

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

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

La presente obligación responde a la necesidad de información suficiente sobre los 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

5929-SUTEL-SCS-2020

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”.

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

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

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

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.

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 del mercado reviste especial importancia 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 encarecimiento que ello acarrea en el costo de interconexión, ello debido a que se debe agregar un costo adicional por tránsito, producto de la interconexión indirecta que necesitan realizar para llegar a los operadores móviles. 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.

5929-SUTEL-SCS-2020

Se impone esta obligación en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la normativa. Ya que los operadores y proveedores que requerían 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 debido a que 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 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 53% 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.

5929-SUTEL-SCS-2020

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 definida en la resolución RCS-137-2010 de las 10:50 horas del 05 de marzo de 2010 o las que para este tema defina posteriormente la 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 es un instrumento que busca facilitar las negociaciones de interconexión entre los operadores del mercado y los operadores importantes de cada mercado de terminación móvil. Esta obligación permite acelerar las negociaciones entre operadores y proveedores, lo que lleva a generar transparencia y evitar algún tipo de discriminación en cuanto a las condiciones que se ofrecen para el servicio de terminación tanto para llamadas como para SMS.

Esta obligación debe cumplirse en los términos establecidos 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, RCS-062-2019 para CLARO y RCS-063-2019 para TELEFÓNICA, continuarán vigentes hasta tanto no se dé la aprobación de las nuevas OIR, las cuales deberán ser presentadas en el plazo supra citado.

IV. Imponer al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. la siguiente obligación en relación con el servicio mayorista de terminación en un red móvil y exclusivamente en favor de nuevos OMR en el caso de que, producto de algún proceso de licitación de espectro, llegara a ingresar otro u otros operadores móviles de red al mercado, ello como un instrumento que busca eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado relevante asociado. Esta obligación se mantendrá vigente en favor del nuevo OMR por un período de cinco años como máximo a partir del ingreso efectivo, sea de la puesta a disposición de servicios a los usuarios finales de telecomunicaciones, del nuevo OMR en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles:

a. Contar con un cargo de terminación en su red móvil (roaming nacional) que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red.

D. OBSERVACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES,

5929-SUTEL-SCS-2020

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 del 2020, se recibieron en tiempo solamente observaciones por parte Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).
- II. Que el día 28 de mayo del 2020 mediante el informe 04477-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 se recibieron solamente observaciones por parte Instituto Costarricense de Electricidad (ICE):
 1. *Que, para las revisiones futuras, la SUTEL realice la consulta mercado a mercado, de manera individual, otorgando plazos sucesivos para presentar observaciones.*

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 y con número de ingreso NI-03451-2020, el día 18 de marzo, 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 dicha unidad, por problemas técnicos del tamaño o peso del expediente digital, no le fue posible remitirlo de manera inmediata. No obstante, para el día 25 de marzo se remitió el enlace al Instituto. Cabe señalar que 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. Incluso según se detalló previamente, el plazo para recibir observaciones fue ampliado en 5 días hábiles.

Respecto al alegato referente al procedimiento administrativo seguido por SUTEL relativo a poner en consulta todos los mercados a la vez y con un plazo máximo de 10 días, cabe señalar que para futuras revisiones esta sugerencia será considerada.

2. *Que los análisis de los mercados se realicen de forma separada según el tráfico de origen, ya sea nacional o internacional, y que se modifique la definición del mercado para que incluya solamente las llamadas terminadas en las redes móviles, originadas a nivel nacional.*

En primera instancia lo solicitado para el mercado de terminación fija no compete a este informe, en donde se desarrolla todo lo concerniente al mercado de terminación móvil, por lo que no resulta procedente hacer la solicitud de cambio de la definición del mercado fijo en este proceso que obedece al análisis del mercado de terminación móvil. Ello se debió contemplar en las observaciones que interpusieron en el proceso de consulta pública del mercado de terminación en redes fijas individuales. Dado lo anterior, este argumento no es procedente.

El alegato del ICE de realizar los análisis de los mercados de forma separada según el tráfico de origen no tiene una justificación técnica robusta. Cabe señalar que el ICE no brindó fundamento que demuestre que lo solicitando es técnicamente correcto. SUTEL considera que el servicio de terminación es uno solo, ya que la prestación del servicio mayorista de terminación en redes móviles es independiente del origen del tráfico (nacional o internacional), ello implica que el origen no afecta el proceso de definición del mercado de producto, ya que el servicio de terminación es uno solo, de forma tal que el origen del tráfico no tiene incidencia en dicho servicio (ya que la dimensión del producto lo que contempla es la terminación de llamadas en redes móviles y en ese sentido el origen es irrelevante).

