

6805-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 055-2020 celebrada el 30 de julio del 2020, mediante acuerdo 007-055-2020, de las 10:30 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

RCS-200-2020

**“DEFINICIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO
DE LOS CARGOS DE ACCESO E INTERCONEXIÓN”**

EXPEDIENTE GCO-NRE-RCS-01192-2019

RESULTANDO

1. Que corresponde al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) imponer a los operadores y proveedores, la obligación de dar libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas presten, en forma oportuna y en condiciones razonables, transparentes y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique (artículo 73, inciso b de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ley 7593).
2. Que de conformidad con el artículo 61 de la Ley General de Telecomunicaciones, ley 8642, los precios de interconexión deberán estar orientados a costos y serán negociados libremente por los operadores entre sí, con base en la metodología que establezca la SUTEL.
3. Que en este sentido el inciso 13 del artículo 6 de la Ley 8642, define orientación a costos como *"cálculo de los precios y las tarifas 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 a la media de la industria nacional o internacional, en este último caso con mercados comparables"*.
4. Que, asimismo, la Ley 8642 y el artículo 32 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 201 del 17 de octubre del 2008, establecen claramente que le corresponde a la SUTEL la definición de la metodología para la estimación de los precios de interconexión, y que ésta deberá garantizar transparencia, objetividad, no discriminación, factibilidad financiera y desagregación de costos.
5. Que, en el proceso de apertura de los mercados y liberalización de los servicios de telecomunicaciones, el régimen de acceso e interconexión se establece como elemento trascendental para un proceso exitoso de promoción y establecimiento de la competencia efectiva.
6. Que el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Estados Unidos y Centroamérica, en el Anexo 13, inciso IV:5 establece que los operadores de servicios de telecomunicaciones deben tener la posibilidad de interconectarse a la red pública de manera oportuna, en términos y condiciones no discriminatorias y con tarifas razonables, basadas en el costo, pero económicamente viables.
7. Que en el año 2008, con la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642 y la reforma a la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, mediante la Ley de fortalecimiento de las entidades del sector telecomunicaciones, Ley 8660, se establece en Costa Rica un régimen especial que sujeta a los operadores de redes públicas y proveedores de servicios disponibles al público a negociar acuerdos o contratos de acceso e interconexión para garantizar el acceso a recursos escasos y la interoperabilidad de redes y servicios de telecomunicaciones.

6805-SUTEL-SCS-2020

8. Que la Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, Ley 7593 y sus reformas, establece que la SUTEL podrá imponer a los operadores o proveedores importantes, obligaciones específicas según cada caso y como medida ante un problema específico de mercado.
9. Que mediante Resolución RCS-137-2010 de las 10:50 horas del 05 de marzo de 2010, publicada en La Gaceta N° 53 del 17 de marzo de 2010, SUTEL estableció la metodología para la fijación de los precios de interconexión, la cual es el método de Costos Incrementales de Largo Plazo (LRIC por sus siglas en inglés) utilizando el modelo *bottom-up scorched node*, aplicando costos prospectivos.
10. Que el resuelve III de la resolución RCS-137-2010 establece que *“La SUTEL revisará la metodología LRIC, bottom-up scorched node, con costos prospectivos en un plazo máximo de 3 años.”*
11. Que la SUTEL ha fijado los precios de Interconexión utilizando la metodología aprobada en la RCS-137-2010 para las Ofertas de Interconexión por Referencia presentadas por el Instituto Costarricense de Electricidad mediante resoluciones RCS-059-2014, RCS-110-2014 y RCS-244-2016.
12. Que en el proceso de revisión de los mercados relevantes iniciada en el año 2015 por parte de la SUTEL también se declararon como operadores con poder sustancial de mercado al Instituto Costarricense de Electricidad, Claro CR Telecomunicaciones y Telefónica de Costa Rica TC, mediante resolución N° RCS-264-2016, *“Revisión del Mercado del servicio Mayorista de Terminación en redes móviles individuales, análisis de grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operadores importantes e imposición de obligaciones”*, siendo una de las obligaciones presentar una oferta de interconexión por referencia con los servicios y cargos de los mercados donde han sido declarados como tales. Lo anterior consta en los(folios 2497 al 2543 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016).
13. Que el Instituto Costarricense de Electricidad fue declarado como operador con poder sustancial de mercado en la resolución RCS-260-2016, *“Revisión del mercado mayorista del Servicio de Originación, Análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operadores importantes e imposición de obligaciones”*, y en la resolución RCS-263-2016 *“Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operadores importantes e imposición de obligaciones”*, en las cuales también se le ordenó suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia.
14. Que el día 6 de abril del 2018 mediante el oficio con numero de ingreso (NI-03637-2018) Telefónica de Costa Rica TC remitió a la Superintendencia la primera versión de la OIR, así como el archivo mediante el cual se calcularon los precios de terminación de voz en la red móvil y terminación de mensajería corta La información pendiente fue completada mediante los oficios (NI- 06106-2018) del 18 de junio del 2018 y (NI-10567-2018) del 16 de octubre del 2018, lo anterior consta en el expediente administrativo T0053-STT-INT-01599-2017).
15. Que mediante oficio 9010-348-2018 con número de ingreso NI-05074-2018 presentado el 18 de mayo del 2018 ante esta Superintendencia, el Instituto Costarricense de Electricidad hizo entrega de la Oferta de Interconexión de Referencia 2018 y sus anexos para la revisión y aprobación correspondiente, lo anterior consta en el expediente administrativo I0053-STT-INT-01405-2017.
16. Que en fecha 6 de agosto del 2018 mediante oficio RI-0129-2018 con número de ingreso NI-07826-2018, Claro CR Telecomunicaciones hizo entrega de la oferta de interconexión de referencia 2018 y sus Anexos. (expediente administrativo C0262-STT-INT-01600-2017).
17. Que mediante resoluciones RCS-061-2019, RCS-062-2019 y RCS-063-2019 la SUTEL fijó los cargos de interconexión fijos y móviles utilizando la metodología definida en la RCS-137-2010.
18. Que de la revisión y aprobación de las ofertas de interconexión de referencia de los tres operadores declarados como importantes surge la necesidad de revisar y actualizar la metodología aprobada por la SUTEL para la determinación de los cargos de acceso e interconexión establecida en la RCS-137-2010.

