



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

**Al contestar refiérase
al oficio N° 06990**

29 de julio, 2011
DFOE-EC-0345

Licenciado
Alfredo Cordero Chinchilla
Secretario de Junta Directiva
**AUTORIDAD REGULADORA DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP)**

Estimado señor:

Asunto: Aprobación del proyecto de cánones de regulación solicitados por la ARESEP, para las actividades de regulación: energía, aguas y ambiente y transporte, año 2012.

Con el propósito de que lo haga de conocimiento de los señores miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y se emitan las instrucciones a las instancias que resulten pertinentes, me permito remitirle el oficio preparado por el Área de Servicios Económicos de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), en el cual se consignan aspectos referentes a la aprobación del proyecto de cánones para las actividades de regulación: energía, aguas y ambiente año 2012.

I. ANTECEDENTES

En el proceso realizado se consideraron los siguientes aspectos:

1) Mediante oficio Nro. 134-GG-2011 de 15 de abril del 2011, suscrito por el Lic. Rodolfo González Blanco, Gerente General de la ARESEP, se presentó para la aprobación de esta Contraloría General de la República, el proyecto de cánones 2012. Este oficio establece, que tanto el proyecto de cánones como el Plan Operativo Institucional (POI), fueron aprobados en firme según el artículo 3 de la sesión Extraordinaria 25-2011 celebrada el 12 de abril del 2011.

2) La Contraloría General, mediante publicación en el diario oficial La Gaceta Nro. 89 de 10 de mayo del 2011 y en la edición de 11 de mayo de 2011 del periódico "La Nación", otorgó audiencia a las empresas reguladas, durante diez días hábiles a partir de la publicación en La Gaceta, para que formularsen sus observaciones.

3) En respuesta a la audiencia dada, este órgano contralor recibió observaciones presentadas en tiempo por la Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos

(COOPELESCA R.L), el Foro Nacional de Empresarios de Transporte Público Modalidad Autobús, y la empresa Gas Nacional Zeta S.A. Asimismo se recibió una coadyuvancia de la Asociación Cámara Nacional de Transportes a los argumentos esgrimidos por Foro Nacional de Empresarios de Transporte Público Modalidad Autobús.

Tales observaciones fueron consideradas como insumos para la valoración que le compete realizar a este órgano contralor. En general las observaciones recibidas se circunscriben al incumplimiento del principio de servicio al costo por efecto de subejecuciones presupuestarias presentadas por la ARESEP en los años 2009 y 2010, asimismo se cuestiona la incorporación de recursos para efecto de contratar externamente actividades esenciales. En forma específica se hacen observaciones respecto a partidas de gasto incluidas en el presente proyecto.

En general se cuestionan las proyecciones realizadas y su concordancia con la realidad institucional y nacional, y por tanto el cumplimiento del principio de servicio al costo; se plantea que esta propuesta de cánones tendrá un impacto económico y comercial por lo que los recursos cobrados por esta fuente deben ser los estrictamente necesarios para la eficiente realización de sus labores y que cada regulado debe pagar por la regulación que recibe según sus características y el principio de servicio al costo.

4) Mediante oficio DFOE-EC-0239 del 31 de mayo de 201 se solicitó a la ARESEP referirse los argumentos contenidos en las observaciones antes indicadas.

5) La ARESEP en oficio Nro. 296-RG-2011 del 13 de junio de 2011, manifestó sus comentarios y observaciones a los aspectos señalados en los documentos presentados por las empresas mencionadas en el punto 3 anterior. El 20 de junio del 2011 se informó a los interesados que contestaron la audiencia, sobre la existencia de este oficio, recibiendo posteriormente oficio del Foro Nacional de Empresarios de Transporte Público Modalidad Autobús.

II. BASE JURÍDICA Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

El estudio se efectuó con fundamento en las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República en el artículo 82 de la Ley Nro. 7593 incisos c) y d) y en el Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el año 2011.

Dicho postulado establece que la ARESEP, -como órgano regulador-, es la instancia a la que corresponde realizar el cálculo de los cánones, contemplando para ello el principio de servicio al costo, así como la posterior distribución del monto aprobado, -acorde con los criterios de proporcionalidad y equidad-, entre las empresas que debidamente ejecuten la actividad regulada. De tal forma, evidencia la norma, que dichos tópicos son materia exclusiva del regulador.

En lo que respecta a la Contraloría General de la República se le ha concedido por medio de la citada norma, la competencia para aprobar el proyecto de cánones presentado por la ARESEP. De ahí que, de conformidad con el principio de legalidad explícito en nuestra Constitución Política, se puede inferir que dicha competencia se le ha otorgado de manera circunscrita, puesto que la aprobación es tan sólo una parte del

proceso de fijación definitiva del monto a cobrar, la cual corresponde a la realización de una verificación de la concordancia legal y la debida vinculación del monto propuesto con respecto a la planificación anual que presente la institución y que sirve de base a los gastos propuestos a cubrir con el monto de los cánones.