En ese mismo sentido lo indica la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en la resolución ANME/DTSA/003/18/M1-2014, “cualquier diferenciación del mercado de terminación sobre la base del origen del tráfico parece a priori injustificada, puesto que desde un punto de vista técnico y económico se trata siempre del mismo servicio. Asimismo, se considera que la dimensión geográfica del mercado es aquella que coincide con la cobertura de red de cada uno de los operadores de telecomunicaciones donde

5929-SUTEL-SCS-2020

terminará el tráfico; el alcance de este mercado es por tanto nacional, ya que no se han detectado ámbitos inferiores en los que las condiciones de competencia aplicables al servicio descrito sean suficientemente distintas respecto al resto del territorio nacional”.

Por lo tanto, se incluye dentro de la definición de estos mercados la prestación de servicios de terminación de llamadas en redes móviles individuales, cualquiera que sea el origen de la llamada (fijo, móvil, tanto nacional como internacional), cualquiera que sea la tipología de acceso (cable, fibra, acceso inalámbrico, etc.) y tecnología de voz utilizada (voz conmutada o VoIP), así como la forma de interconexión.

Analizando la práctica internacional en relación con los análisis de los mercados según el tráfico de origen, ya sea nacional o internacional, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España (en adelante CNMC) define como mercado relevante⁴:

“(…) II.1. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO MAYORISTA: Para que los clientes de diferentes operadores puedan comunicarse entre sí, las redes de estos operadores necesitan estar interconectadas, para lo que deben prestarse unos a otros el denominado servicio de terminación. La terminación es fija o móvil en función del operador que preste el servicio.

II.2. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE DE PRODUCTO:

- El sistema de facturación de los servicios móviles sigue basado en el principio calling party pays (...)*
- A nivel minorista, debido al sistema CPP y a que la decisión final de consumo se basa, sobre todo, en el terminal y las llamadas salientes, el comportamiento del usuario llamado no permite concluir que existen formas sustitutivas de comunicación que impidan a los OMR y/o OMV completos elevar el precio de terminación y que debieran ser consideradas en la definición del mercado de referencia(...)*
- A nivel mayorista, la demanda (procedente de otros operadores fijos y móviles) viene inducida por la demanda a nivel minorista, de manera que el operador del usuario llamante no tiene más opción que terminar la llamada en la red elegida por el usuario llamado y no otra (...)*
- La percepción del servicio de terminación por parte del operador en cuya red se origina la llamada no varía en función de la tecnología utilizada o en función de si el servicio se presta a través de conmutación de circuitos o técnicas IP, dado que dicho operador desconoce en qué tipo de red se encuentra el destinatario de la llamada(...)*

II.2.2. Impacto del origen de la llamada en la definición del mercado de producto: (...) se concluía que el mercado de referencia estaba constituido por la prestación de servicios de terminación de llamadas vocales hacia números móviles abiertos a la interconexión, independientemente de dónde hubiera sido originada la llamada (...) (lo destacado es intencional).

Así, se evidencia que en España el análisis de los mercados de terminación tanto fija como en redes móviles, se incluye el tráfico de terminación internacional, al definir el mercado como cualquier tráfico con independencia del origen de este (nacional o internacional). En ese sentido, se evidencia que no hay un mercado relevante asociado exclusivamente a la terminación de tráfico internacional, sino que este tráfico se incluye tanto en los mercados de terminación en redes fijas como en redes móviles, ello evidencia que técnicamente es el mismo servicio.

Por otro lado, y como complemento con lo expuesto anteriormente, es necesario tener presente lo indicado en la última aprobación de la OIR del ICE mediante resolución RCS-061-2019, resaltando lo siguiente:

“Es importante aclarar que para los servicios de terminación y originación internacional en la red móvil del ICE, se debe señalar que el escenario y análisis es similar al descrito en el apartado iii. Servicio terminación y originación internacional en la red fija del ICE, guardando las diferencias en relación con las redes fijas y móviles y lo que esto representa en términos de costos. Por lo anterior, el siguiente análisis expone:

iii. Servicio terminación y originación internacional en la red fija del ICE:

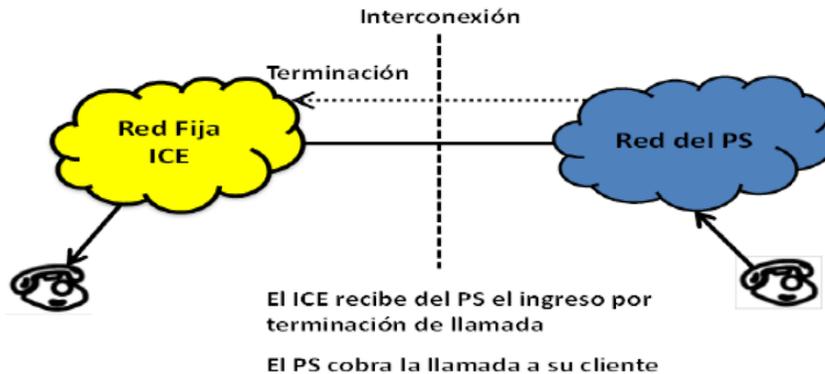
Los dos servicios mayoristas de terminación, nacional e internacional, relacionados con la red fija. El primer

⁴ ANME/D TSA/002/17/M2-2014

5929-SUTEL-SCS-2020

servicio está definido por el ICE como el “Servicio que proporciona el ICE a través de la red de telefonía fija, a otros PS de servicios de voz (fijos o móviles) para que estos últimos puedan terminar las llamadas que originan sus abonados, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red de telefonía fija del ICE”. En la figura 1, se muestra el esquema de interconexión planteado por el ICE en la OIR 2018 para este servicio.

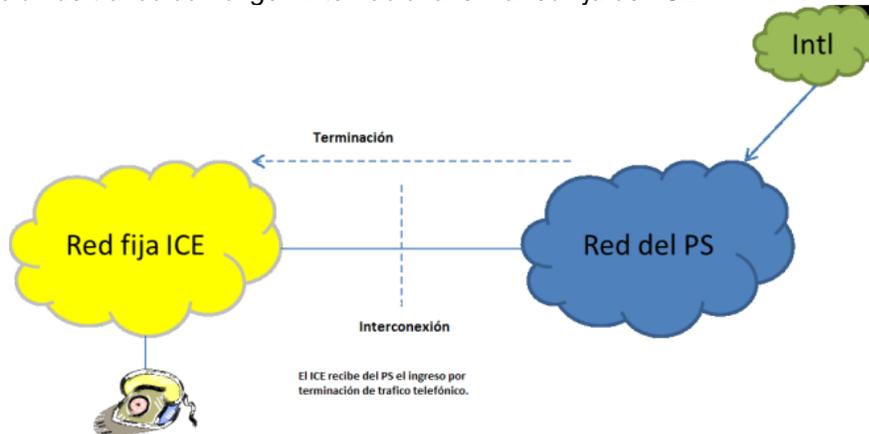
Figura 1. Interconexión de terminación fija en la red del ICE



Fuente: pág. 16 OIR ICE 2018.

Por otro lado, el segundo servicio está relacionado con el acceso a la red fija del ICE para la terminación de tráfico de larga distancia internacional de un operador o proveedor de servicios. El diagrama de interconexión propuesto en la OIR 2018 del ICE, para el servicio en cuestión, se muestra en la figura 2.

Figura 2. Terminación de tráfico con origen internacional en la red fija del ICE



Fuente: pág. 28 OIR ICE 2018.

Al respecto, se puede observar que la diferencia entre los dos esquemas de interconexión planteados está únicamente relacionada con el origen del tráfico, sea este nacional o de larga distancia internacional.

Ahora bien, desde el punto de vista técnico, para terminar una llamada en la red fija del ICE a través de la interconexión con otros operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, es requerido conocer el número destino del cliente, no obstante, tal y como se observa de los diagramas planteados, no intervienen, ni es requerido, elementos de red distintos por parte del ICE, si el número origen de la llamada es nacional o internacional, puesto que el tráfico ya ha sido transportado y nacionalizado a través de las conexiones internacionales y los elementos de red asociados a los otros operadores o proveedores de servicios, por lo que no se justifica un cargo diferente para ambos servicios.