6805-SUTEL-SCS-2020

19. Que mediante oficios 7217-SUTEL-DGM-2019, 7216-SUTEL-DGM-2019, 7215-SUTEL-DGM-2019, 7212-SUTEL-DGM-2019, 7207-SUTEL-DGM-2019, la Dirección General Mercados solicitó a los operadores de Servicios Telecomunicaciones, al MICITT, a las asociaciones de consumidores y a las cámaras de operadores sus valoraciones sobre la aplicación de la metodología aprobada en la RCS-137-2010. Donde se recibieron respuestas solo de parte del Instituto Costarricense de Electricidad, Radiográfica Costarricense, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Cámara de Comunicación y Tecnología y TRANSDATELECOM, por medio de los oficios (NI-10704-2019, NI-10100-2019, NI-11012-2019, NI-10499-2017, NI-10479-2019), lo cual consta en el expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-01192-2019.
20. Que mediante oficio 2438-SUTEL-DGM-2020, la Dirección General de Mercados presenta al Consejo de la SUTEL los resultados de la revisión de la metodología aprobada en la RCS-137-2010 de las 10:50 horas del 05 de marzo de 2010, publicada en La Gaceta N° 53 del 17 de marzo de 2010 para la determinación de cargos orientados a costos por acceso e interconexión, de conformidad con el Artículo 32 del Reglamento de Acceso e Interconexión de los servicios de telecomunicaciones. (expediente SUTEL GCO-DGM-MRE-01192-2019).
21. Que mediante acuerdo 010-027-2020 de la sesión ordinaria 027-2020 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 2 de abril del 2020, da por recibido el oficio 2438-SUTEL-DGM-2020 sobre la propuesta de *“Revisión de la metodología para el cálculo de los precios de interconexión aprobada mediante resolución RCS-137-2010”*, e instruye a llevar a cabo la respectiva consulta pública sobre dicha propuesta.
22. Que mediante publicación en La Gaceta N° 126 del 30 de mayo de 2020, se cursó invitación a participar del proceso de Consulta Pública dispuesto en el artículo 361 del de la Ley General de la Administración Pública a todos los interesados en torno a la actualización y modificación de la RCS-137-2010 (expediente GCO-NRE-RCS-01192-2019).
23. Que una vez finalizado el plazo de la Consulta Pública no se recibieron observaciones ni oposiciones sobre dicho informe presentado en el oficio 2438-SUTEL-DGM-2020 sobre la propuesta de *“Revisión de la metodología para el cálculo de los precios de interconexión aprobada mediante resolución RCS-137-2010”*.
24. Que con fecha 15 de julio de 2020, mediante oficio 6310-SUTEL-DGM-2020, la DGM remitió al Consejo de la SUTEL su *“Informe de atención de observaciones presentadas en la consulta pública de la propuesta de revisión de la metodología para el cálculo de los precios de interconexión aprobada mediante resolución RCS-137-2010”*.
25. Que en fecha 20 de julio de 2020, mediante correo electrónico, la señora Hannia Vega B., miembro del Consejo, solicita a la Dirección General de Competencia, analizar el presente expediente, en ejercicio de su función de abogacía de la competencia.
26. Que en fecha 22 de julio de 2020, mediante correo electrónico, la señora Deryhan Muñoz, de la Dirección General de Competencia, remite sus comentarios sobre el informe 06310-SUTEL-DGM-2020, en las que no expresa ninguna objeción desde la perspectiva de la abogacía de la competencia.
27. Que se han llevado a cabo las acciones útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO: DE LA COMPETENCIA DE LA SUTEL PARA ACTUALIZAR LA METODOLOGÍA DE LOS CARGOS DE INTERCONEXIÓN DE REFERENCIA.

- I. Que los artículos 60 y 73 de la Ley de la Autoridad de los Servicios Públicos, (Ley 7593), claramente establecen que corresponde a la SUTEL, (i) asegurar el cumplimiento de las obligaciones de acceso e

interconexión que se impongan a los operadores o proveedores, así como la interoperabilidad entre redes y servicios; e (ii) imponer a los operadores y proveedores, la obligación de dar libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas presten, en forma oportuna y en condiciones razonables, transparentes y no discriminatorias, a los prestadores de los servicios de telecomunicaciones.

- II. Que el artículo 61 de la Ley General de Telecomunicaciones, (Ley 8642), establece que los precios de interconexión deben ser orientados a costos conforme al inciso 13 del artículo 6 de la presente ley y serán negociados libremente entre los operadores, con base en la metodología que establezca Sutel. Esta metodología deberá garantizar transparencia, objetividad, no discriminación, factibilidad financiera y desagregación de costos.
- III. Que en este sentido el inciso 13 del artículo 6 de la Ley 8642, define orientación a costos como el *“cálculo de los precios y las tarifas 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 a la media de la industria nacional o internacional, en este último caso con mercados comparables”*.
- IV. Que el artículo 75 de la Ley de la Autoridad de los Servicios Públicos, (Ley 7593), dispone, en lo que nos interesa, lo siguiente:

“ARTÍCULO 75.- OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES DE TELECOMUNICACIONES
La Sutel podrá imponer, a los operadores y proveedores, las siguientes obligaciones.

a) (...)

b) *Obligaciones de los operadores o proveedores importantes:*

- i. *Hacer pública la información que esta solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.*
- ii. *Mantener contabilidades de costos separadas para cada servicio, de acuerdo con los reglamentos.*
- iii. *Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.*
- iv. *Someterse al régimen tarifario correspondiente.*
- v. *Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas presten, 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.*
- vi. *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.*
- vii. *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.*
- viii. *Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.*
- ix. *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.*
- x. *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.*
- xi. *Las demás funciones que establece esta Ley.*

En circunstancias debidamente justificadas, la Sutel podrá imponer estas obligaciones a otros operadores de redes públicas y proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público.”

- V. Que, el artículo 73 de la Ley de la Autoridad de los Servicios Públicos (Ley 7593), establece como funciones del Consejo de la SUTEL, entre otras, las siguientes:

6805-SUTEL-SCS-2020

- (...)
- b) *Imponer, a los operadores y proveedores, la obligación de dar libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas presten, en forma oportuna y en condiciones razonables, transparentes y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique.*
- c) *Incentivar la inversión en el Sector Telecomunicaciones, mediante un marco jurídico que garantice transparencia, no discriminación, equidad y seguridad jurídica, a fin de que el país obtenga los máximos beneficios del progreso tecnológico y de la convergencia.*
- (...)
- 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.*
- (...).”

VI. Que, entre las funciones de la SUTEL en términos generales, el artículo 60 de la Ley de la Autoridad de los Servicios Públicos (Ley 7593), señala, entre otros lo siguiente:

- a) *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, la Ley general de telecomunicaciones, las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.*
- (...)
- e) *Velar por el cumplimiento de los deberes y derechos de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones.*
- f) *Asegurar, en forma objetiva, proporcional, oportuna, transparente, eficiente y no discriminatoria, el acceso a los recursos escasos asociados con la operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones.*
- (...)
- h) *Asegurar el cumplimiento de las obligaciones de acceso e interconexión que se impongan a los operadores de redes de telecomunicaciones, así como la interoperabilidad de dichas redes.*
- (...).”

VII. Que, en virtud de lo expuesto, SUTEL es el órgano encargado de emitir la metodología para el cálculo de los cargos de acceso e interconexión. Muestra de lo dicho es lo reglado tanto en la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642), según su artículo 59, con un alcance general y luego de una manera específica en el artículo 32 del Reglamento de Acceso e Interconexión. Dichas normas versan textualmente lo siguiente:

Ley 8642

“...Artículo 59: El objetivo de este capítulo es garantizar el acceso y la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, a fin de procurar la eficiencia, la competencia efectiva, la optimización del uso de los recursos escasos y un mayor beneficio para los usuarios. La Sutel deberá asegurar que el acceso e interconexión sean provistos en forma oportuna y en términos y condiciones no discriminatorias, razonables, transparentes, proporcionadas al uso pretendido y no implicarán más que lo necesario para la buena operación del servicio previsto.