Consecuentemente, en la aprobación de proyectos de cánones, la Contraloría General de la República no figura como un ente regulador, sino como un órgano de control que actúa, por una parte, en tutela y protección de las grandes mayorías y del sistema de pesos y contrapesos y, por otra, velando porque, mediante la aprobación del canon se garantice el financiamiento del ente regulador, lo cual repercute en la continuidad del servicio prestado a favor de las actividades que legalmente deben ser reguladas.

El procedimiento descrito en la Ley Nro. 7593 establece que una vez recibido el proyecto, el órgano contralor debe dar audiencia a las empresas reguladas, por un plazo de diez días hábiles, a fin de que expongan sus observaciones. Una vez concluido dicho plazo, aplicará el silencio positivo, para quienes teniendo algún interés no expresan en dicho momento sus ponencias con respecto a la propuesta de los cánones. Es posición de esta Contraloría General, que la audiencia así prevista tiene por finalidad aportar insumos al análisis que se debe realizar, sin que obliguen a este órgano contralor a resolver cada una de ellas, como si fueran argumentos o demandas planteadas en un proceso litigioso, ya que el proceso de aprobación únicamente sirve para dar eficacia o evitar que el acto válido emitido por el ente regulador pueda luego ser ejecutado, lo cual no implica para esta Contraloría General arrogarse competencia alguna para convertirse en un estrado, en el cual se diriman controversias entre los objetantes y el promovente del proyecto de cánones.

A partir de lo anterior, colegimos que el acto de aprobación que emite este despacho no tiene la necesidad de referirse a otros temas que no sean la efectiva vinculación de las sumas requeridas por el regulador a los proyectos previstos a ejecutar en su ejercicio de regulación y que sean pertinentes para garantizar la continuidad y calidad de las actividades reguladas.

III. ASPECTOS CONSIDERADOS

En el proceso realizado por esta Contraloría General para cumplir lo estipulado en el artículo 82 inciso c) y d) de la Ley Nro. 7593, se consideraron los siguientes aspectos:

1) El POI conjuntamente con la proyección de gastos y otros ingresos distintos al canon, se constituyen en los supuestos básicos previos a la estimación de los cánones en referencia; en este sentido, de la revisión del proyecto presentado a aprobación de esta Contraloría General, se determinaron una serie de aspectos, que si bien es cierto no afectan el cumplimiento de los fines de la ARESEP, si requieren de ajustes, que contribuyan aun más a garantizar que dicho plan es el resultado de un proceso de planificación ordenado, a saber:

a) A los “proyectos” que componen la denominada programación estratégica se le deberá incorporar metas e indicadores. Aspectos que le permitirán a esa Administración mejorar la evaluación sobre la efectividad de la gestión realizada, y que garanticen una adecuada rendición de cuentas y la detección de las desviaciones que se van presentando en la ejecución de los planes.

b) A los proyectos contenidos en la programación estratégica se les deberá incorporar la justificación correspondiente, específicamente en lo que respecta a la contratación de “*Servicios de Apoyo*” en actividades sustantivas tales como el asesoramiento a la Junta Directiva, la elaboración de metodologías para la fijación tarifaria de las áreas de regulación de energía, aguas y ambiente y transporte así como de la elaboración de estrategias de calidad del servicio.

2) La forma en la que se distribuyen los costos indirectos (originados en las áreas de apoyo), basados en las horas de regulación de cada una de las Áreas sustantivas de la ARESEP, deberá modificarse a fin de que se ajuste aun más a los criterios de proporcionalidad y equidad.

3) Los elementos antes indicados son, a criterio de esta Contraloría General, sujeto de modificación o corrección por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para garantizar una adecuada equidad y proporcionalidad en la distribución de los costos indirectos entre las distintas áreas de regulación; así como, propiciar una mejor efectividad en la ejecución del POI. Sin embargo, considerando la necesaria redistribución de costos indirectos señalados en los puntos anteriores, la Contraloría General es del criterio que la ARESEP debe recalcular los montos del canon de cada una de esas actividades, en el entendido de que no puede sobrepasar los montos máximos solicitados para cada una de las actividades de regulación a saber: Energía ¢3.004.929,55 miles, Aguas y Ambiente ¢2.917.219,41 miles y Transporte ¢3.682.421,27 miles.