Adicionalmente, cabe recalcar que la Dirección General de Mercados, mediante los oficios 04328-SUTEL-DGM-2018 y 05683-SUTEL-DGM-2018, solicitó al ICE la justificación técnica y económica que ampara el cálculo de dichos cargos,

5929-SUTEL-SCS-2020

no obstante, de los oficios de respuesta remitidos por el ICE en relación con la OIR 2018, no se desprende una justificación suficiente que permita sustentar tal diferencia en términos de los costos asociados de ambos servicios en virtud del origen del tráfico”.

3. Sobre la estructura de mercado

En relación con el alegato del ICE sobre el análisis presentado en los gráficos 4 y 5 en cuanto a que en ambos gráficos se observan datos para el año 2018 sin identificar operadores, cabe señalar que la SUTEL por razones de confidencialidad mediante la resolución RCS-284-2019 el Consejo de SUTEL declara confidencial por un plazo de 3 años información que se considera sensible, siendo esta de carácter comercial y económico, por lo que SUTEL debe resguardar dicha confidencialidad. Es por esta razón es que el nombre del operador fue sustituido por una letra, para guardar la confidencialidad de los datos.

4. Que la SUTEL elimine la obligación de “Contar con un cargo de terminación en su red móvil (roaming nacional) que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red.”:

En cuanto a la obligación interpuesta al Instituto Costarricense de Electricidad de contar con un cargo de terminación en su red móvil (roaming nacional) la SUTEL acoge la observación presentada por el ICE de manera que se elimina la obligación de “Contar con un cargo de terminación en su red móvil (roaming nacional) que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red”

D. 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*”⁵.

La revisión de dichos mercados se realiza de manera periódica con el objetivo⁶ 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 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

⁵ 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).

⁶ 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).

5929-SUTEL-SCS-2020

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 recomendaciones⁷, emisión de guías⁸, realización de estudios de mercado⁹, actividades de asesoramiento, capacitación y difusión¹⁰, acuerdos de cooperación¹¹, programas de cumplimiento voluntario¹², además de la difusión y publicación de su labor¹³.

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.

El informe 10903-SUTEL-DGM-2019 contiene una propuesta de revisión del mercado mayorista de terminación en redes móviles individuales, el cual en resumen plantea lo siguiente:

- I. Que el análisis realizado en relación con el servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales permite concluir que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de telecomunicaciones, son los operadores importantes de cada uno de los tres mercados de terminación definidos.
- II. Que cada uno de los mercados asociados al “Servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales” poseen un operador con poder significativo de mercado, sean el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A., lo que implica, conforme a la normativa vigente, que ninguno de estos mercados se encuentra en competencia efectiva.
- III. Que por lo tanto es pertinente y necesario imponerle al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA

⁷ Artículo 21

⁸ Artículo 22

⁹ Artículo 23

¹⁰ Artículo 24

¹¹ Artículo 25

¹² Artículo 26

¹³ Artículo 27

5929-SUTEL-SCS-2020

TC S.A. las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:

- a. Hacer pública la información que SUTEL solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.
 - b. Mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio, de acuerdo con los reglamentos.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - g. Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.
 - 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.
 - 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.
- IV.** Imponer al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. la siguiente obligación en relación con el servicio mayorista de terminación en un red móvil y exclusivamente en favor de nuevos OMR en el caso de que, producto de algún proceso de licitación de espectro, llegara a ingresar otro u otros operadores móviles de red al mercado, ello como un instrumento que busca eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado relevante asociado. Esta obligación se mantendrá vigente en favor del nuevo OMR por un período de cinco años como máximo a partir del ingreso efectivo, sea de la puesta a disposición de servicios a los usuarios finales de telecomunicaciones, del nuevo OMR en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles:
- a. Contar con un cargo de terminación en su red móvil (roaming nacional) que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red.

El Órgano Técnico de Competencia, por oficio 01346-SUTEL-OTC-2020 brindó respuesta en su momento a lo propuesto en el oficio 10903-SUTEL-DGM-2019, señalando en lo que interesa:

“

5929-SUTEL-SCS-2020

8. ¿Otorga preferencias o ventajas de cualquier tipo a algún agente?

La regulación analizada establece un cargo terminación móvil (roaming nacional) que favorezca el desarrollo de un eventual nuevo operador móvil de red, sin embargo, en el corto plazo¹⁴ no se tiene identificado el ingreso de ningún nuevo operador móvil de red al mercado, por lo que en términos prácticos dicha obligación no establece una ventaja sobre un agente actual o potencial del mercado.

(...)