Las obligaciones de acceso e interconexión y las demás condiciones que la Sutel imponga serán razonables, transparentes, no discriminatorias, proporcionadas al uso pretendido y no implicarán más que lo necesario para la buena operación del servicio previsto...”

Reglamento de Acceso e Interconexión

*“Artículo 32.-Determinación de los cargos por acceso e interconexión. Los cargos por acceso e interconexión serán negociados entre los operadores o proveedores y orientados a costos de acuerdo **con la metodología de determinación de cargos por acceso e interconexión que establezca la Sutel en sus resoluciones, la cual garantizará la transparencia, objetividad, no discriminación, factibilidad financiera y desagregación de los costos(...).**” lo subrayado en negrita es nuestro.*

VIII. Que en materia de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones los operadores de redes de telecomunicaciones deben ajustarse a los principios de no discriminación, salvaguardia de la

6805-SUTEL-SCS-2020

competencia, y transparencia debidamente desarrollados en los artículos 7 y 8 del Reglamento de Acceso e Interconexión.

- IX.** Que, según la normativa citada en lo anteriores considerandos, se desprende que Sutel ostenta capacidad suficiente para realizar la revisión y actualización de la metodología que fue aprobada por el Consejo de la Sutel, por medio de la RCS-137-2010, donde el actuar con la actualización de esta, es no otra cosa que la satisfacción del interés público, cumpliendo las obligaciones que se tienen otorgadas a esta Superintendencia según el ordenamiento jurídico vigente.

SEGUNDO: SOBRE EL CONTENIDO Y DESARROLLO DE LA PROPUESTA TÉCNICA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA METODOLOGIA PARA LOS CARGOS DE INTERCONEXIÓN DE REFERENCIA:

A. ANÁLISIS DE LA RCS-137-2010

Mediante la RCS-137-2010 se aprobó la “definición de la metodología para la fijación de los precios de interconexión”, ello como resultado de las obligaciones que le corresponden al Consejo de SUTEL respecto al artículo 73 de la Ley 7593 y los artículos 6 y 61 de la Ley 8642.

En dicha resolución se aprobó como metodología para el establecimiento de los precios de interconexión, el método de Costos Incrementales de Largo Plazo (LRIC) utilizando el modelo *bottom-up scorched node*, aplicando costos prospectivos.

En resumen, se establecieron los pasos a seguir para implementar el modelo *bottom-up scorched node*. Estos pasos respondían a: definición de demanda, costos unitarios, diseño de red, costo total de la red y por último costos unitarios de interconexión. Para lo anterior, se les solicitó a los operadores importantes una serie de información sobre costos, capacidades de la red, factores de utilización, entre otros de la red móvil y fija.

La metodología seleccionada se basó considerando, entre otros puntos, lo siguiente:

- *La metodología LRIC es reconocida internacionalmente como la mejor práctica a nivel regulatorio para asegurar la estimación de costos más cercana a un escenario de competencia efectiva y garantizar la inclusión de costos efectivos, orientados al cambio tecnológico y no a los costos históricos respectivos.*
- *Los Costos LRIC, deben ser prospectivos (forward-looking) con el fin de ajustarse a la estructura de costos decrecientes de la industria de las telecomunicaciones.*
- *El modelo bottom-up al basarse en un diseño de red eficiente, minimiza los problemas de asimetría de información entre el órgano regulador y sus regulados.*
- *El bottom-up scorched node parte del diseño de la red del operador importante, al cual se le realizan ajustes respecto a las condiciones y características de la red establecida entre nodos con el fin de lograr una red más eficiente.*
- *Que la utilización de un modelo bottom-up scorched node para la estimación de los LRIC establece un balance entre los extremos de una red ideal y los costos corrientes de la red ya implementada. Asume que la posición de los nodos es fija y se encuentra definida por la ubicación de los equipos.*

Para la selección de esta metodología la SUTEL consideró la recomendación efectuada por la empresa DELOITTE & TOUCHE, S.A. en la contratación 2009 PP-000010-SUTEL, en su informe final denominado “Metodología aplicable a efectos de la determinación de los costos de interconexión entre las redes de los diferentes operadores”, recomendación que señala que “(i) Los modelos bottom-up permiten la estimación de los costos de los distintos servicios incluidos dentro de los mercados. En este sentido, y debido a la falta de un modelo y unos resultados de contabilidad de costos, resulta de todo punto razonable la utilización de estos (...)”.

En esta contratación, DELOITTE recomendó, a través de todo el informe, la utilización de ambos modelos, tanto los *modelos Bottom Up como los Top Down* o contables, como se desprende del siguiente párrafo:

6805-SUTEL-SCS-2020

“La recomendación también estaría asociada a la componente temporal, en el sentido de que a corto plazo parece lógico y razonable que los modelos bottom up sean las herramientas que permitan la estimación de los costos asociados a los distintos servicios, sin embargo, a medio plazo la SUTEL debería contar con un modelo contable (top down) que permita conocer los costos reales asociados a la prestación de estos servicios, para lo cual, debería especificar los principios, criterios, condiciones y fases que deberían tener los modelos contables al objeto de conseguir modelos homogéneos entre todos los operadores que estuvieran sujetos a esta obligación y modelos que arrojaran resultados comparables a lo largo de los distintos ejercicios.

Sin embargo, dado que actualmente no existe información contable, y ante la necesidad de continuar con el proceso de apertura se considera oportuno utilizar los modelos presentados hasta que se disponga del referido modelo contable. Momento a partir del cual se deberían utilizar ambos.”

El objetivo a largo plazo sugerido en dicha consultoría era disponer de ambos modelos, para de este modo disponer de un suelo y un techo de costos con el objetivo de poder ajustar en mejor medida la política regulatoria. Deloitte, en dicha recomendación, consideró que la mejor forma de cumplir con el principio de orientación de precios a costos es contar tanto con un modelo *bottom-up*, como con un modelo contable *top-down*.

Fue así como, considerando la disponibilidad de información y la coyuntura de ese momento, la SUTEL decidió que la metodología *Bottom Up* de costos prospectivos era la que satisfacía las necesidades del mercado y regulatorias de ese momento.

Ahora bien, considerando la situación actual descrita en el oficio 2438-SUTEL-DGM-2020 donde se analizan los resultados de la aplicación de esta metodología desde su aprobación, se considera importante actualizar la metodología actual e implementar la recomendación realizada en su momento por el Consultor. La metodología aprobada en la RCS-137-2010, es una metodología normalmente utilizada por los reguladores, sin embargo, los modelos *bottom-up* no son de común aplicación para los operadores.