IV. RESOLUCIÓN

De conformidad con lo indicado, se aprueba a la ARESEP, el proyecto de cánones presentado para aprobación de esta Contraloría General correspondiente a las actividades de regulación de energía, aguas y ambiente y transporte año 2012 por la suma de ¢9.604.570,20 miles. Dicho monto debe ser distribuido entre las actividades de regulación energía, aguas y ambiente y transporte, guardando la proporcionalidad y equidad, especialmente en los proyectos relacionados con las actividades adjetivas o de apoyo, cuyo costo indirecto debe agregarse a los costos directos de cada una de las Áreas de regulación indicadas anteriormente basados en un criterio de equidad en virtud de que los mismos son aplicables por igual a todas las áreas de regulación, independientemente del número de funcionarios, correspondiendo un monto máximo para las actividades de regulación de la siguiente manera: Energía ¢ 3.004.929,55 miles, Aguas y Ambiente ¢2.917.219,41 miles y Transporte ¢ 3.682.421,27 miles

Asimismo, la ARESEP debe, para cada uno de los proyectos contenidos en el POI establecer metas e indicadores que permitan a la administración evaluar la efectividad de la gestión realizada, y que garanticen una adecuada rendición de cuentas y la detección

DFOE-EC-0345

5

29 de Julio, 2011

de las desviaciones que se van presentando en la ejecución de los planes. Aspecto cuyo cumplimiento será de exclusiva responsabilidad de esa Autoridad Reguladora.

De la misma forma, la ARESEP debe incluir, para los proyectos contenidos en la programación estratégica las justificaciones respectivas, específicamente sobre la contratación de “*Servicios de Apoyo*” en actividades sustantivas tales como el asesoramiento a la Junta Directiva, la elaboración de metodologías para la fijación tarifaria de las áreas de regulación de energía, aguas y ambiente y transporte así como de la elaboración de estrategias de calidad del servicio. Justificaciones que deberán ser acreditadas en el expediente que resulte pertinente, aspecto cuyo cumplimiento también será de exclusiva responsabilidad de esa Administración.

A su vez, esta Contraloría General manifiesta que la presente gestión no debe ser equiparable de forma alguna con el proceso de aprobación presupuestaria constitucionalmente asignado a esta Contraloría General y regulado por el artículo 18 de su Ley Orgánica y otras normas técnicas emitidas por este órgano contralor.

Asimismo, se reitera lo indicado en el oficio DFOE-ED-0564 del 30 de julio del 2010 en el sentido de que al constituir los cánones un monto máximo a cobrar en el periodo, ante eventuales subejecuciones de egresos o proyectos, y bajo el principio de servicio al costo, la ARESEP deberá ajustar, en el periodo mismo de ejecución en cada actividad de regulación del canon correspondiente y en función de los objetivos y metas contenidos en los instrumentos de planificación vigentes, el monto a cobrar a cada uno de los regulados, a partir del procedimiento que establezca esa administración sobre el particular, todo dentro del principio de legalidad que rige a las administraciones pública.

Además, con el fin de procurar que para los regulados el canon que deben pagar a ese Organismo Regulador sea “transparente” y no afecte la prestación del servicio debido a costos no reconocidos tarifariamente, como es el caso de aquellos regulados que a pesar de no haber visto modificadas sus tarifas durante varios años, han enfrentado incrementos en el canon de regulación; la ARESEP debe tomar en cuenta lo señalado en el oficio DFOE-ED-063 del 12 de febrero de 2010 que indica: “*Es también responsabilidad de la ARESEP, que previamente a realizar el cobro del canon, éste se encuentre incorporado efectivamente en la tarifa que cobran las empresas que brindan el servicio regulado a sus usuarios finales, considerando que esas entidades autorizadas para prestar el servicio no son más que recaudadores del canon, por lo que este debe ser neutro respecto a su situación financiera*”.

Este criterio se reafirmó en el oficio DFOE-ED-0996 del 15 de diciembre de 2010 en el sentido de que “*corresponde a esa Autoridad Reguladora realizar los cálculos pertinentes para ajustar las tarifas de los servicios públicos, ajustándose a lo establecido en el artículo 30 de la Ley Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593, en cuanto establece que las fijaciones de tarifas de carácter ordinario, al contemplar variaciones de los factores de costo e inversión, deben ser realizadas de oficio por la propia Autoridad Reguladora./ Para cumplir con lo antes indicado, esa Autoridad Reguladora deberá documentar, formalizar e implementar las metodologías necesarias, cuya aplicación será objeto de fiscalización por parte de este órgano contralor, a partir del cobro que hará la ARESEP del canon de regulación correspondiente al periodo 2012*”.



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

DFOE-EC-0345

6

29 de Julio, 2011

La aprobación que se otorga a este proyecto, no constituye una limitante para que este órgano contralor realice las verificaciones que en el futuro considere pertinentes, según sus potestades de fiscalización superior sobre los recursos de cánones aprobados.

Esta aprobación, conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se encuentra sujeta al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenido en la Ley General de la Administración Pública.

Atentamente,

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente de Área

RJS/CGB/MCU/krq

Ci: Omar Miranda Murillo, Gerente General COOPELESCA, R.L.
Maritza Hernández C. Foro Nacional de Transporte Público Modalidad Autobús
Alejandro Bettoni Traube, Gas Nacional ZETA, S.A
Luis Fernando Sequeira Solís, Auditor Interno ARESEP
Expediente: (G-2011001074, P-1)

NI: 8717, 8851, 8904, 10053, 10996