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, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. como operadores importantes en cada una de sus respectivas redes; y ii) mantenerles al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. las obligaciones de regulación ex ante que le fueron impuestas previamente mediante resolución RCS-264-2016.
- 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 10903-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 en el corto plazo la capacidad o aptitud de uno o más proveedores para competir en 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 04477-SUTEL-DGM-2020, la Dirección General de Mercados remitió al Consejo de la SUTEL su “INFORME DE ATENCIÓN DE OBSERVACIONES PRESENTADAS EN LA CONSULTA PÚBLICA DE LA PROPUESTA DE REVISIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO MAYORISTA TERMINACIÓN EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES: ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA, DETERMINACIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES EN DICHS MERCADOS E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A DICHS OPERADORES Y PROVEEDORES”, en el que concluyó:

- “
- 1.** Dar por recibidas y atendidas las observaciones presentada por el ICE mediante oficio N° 6000-489-2020.
 - 2.** Acoger parcialmente la observación del punto I) referente al procedimiento seguido para la consulta pública, en el extremo de realizar de forma separada la consulta de los mercados relevantes que son sujetos de regulación y revisión periódica. Dicha observación será valorada para los siguientes procesos de revisión conforme a los plazos establecidos.

¹⁴ El informe 10903-SUTEL-DGM-2019 indica al respecto: “En julio del 2017 mediante la licitación de espectro 2016LI-000002-SUTEL, la SUTEL subastó el total de bloques de espectro disponible (70 MHz) a TELEFÓNICA y CLARO. Adicionalmente, mediante el acuerdo del consejo 033-040-2019 del 12 de julio del 2019, la SUTEL aprobó una propuesta de Cronograma de Asignación de Espectro (CAE) para sistemas IMT, en el cual la Sutel recomienda al MICITT las bandas que deben ser asignadas en el corto plazo para IMT. No obstante, no se ha sido recibido respuesta por parte del MICITT”.

5929-SUTEL-SCS-2020

3. Rechazar la petitoria referente a los puntos II) y III) sobre los análisis de mercados en forma separada según el tráfico de origen y modificación en la definición de mercado, ya que técnicamente es el mismo servicio (más que sustitutos son un mismo servicio).
4. Acoger la petitoria del punto IV) de eliminar al Instituto Costarricense de Electricidad la obligación de contar con un cargo de terminación en su red móvil (roaming nacional) que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red” (La negrita no es del original).

En el caso de las recomendaciones del informe oficio 04477-SUTEL-DGM-2020 se concluye que la recomendación 4, relativa a eliminar la obligación de contar con un cargo de roaming nacional, debe eliminarse no sólo para el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), sino para todos los demás operadores móviles de red, esto en virtud de que el análisis del mercado mayorista de terminación se refiere a la terminación en redes móviles individuales y no exclusivamente a la terminación mayorista en la red del ICE. Como se había destacado en la opinión rendida mediante informe 01346-SUTEL-OTC-2020 dicha obligación carece de un sentido práctico, ya que “en el corto plazo no se tiene identificado el ingreso de ningún nuevo operador móvil de red al mercado”.

En ese sentido eliminar dicha obligación al ICE, pero mantenerla al resto de operadores móviles de red, significaría establecer una ventaja de un operador móvil sobre los demás, al imponerse sobre los otros operadores cargas regulatorias adicionales, sin que las mismas estén justificadas.

Así, si el objetivo de lo propuesto por la DGM en su oficio 04477-SUTEL-DGM-2020 es eliminar el cargo de roaming nacional para todos los operadores móviles de red, se considera que dicha propuesta es conteste con las recomendaciones indicadas previamente por este Órgano Técnico de Competencia en el informe 01346-SUTEL-OTC-2020. Sin embargo, si la recomendación es eliminar dicha obligación regulatoria sólo para el ICE, se considera que la propuesta regulatoria al otorgar ventajas sobre uno de los agentes del mercado, sin que existe una razón justificada para esto, tiene el potencial de limitar en el corto plazo la capacidad o aptitud de uno o más proveedores para competir en igualdad de condiciones con los otros agentes del mercado.

En ese sentido, este Órgano Técnico de Competencia mantiene las conclusiones y recomendaciones vertidas previamente en el oficio 01346-SUTEL-OTC-2020 sobre la propuesta regulatoria de la DGM en relación con el mercado mayorista del servicio de terminación en las redes móviles individuales, en particular, indicando que la obligación de contar con un cargo de roaming nacional debe para todos los operadores móviles de red.