Al contrastar lo anterior, con los diferentes procesos de revisión de la OIR, se hace necesario mejorar la actual metodología con el objetivo de hacerla más flexible, no solamente para la aplicación de los cargos de interconexión, sino también, para los cargos conexos; los cuales son indispensables para poder dar dicha interconexión. A ello debe agregarse que la SUTEL en los procesos de revisión y aprobación de las ofertas de interconexión de referencia solicita a los operadores presentar los cargos propuestos mediante la aplicación de un modelo LRIC, *bottom-up scorched node*, según la resolución RCS-137-2010, siendo así que son los operadores quienes deben de aplicar el modelo de costos, por lo que se hace necesario hacer más accesible la aplicación de los modelos y, por ende, mejorar la metodología en los puntos que reiteradamente ha señalado el sector, y que, se han reflejado con la experiencia adquirida en este proceso.

La obligación de aplicar la metodología aprobada por SUTEL en la RCS-137-2010 para los operadores nace del artículo 75 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, (Ley 7593) y del artículo 61 de la Ley General de Telecomunicaciones, (Ley 8642), los cuales establecen, la primera norma, las obligaciones de los operadores importantes y, la segunda, que los precios de interconexión deberán estar orientados a costos con base en la metodología que establezca la SUTEL. También el artículo 32 del Reglamento de Acceso e Interconexión indica que *“los cargos por acceso e interconexión serán negociados entre los operadores o proveedores y orientados a costos de acuerdo con la metodología de determinación de cargos que establezca la SUTEL”*. Es por lo anterior, que la única metodología aprobada es la definida en la resolución mencionada, y son los operadores quienes deben de presentar sus cargos de interconexión conforme a dicha metodología.

Sin embargo, resulta necesario, dada la etapa de desarrollo del mercado, realizar una valoración de la metodología, así como de su aplicabilidad, además de la pertinencia de mantenerla o modificarla, considerando que esta es tanto de aplicación por parte de la SUTEL -en los procesos de intervención y revisión de la OIR- como de los operadores en la presentación de la OIR.

En la RCS-137-2010 se aprueba el enfoque de costos *bottom-up* considerando que al utilizar una red hipotética eficiente se modela el costo mínimo al cual un operador puede producir el servicio de interconexión, dada la mejor tecnología disponible, además se parte de un diseño computacional de ingeniería, que toma como

6805-SUTEL-SCS-2020

insumos la información relevante de la red los operadores y se basa en un diseño de red eficiente, minimizando los problemas de asimetría de información entre el órgano regulador y sus regulados.

Por otra parte, se considera en dicha resolución que los modelos *top-down* se basan en cifras contables y sus componentes de costos se adaptan a las contabilidades de un operador en particular, los cuales son desagregados en elementos de red y por servicio. La debilidad de estos modelos radica en la asimetría de información entre el ente regulador y los operadores y/o proveedores, por cuanto estos últimos no siempre proporcionan la información necesaria y suficiente para la elaboración efectiva de estos modelos. Además, es difícil incorporar en ellos las ganancias de eficiencia.

Las ventajas de los modelos *bottom-up* se reflejan cuando el regulador aplica el modelo dada la naturaleza de estos modelos, ya que aplicar un modelo *top-down* por parte del regulador, al no contar con el detalle de la información necesaria del operador, entonces se genera un problema de asimetría de información. Por su parte, las ventajas de los *top-down* se reflejan para el operador quien aplica este tipo de modelos ya que cuenta con toda la desagregación e información necesaria.

Por lo que se considera que, si la metodología aprobada por SUTEL debe ser de acatamiento por parte de los operadores y el regulador, la misma debería garantizar que la aplicación por cada una de las partes sea transparente y razonable con el fin de obtener resultados objetivos y medibles, apegados a la realidad de los operadores y del mercado.

Otro aspecto importante definido en la resolución analizada tiene que ver con la metodología contable y la metodología de asignación de costos.

La metodología contable define el tipo de costos a utilizar en el modelo, los cuales pueden ser costos históricos, costos corrientes o costos prospectivos. La metodología de asignación de costos puede ser mediante costos totalmente distribuidos, costos autónomos, EMPU, ABC, costos incrementales medios a largo plazo, entre otros.

La metodología aprobada actualmente, establece costos prospectivos mediante el método de costos totalmente distribuidos y costos incrementales promedio de largo plazo.

Como se indicó de previo, para definir costos prospectivos se requiere de un método ingenieril que determine la red del operador a modelar, el mejor procedimiento y la tecnología más actualizada para ofrecer un servicio y parte de supuesto que el operador empieza a producir los servicios desde el momento en que se realiza el modelo a modo de operador entrante, descartando así toda la operación anterior de los operadores consolidados o con mayor tiempo de funcionamiento. Así las cosas, esta metodología representa una complejidad mayor respecto a las otras metodologías y claramente no refleja la situación actual del mercado.

Por su parte, la contabilidad de costos históricos son los costos registrados y contabilizados en los libros del operador, por lo que para el operador la aplicación de este tipo de método contable se apega a su realidad de costos. Asimismo, los costos corrientes o actuales, que también forman parte de la contabilidad regulatoria que deben presentar los operadores, actualizan los costos históricos sobre la base de un uso eficiente de los recursos, que implica el empleo de la tecnología disponible más actualizada en términos económicos, de modo que el costo no represente eventuales ineficiencias del operador.

Dicho de otra forma, los costos corrientes o actuales tienden a una metodología prospectiva, pero tratando de superar las dificultades prácticas de la misma al no tener que recurrir a métodos ingenieriles que determinen la red modelar.

Visto lo anterior, queda claro que la metodología contable, así como el método de asignación seleccionados para aplicar en el modelo, dependerán también de la disponibilidad y calidad de información, así como de los objetivos regulatorios buscados.

De acuerdo con lo expuesto, aplicar costos históricos puede presentar un mecanismo más sencillo para los operadores, por su parte costos corrientes, al ser costos de mercado puede ser aplicado tanto por el operador

6805-SUTEL-SCS-2020

como por el regulador de manera similar. Mientras que los costos prospectivos requieren de procesos de cálculo más complejos y de mayor disponibilidad de información.

Por lo anterior, tanto las recomendaciones de la UIT, de la Comisión Europea y de la contratación de Deloitte realizada previo a la aprobación de la RCS-137-2010, así como la consolidación del proceso de Contabilidad Regulatoria, este Consejo considera según lo expuesto por la Dirección General de Mercados en el oficio 2438-SUTEL-DGM-2020 es necesario modificar la metodología aprobada y permitir el uso combinado de modelos con ambos enfoques, es decir de modelos *top-down* y modelos *bottom-up*.

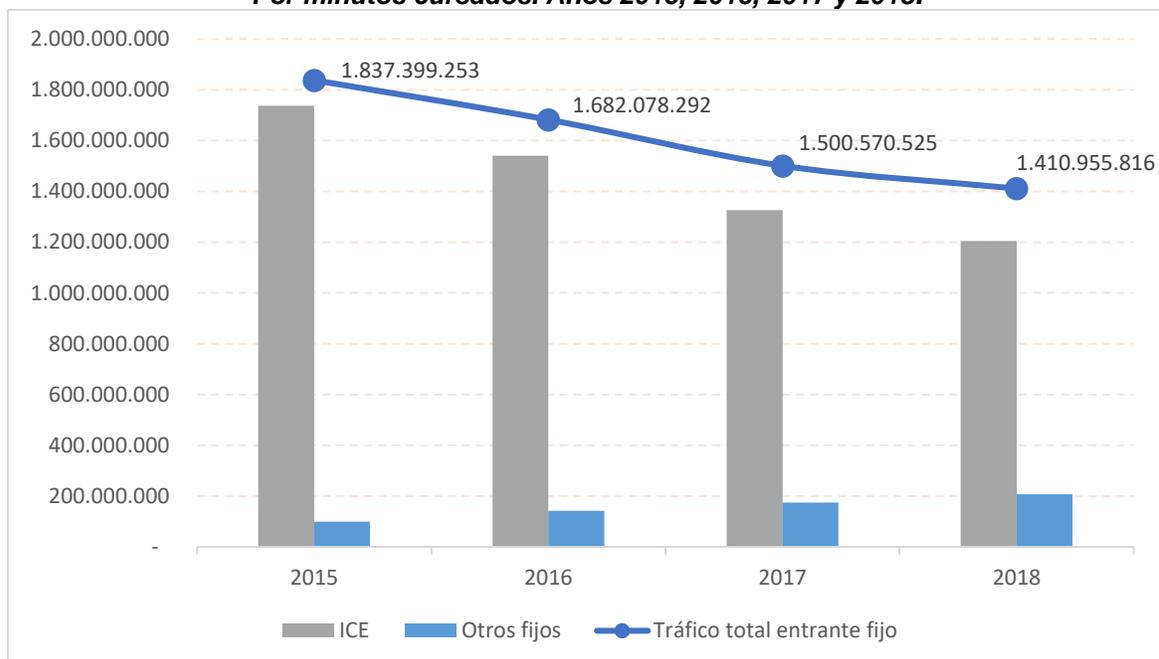
El objetivo de contar con dos tipos de modelos, a saber, un *top-down* presentado por los operadores y un *bottom-up* preparado por el regulador, radica en poder comparar los resultados de ambas metodologías y así disponer de mayores herramientas para la toma de decisiones. De igual manera, debería existir la posibilidad de que el regulador, según la valoración del desarrollo del mercado y de los objetivos regulatorios, decida de forma fundamentada, que metodologías pueden utilizarse en la modelización de costos.

B. SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE TERMINACIÓN FIJA Y TERMINACIÓN MÓVIL

- **Mercado de terminación fija**

Como evidencia de los cambios que ha experimentado el mercado de terminación fija, es importante analizar la tendencia del tráfico que termina en estas redes, la participación de los diferentes operadores en este mercado, así como el comportamiento de la inversión en el sector.

Gráfico 2
Costa Rica: Evolución del tráfico de terminación en las redes fijas individuales.
Por minutos cursados. Años 2015, 2016, 2017 y 2018.



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

Tal y como se puede observar, en general el tráfico total de terminación fija ha disminuido a través de los años en 23,2%, en particular el tráfico total que termina en la red fija del ICE disminuyó un 31% en el 2018 en comparación con el 2015. Por su parte, los demás operadores fijos IP, aumentaron su participación en el mercado incrementando así desde el 2015 a 2018 en un 107% el tráfico de terminación fija en sus redes.

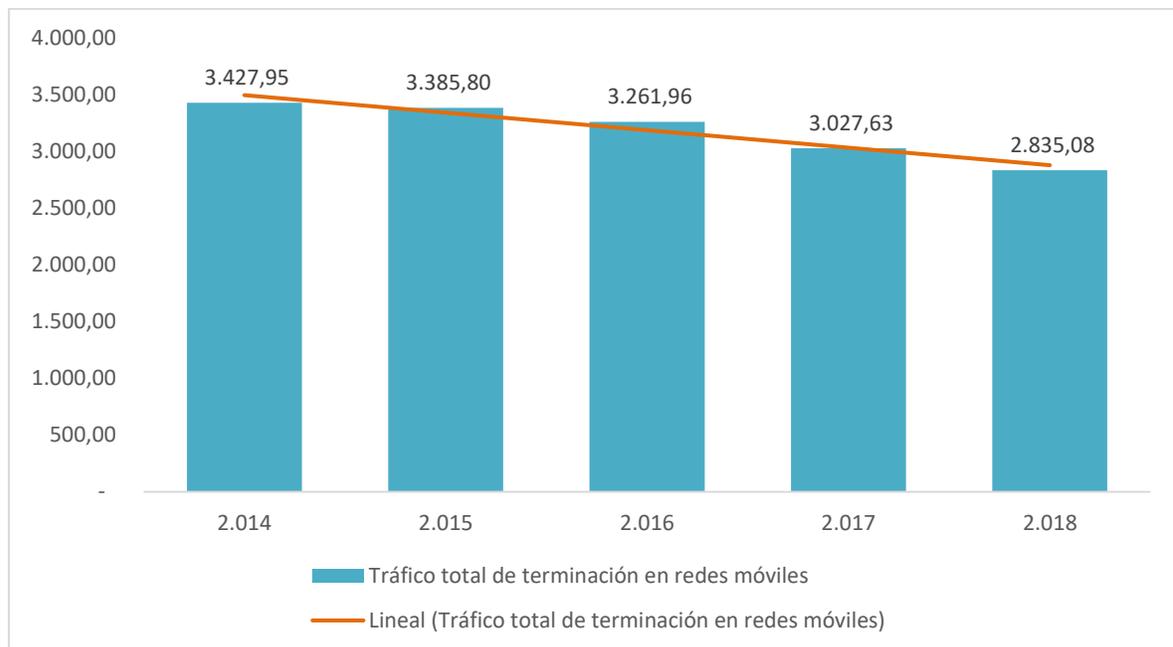
6805-SUTEL-SCS-2020

- **Mercado de terminación móvil**

En lo que respecta a la terminación móvil, se tiene que este mercado también ha experimentado una baja del tráfico en su totalidad, siendo que cada vez más el tráfico On-Net cobra mayor relevancia dentro del tráfico total que cursan las diferentes redes móviles.

Así las cosas, se tiene que el total de tráfico que termina en una red móvil ha disminuido de 2014 a 2018 en 17,3%, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 3
Costa Rica: Evolución del tráfico de terminación en las redes móviles individuales.
Millones de minutos cursados. Años 2014 al 2018.