De esta forma se deja rendido por parte del Órgano Técnico de Competencia formal criterio sobre el informe 04477-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 el informe técnico rendido por la Dirección General de Mercados mediante oficio N° 10903-SUTEL-DGM-2019
2. DAR por recibidas y atendidas las observaciones presentadas por el ICE mediante oficio N° 6000-489-2020.
3. ACOGER parcialmente la observación del punto I) del apartado Solicitud referente al procedimiento seguido para la consulta pública, en el extremo de realizar de forma separada la consulta de los mercados relevantes que son sujetos de regulación y revisión periódica. Dicha observación será valorada para los

5929-SUTEL-SCS-2020

siguientes procesos de revisión conforme a los plazos establecidos.

4. RECHAZAR la petitoria referente a los puntos II) y III) del apartado Solicitud sobre los análisis de mercados en forma separada según el tráfico de origen y modificación en la definición de mercado, ya que técnicamente es el mismo servicio.
5. ACOGER la petitoria del punto IV) del apartado Solicitud sobre eliminar al Instituto Costarricense de Electricidad la obligación de contar con un cargo de terminación en su red móvil (*roaming* nacional) que favorezca el desarrollo del nuevo operador móvil de red.
6. ACOGER parcialmente la propuesta presentada por la Dirección General de Mercados en el informe 10903-SUTEL-DGM-2019 en relación con el mercado mayorista de terminación en redes móviles individuales incluyendo los cambios realizados mediante el informe N°04477-SUTEL-DGM-2020 producto de las observaciones presentadas en la consulta pública.
7. DEFINIR el mercado del servicio mayorista de terminación en redes móviles individuales como el servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía móvil, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las comunicaciones independientemente del origen sea este nacional o internacional, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía móvil. Este servicio incluye tanto la terminación de llamadas como de mensajes cortos. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores móviles de red que operan en el país.
8. ACOGER el informe técnico rendido por el Órgano Técnico de Competencia mediante oficio N° 05680-SUTEL-OTC-2020.
9. DECLARAR que el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red móvil.
10. DECLARAR que CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red móvil.
11. DECLARAR que TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red móvil.
12. DECLARAR que ninguno de los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales se encuentra en competencia efectiva.
13. MANTENER el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en la red móvil del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, de CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. 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. IMPONER al INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD, a CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. y a TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. las siguientes obligaciones como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en los mercados relevantes del servicio mayorista de terminación en las redes móviles individuales:

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

Se debe imponer la presente obligación en virtud de que ésta tiene como objetivo agilizar la detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa costarricense, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas específicamente por la Sutel en el presente mercado y de esta manera incentivar la competencia en los mercados minoristas, siendo el principal beneficiado el usuario final, fin que encuentra su fundamento en los principios de

5929-SUTEL-SCS-2020

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 responde a la necesidad de 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”**.

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

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

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

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.

5929-SUTEL-SCS-2020

- 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 del mercado reviste especial importancia 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 encarecimiento que ello acarrea en el costo de interconexión, ello debido a que se debe agregar un costo adicional por tránsito, producto de la interconexión indirecta que necesitan realizar para llegar a los operadores móviles. 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 requerían 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 debido a que 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 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,

5929-SUTEL-SCS-2020

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 53% 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 definida en la resolución RCS-137-2010 de las 10:50 horas del 05 de marzo de 2010 o las que para este tema defina posteriormente la 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 es un instrumento que busca facilitar las negociaciones de interconexión entre los operadores del mercado y los operadores importantes de cada mercado de terminación móvil. Esta obligación permite acelerar las negociaciones entre operadores y proveedores, lo que lleva a generar transparencia y evitar algún tipo de discriminación en cuanto a las condiciones que se ofrecen para el servicio de terminación tanto para llamadas como para SMS.

Esta obligación debe cumplirse en los términos establecidos 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

5929-SUTEL-SCS-2020

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, RCS-062-2019 para CLARO y RCS-063-2019 para TELEFÓNICA, continuarán vigentes hasta tanto no se dé la aprobación de las nuevas OIR, las cuales deberán ser presentadas en el plazo supra citado.

15. ESTABLECER que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizarán con una periodicidad máxima de tres años.

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

5929-SUTEL-SCS-2020

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

RCS-175-2020

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

EXPEDIENTE GCO-DGM-MRE-00802-2019

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: _____