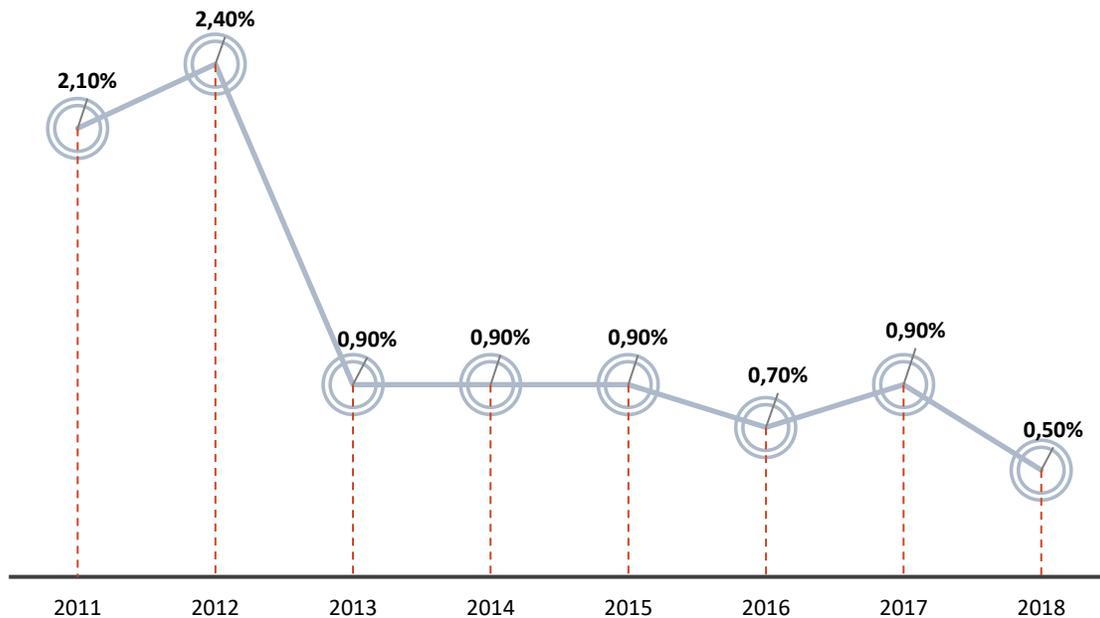
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

- **Inversión**

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, entre sus objetivos definidos en el artículo 2, establece que se debe de incentivar la inversión en el sector de telecomunicaciones, mediante un marco jurídico adecuado.

Así las cosas, el actualizar la normativa conforme al desarrollo del sector no solo está consignado en la ley, sino que es parte de las mejores prácticas regulatorias en diferentes países. En este aspecto, es importante señalar cuál ha sido la tendencia del sector en este periodo.

Gráfico 4
Costa Rica: Evolución del porcentaje de inversión del sector respecto al PIB
Años 2010 al 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Libro de estadísticas del sector de telecomunicaciones

Como se observa, los niveles de inversión en el sector como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) han tendido a disminuir en el tiempo, siendo que pasó de representar un 2,10% en el año 2011 a apenas un 0,5% en el año 2018. Lo anterior es un indicativo de que es necesario implementar políticas regulatorias tendientes a incentivar el desarrollo y la inversión en el sector, ello a través, entre otros, de cambios en las metodologías de costos tendientes a flexibilizar e incentivar los cargos mayoristas de los operadores, para así lograr que estos orienten sus inversiones hacia redes de nueva generación.

En virtud de la situación anterior, en donde se refleja para el periodo analizado una baja tanto del tráfico de terminación fija y móvil así como un decrecimiento de la inversión, resulta necesario hacer cambios en las metodologías de costos, de manera tal que permitan introducir mejoras, en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información que brindan los operadores, con el fin de que se ajusten a la madurez del mercado y que a la vez permitan incentivar el crecimiento de los servicios y por ende la inversión en el sector.

C. SOBRE LAS METODOLOGÍAS PARA LOS DEMÁS CARGOS MAYORISTAS

Tal y como se ha indicado anteriormente, la metodología aprobada en la RCS-137-2010 es de aplicación para los precios de interconexión, es decir para los cargos de acceso e interconexión como terminación y originación fija y móvil, tránsito y terminación SMS y MMS.

Para los demás servicios mayoristas de telecomunicaciones no se ha definido una metodología específica. Para servicios como la coubicación la SUTEL, en el marco de la revisión de las ofertas de interconexión de referencia, ha revisado los precios y cargos propuestos en función del cumplimiento de la ley y reglamentos, pero no ha sido, en función de alguna metodología en particular. Por lo que la metodología que se apruebe debe ser lo suficientemente amplia para que también considere este tipo de servicios, es decir, que considere los cargos conexos relacionados con los cargos de acceso e interconexión.

6805-SUTEL-SCS-2020

Dado lo anterior, se considera importante que la modificación de la RCS-137-2010 considere una metodología que también aplique para los otros servicios mayoristas de telecomunicaciones que están relacionados con los servicios de interconexión, o que se consigne claramente que la misma aplica también para demás servicios mayoristas relacionados necesarios para brindar la interconexión.

D. SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DE CARGOS DE ACCESO E INTERCONEXION Y DEROGACIÓN DE LA RCS-137-2010

Actualmente, la dinámica del mercado es muy distinta a la situación presentada cuando se aprobó la RCS-137-2010. Asimismo, tal y como se indicó en el informe presentado por la DGM, se han declarado mercados en competencia, por lo tanto, se han determinado nuevos operadores importantes que se encuentran sujetos a una serie de medidas regulatorias ex ante, como presentar una oferta de interconexión de referencia y una contabilidad regulatoria.

El proceso de implementación de la contabilidad regulatoria ya inició por parte de los tres operadores importantes, Claro, ICE y Telefónica.

Tal y como se ha indicado anteriormente la aplicación por parte de los operadores de la metodología RCS-137-2010 ha presentado algunas limitaciones, tanto es así que hasta el año 2018, dos de los operadores importantes presentaron un modelo *bottom-up*, haciendo evidente dichas limitaciones que se presentaron en el proceso. En adición a lo expuesto, en la SUTEL también se han presentado problemas de aplicación de dicha metodología, sobre todo respecto a la información necesaria por parte de los operadores, para alimentar el modelo según las metodologías aprobadas en la RSC-137-2010.

Cabe señalar que el objetivo a largo plazo, propuesto en la contratación realizada para definir la metodología aprobada en la RCS-137-2010, era disponer de ambos modelos, para de este modo contar con cargos piso (mínimos) y un techo de costos (máximo) con el objetivo poder ajustar en mejor medida la política regulatoria. Deloitte consideró que la mejor forma de cumplir con el principio de orientación de precios a costos es contar tanto con un modelo *bottom-up*, como con un modelo contable *top down*.

Sobre lo anterior también es importante considerar que en la recomendación de la Comisión Europea 2000/396/CE sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil de la EU, se define lo siguiente:

“Puesto que el modelo ascendente se basa en gran medida en datos derivados por ejemplo, los costes de la red se computan utilizando información obtenida de los vendedores de equipo puede ser aconsejable que los reguladores concilien los resultados de un modelo ascendente con los de uno descendente a fin de producir unos resultados lo más sólidos que sea posible y de evitar grandes discrepancias en los costes de explotación, el coste de la inversión y la imputación de costes entre un operador hipotético y uno real. Con el fin de localizar y subsanar las posibles deficiencias del modelo ascendente, como la asimetría de la información, las ANR pueden comparar los resultados del modelo ascendente con los que se obtengan de un modelo descendente correspondiente que utilice datos auditados.”

Por lo tanto, con la obligación de presentar una contabilidad separada de costos y los insumos que se pueden utilizar, podría ya la SUTEL disponer de dos modelos. Además del modelo *Bottom-up*, que actualmente se tiene, podría también contar con un modelo *Top-down* y así calibrar ambos resultados al tomar decisiones de fijaciones tarifarias o de cargos.

Tal y como recomienda la Comisión Europea *“las ANR pueden comparar los resultados del planteamiento de modelización ascendente con los de un modelo descendente que utilice datos auditados a fin de verificar y mejorar la solidez de los resultados y pueden hacer ajustes en consecuencia.”*¹

El modelo de tipo *“Top-down”*, posibilitará al regulador contar con una base de elementos de juicio objetivos

¹ ANR: Autoridad Nacional de Regulación. Recomendación de la Comisión del 7 de mayo del 2009 sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil de la UE (2009/396/CE)

6805-SUTEL-SCS-2020

con el fin de comparar los costos reales del operador a los costos eficientes que se reflejarían con una versión “*Bottom-up*”, que podrá unirse así mismo a una adecuada comparación con los costos y precios de otros mercados (“*benchmarking*”).

Respecto a las metodologías de asignación de costos y metodología contable, de acuerdo con lo analizado se considera que para los modelos “*Top-down*”, la metodología contable a aplicar debe corresponder en un inicio a costos históricos y posteriormente podría calcularse con costos corrientes. Respecto a la metodología de asignación de costos en los modelos “*Top-down*”, considerando que normalmente es el operador quien utiliza este enfoque de modelo, debería aplicarse el método de costos totalmente distribuidos.

Por su parte los modelos “*Bottom-up*”, la metodología contable a aplicar debe corresponder a Costos Actuales o Corrientes, ya que la misma actualiza los Costos Históricos sobre la base de un uso eficiente de los recursos y tendiendo así a una metodología prospectiva, pero tratando de superar las dificultades prácticas de la misma. Respecto a la metodología de asignación de costos en los modelos “*Bottom-up*”, el método a utilizar sería el de costos incrementales a largo plazo, el cual determina costos más eficientes.

Por lo tanto, considerando la situación actual respecto a los modelos las limitaciones encontradas en la aplicación de la metodología por parte de los operadores, la situación actual del mercado y el avance del proceso de contabilidad regulatoria se considera que la metodología aprobada se debe actualizar de la siguiente manera y basarse en los siguientes lineamientos:

1. Designar como metodología para calcular los cargos de acceso e interconexión y demás cargos mayoristas relacionados *la modelización de costos* mediante modelos técnicos y económicos que determinen los costos y cargos unitarios de forma causalmente inducida.
2. Sobre y para los operadores:
 - 2.1. Designar como metodología de cálculo para los cargos de acceso e interconexión y demás cargos mayoristas relacionados para los procesos de negociación entre operadores, así como para la presentación, por parte de los operadores, de dichos cargos mayorista en la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), un modelo *Top -Down* de costos históricos.
 - 2.2. Que la metodología contable para el modelo *Top-down* debe partir de una contabilidad de Costos Históricos (CCH) o retrospectivos y fluir hacia una de costos Actuales o Corrientes (CCA) según lo dispuesto también en el artículo 25 del Manual sobre la Metodología para la aplicación del Sistema de Contabilidad de costos separada (Contabilidad Regulatoria) de la RCS-319-2017.
 - 2.3. Que la metodología para la asignación de costos para el modelo *Top-down* debe responder al método de costos totalmente distribuidos.
3. Sobre y para el regulador:
 - 3.1. Designar como metodología para efectos del regulador un modelo *bottom-up scorched node* de costos incrementales promedio de largo plazo mediante un método de contable de costos actuales.
 - 3.2. Que la metodología para la asignación de costos para el modelo *Bottom- up* debe corresponder al Método de Costos Incrementales Medios a Largo Plazo (LRAIC, Long Run Average Incremental Costs).
4. Que las metodologías aprobadas para los operadores y para la SUTEL son de aplicación para los servicios de acceso e interconexión y demás servicios mayoristas conexos o relacionados, cuando los mismos puedan determinarse técnicamente a través de dichos modelos.
5. Que como mecanismo para comparar precios con los modelos utilizados o en caso de que la SUTEL no disponga de la información necesaria para realizar una modelización de costos, podrá realizar un

6805-SUTEL-SCS-2020

benchmarking de precios o costos, nacional o internacional, en este último caso considerando mercados de telecomunicaciones comparables que a criterio de la SUTEL resulten idóneos, en virtud del número de operadores, proximidad geográfica al país y disponibilidad de información.

6. Que el disponer de ambas metodologías, por un lado, modelización *top-down* para los operadores y *bottom-up* de aplicación para el Regulador, permite disponer de un techo y un piso de costos tal y como lo recomiendan los organismos especializados en la materia, por ende, permite al Regulador disponer de suficiente información para fijar los cargos de interconexión de manera razonable y transparente de acuerdo con los objetivos regulatorios, el desarrollo del mercado y la tendencia de los mercados internacionales comparables.
7. Que la aprobación de los modelos de costos presentados por los operadores como base para los cargos y precios propuestos deben basarse en datos reales, trazables, razonables y justificados, sobre los cuales la SUTEL tiene la posibilidad de conciliar y dar seguimiento. Los mismos deben presentarse con el debido detalle, es decir metodologías de cálculo detalladas, matrices de asignación de costos y *drivers* detallados y justificados, así como que cualquier dato o criterio utilizado se encuentre debidamente justificado y sea solicitado por la SUTEL.
8. Que la aprobación de los modelos de costos por parte de los operadores debe estar sujeta a los lineamientos establecidos en la contabilidad regulatoria.
9. Que debido a que no se recibieron objeciones o comentarios en el proceso de consulta pública, no existen elementos de hecho y derechos adicionales que lleven a considerar que la propuesta contenida en el informe 2438-SUTEL-DGM-2020 no debe ser aprobada.

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

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 puede brindar opinión y recomendaciones acerca de las decisiones regulatorias que promuevan o incidan en la competencia de los mercados de telecomunicaciones; en este caso, la definición de la metodología de cálculo en los cargos de acceso e interconexión.

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 recomendaciones², emisión de guías³, realización de estudios de mercado⁴, actividades de asesoramiento, capacitación y difusión⁵, acuerdos de cooperación⁶, programas de cumplimiento voluntario⁷, además de la difusión y publicación de su labor⁸.

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

² Artículo 21

³ Artículo 22

⁴ Artículo 23

⁵ Artículo 24

⁶ Artículo 25

⁷ Artículo 26

⁸ Artículo 27

6805-SUTEL-SCS-2020

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 definición de metodologías para el cálculo de los cargos de acceso e interconexión, la opinión y recomendaciones se rinden exclusivamente sobre los potenciales efectos de la citada propuesta regulatoria en materia de competencia y libre concurrencia de los mercados afectos al acceso e interconexión, 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 y ante la consulta remitida a la señora Deryhan Muñoz, en lo que interesa es necesario transcribir su opinión:

“En resumen la propuesta de la DGM es sustituir la actual metodología para la determinación de los cargos de interconexión que es una del tipo costos incrementales de largo plazo bottom-up scorched node (BU-LRIC) por una metodología mixta, manteniendo la actual metodología para los modelos de costos del regulador, pero dándole la posibilidad a los regulados de contar ellos con una metodología de costos incrementales de largo plazo top down (TD-LRIC) con costos históricos, asimismo abre la posibilidad de emplear benchmarking internacionales en el caso de falta de información regulatoria y de emplear una metodología más adecuada en el caso de otros cargos asociados a la interconexión, pero que no se refieren propiamente a la interconexión (terminación, originación y tránsito).

Mantener la metodología BU-LRIC para propósitos regulatorios es adecuado según las mejores prácticas regulatorias actuales, tanto según recomendación de la UIT (Empresa eficiente: metodologías, modelación y aplicación para fines de regulación tarifaria, 2008), como de la OCDE (Access Pricing in Telecommunications, 2004), las cuales plantean la importancia de que se empleen metodologías de empresa eficiente, es decir, que no reconozcan ineficiencias ni duplicidades en la estimación de los cargos por parte del regulador, con el objetivo de evitar trasladar a otros competidores dichos sobrepuestos.

Ahora bien, la incorporación de metodología TD-LRIC como alternativa para los regulados, también resulta en una práctica regulatoria aceptada por la UIT. Este modelo se suele preferir para el empleo por parte de los regulados y no del regulador, porque parte de la realidad en términos del diseño y costos de la red que ha sido efectivamente desplegada por el operador, y por tanto refleja su situación de costos real.

En una etapa de desarrollo como la actual, el empleo según lo plante la DGM en su documento 06310-SUTEL-DGM-2020 de ambas metodologías resulta acertado, ya que al preferir el modelo TD-LRIC para los regulados y el BU-LRIC para el regulador, puede no sólo tener un conocimiento de la realidad de los operadores a través del modelo TD-LRIC, sino que también tener una visión futura de las mejoras en costos que se deberían esperar por parte de los operadores, ya que su modelo de empresa eficiente BU-LRIC fomenta las mejoras en eficiencia, sin generar distorsiones en la competencia.

En ese sentido, como lo indica la OCDE en su reciente informe “Estudios Económicos de la OCDE Costa Rica 2020” el regulador debe buscar que las metodologías de definición de precios ofrezcan “incentivos adecuados para que la empresa revele los costos e induzca técnicas de menor costo”. De tal forma que la metodología propuesta por la DGM a mi criterio está alineada con dicha recomendación.

En relación con el empleo de benchmarking internacionales para completar los vacíos de información que se puedan tener, también resulta en una práctica regulatoria común según la UIT y que deriva de un problema regulatorio tradicional como es la asimetría de información, mientras que la ampliación de la metodología para otro tipo de cargos que no son propiamente de interconexión también resulta relevante para llenar un vacío regulatorio que existía hasta la fecha y así dar una mayor seguridad jurídica a los administrados. Dado que las metodologías propuestas, se refieren a metodologías de empresa eficiente y al ser estas las preferidas para fomentar una mayor competencia, considero que la propuesta general es adecuada y permitiría promover mayor competencia.”

De lo expuesto puede concluirse que desde la perspectiva de la abogacía de la competencia no existe ninguna objeción a la propuesta de metodologías para el cálculo de acceso e interconexión.

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. RECIBIR Y ACOGER** el informe técnico rendido por la Dirección General de Mercados mediante oficio 06310-SUTEL-DGM-2020 y la propuesta del informe 02438-SUTEL-DGM-2020 de definición de la metodología de costos para los cargos de interconexión.
- 2. ESTABLECER** como metodología para calcular los cargos de acceso e interconexión y demás cargos mayoristas relacionados *la modelización de costos* mediante modelos técnicos y económicos que determinen los costos y cargos unitarios de forma causalmente inducida; bajo las siguientes disposiciones:

METODOLOGÍA DE COSTOS PARA EL CÁLCULO DE CARGOS DE ACCESO E INTERCONEXIÓN

1) PARA LOS OPERADORES:

- El modelo Top -Down de costos históricos será el modelo definido para los operadores como metodología de cálculo para los cargos de acceso e interconexión y demás cargos mayoristas relacionados para los procesos de negociación entre operadores, así como para la presentación, por parte de los operadores, de dichos cargos mayorista en la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR),
- La metodología contable para el modelo *Top-down* debe partir de una contabilidad de Costos Históricos (CCH) o retrospectivos y fluir hacia una de costos Actuales o Corrientes (CCA) según lo dispuesto también en el artículo 25 del Manual sobre la Metodología para la aplicación del Sistema de Contabilidad de costos separada (Contabilidad Regulatoria) de la RCS-319-2017.
- La metodología para la asignación de costos para el modelo *Top-down* debe responder al método de costos totalmente distribuidos.

2) PARA LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

- La Superintendencia de Telecomunicaciones aplicará la metodología de un modelo Bottom-Up Scorched Node de costos incrementales promedio de largo plazo mediante un método contable de costos actuales.
 - La metodología para la asignación de costos para el modelo *Bottom-up* debe corresponder al Método de Costos Incrementales Medios a Largo Plazo (LRAIC, Long Run Average Incremental Cost).
- Las metodologías aprobadas para los operadores y para la SUTEL serán de aplicación para los servicios de acceso e interconexión y demás servicios mayoristas conexos o relacionados, cuando los mismos puedan determinarse técnicamente a través de dichos modelos.
 - En el caso de que la SUTEL requiera comparar o no disponga de la información necesaria para realizar una modelización de costos, como mecanismo podrá realizar un *benchmarking* de precios o costos, nacional o internacional, en este último caso considerando mercados de telecomunicaciones comparables que a criterio de la SUTEL resulten idóneos, en virtud del número de operadores, proximidad geográfica al país y disponibilidad de información.
 - Estas metodologías, modelización *top-down* para los operadores y *bottom-up* de aplicación para el Regulador, establecerán un techo y un piso de costos de acceso e interconexión como elementos o información suficiente para el Regulador a fin de que pueda fijar los cargos correspondientes de acceso

6805-SUTEL-SCS-2020

o interconexión de manera razonable y transparente, de acuerdo con los objetivos regulatorios, el desarrollo del mercado y la tendencia de los mercados internacionales comparables; pudiendo además apoyarse en el uso del benchmarking de precios, cargos o costos nacional o internacional.

- 6) La aprobación de los modelos de costos presentados por los operadores como base para los cargos y precios propuestos deberán basarse en datos reales, trazables, razonables y justificados, sobre los cuales la SUTEL tiene la posibilidad de conciliar y dar seguimiento. Los mismos deberán presentarse con el debido detalle, es decir metodologías de cálculo detalladas, matrices de asignación de costos y *drivers* detallados y justificados, así como, que cualquier dato o criterio utilizado se encuentre debidamente justificado y sea solicitado por la SUTEL.
 - 7) La aprobación de los modelos de costos por parte de los operadores deberá estar sujeta a los lineamientos determinados en la contabilidad regulatoria.
3. **DEROGAR** la resolución RCS-137-2010 de las 10:50 horas del 05 de marzo de 2010 que establecía la metodología aprobada de costos de acceso e interconexión.
 4. La presente resolución rige a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

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.

**ACUERDO FIRME.
PUBLÍQUESE.**

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

Atentamente,
CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Luis Alberto Cascante Alvarado
Secretario del Consejo