

**INFORME NRO. DFOE-EC-IF-11-2015
16 DE ENERO, 2015**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

**INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL SOBRE LOS PROCESOS
JUDICIALES EN LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP)**

2015

CONTENIDO

+

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA ARESEP	2
METODOLOGÍA APLICADA	3
2. RESULTADOS	4
PROCESOS JUDICIALES ESTABLECIDOS EN CONTRA DE LA ARESEP	4
ORIGEN DE LAS SENTENCIAS JUDICIALES DESFAVORABLES PARA LA ARESEP	4
VALORACIÓN DE LOS PASIVOS CONTINGENTES ORIGINADOS EN LOS PROCESOS JUDICIALES.....	6
REGISTRO CONTABLE DE LOS PASIVOS CONTINGENTES, RESERVAS Y GASTOS ORIGINADOS EN LOS PROCESOS JUDICIALES.....	7
OTROS ASPECTOS DE CONTROL INTERNO.....	9
PROCEDIMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS JUDICIALES.....	9
3. CONCLUSIONES	10
4. DISPOSICIONES.....	11
AL DR. DENIS MELÉNDEZ HOWELL, EN SU CALIDAD DE REGULADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	11
AL LIC. RODOLFO GONZÁLEZ BLANCO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE OPERACIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	12
A LA LICDA. CAROL SOLANO DURÁN, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL ASESORÍA JURÍDICA Y REGULATORIA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	13
A LIC. RICARDO MATARRITA VENEGAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	13
ANEXO	
ANEXO NRO. 1: VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL SOBRE LOS PROCESOS JUDICIALES DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP).....	14

INFORME NRO. DFOE-EC-IF-11-2015

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El objetivo general de la auditoría desarrollada fue analizar la atención y seguimiento de los procesos judiciales que se han presentado en contra de la ARESEP, en el periodo comprendido entre enero de 2010 y diciembre del 2013, identificando eventuales riesgos financieros que enfrenta la entidad en razón de los litigios, así como determinando las principales causas que originan esos procesos.

¿Por qué es importante?

La atención de procesos judiciales constituye una actividad relevante dentro de la gestión de la ARESEP. Este ente regulador ha enfrentado procesos judiciales de diferente índole, incluyendo casos provenientes de los sectores regulados por la institución, que culminaron con sentencias desfavorables, condenándola al pago de costas, daños y perjuicios, que generalmente son determinados en la fase de ejecución de sentencia. Cabe agregar que, no obstante que el pago por concepto de indemnizaciones, en los periodos objeto de estudio ha sido relativamente bajo, en el último periodo, mostró un incremento sustantivo pasando de ₡39 millones en el 2012 a ₡404 millones en el 2013, lo que representa un incremento de 934%.

¿Qué encontramos?

El análisis de una muestra 26 procesos judiciales con sentencia desfavorable para ARESEP, que fueron concluidos en el periodo comprendido entre enero de 2010 y diciembre de 2013 y que se originaron en los sectores regulados por la entidad, determinó que se generaron condenas que eventualmente implicaran el pago de indemnizaciones a terceros por parte de ARESEP, sin que exista evidencia de que la Administración haya tomado medidas oportunas para evitar más litigios por los mismos motivos por los que se le ha demandado en forma reiterada. Una de las principales causas por las cuales los Tribunales de Justicia condenaron a la ARESEP al pago de indemnizaciones, es la aplicación, durante un lapso de casi 10 años, de un mecanismo para sustentar ajustes a las tarifas del servicio remunerado de transportes de personas, modalidad autobús, denominado “herramientas complementarias”, que no fueron sometidas de previo a su emisión y aplicación al proceso de audiencia pública exigido por la Ley N° 7593. Dicho mecanismo fue dejado de utilizar en el 2012.

Asimismo, se comprobó la ausencia de valoración y estimación del monto de las indemnizaciones que pueden derivarse de los procesos judiciales establecidos en contra de la ARESEP, que permita el seguimiento continuo y detallado del pasivo contingente asociado, es decir, de la posible obligación que tenga que asumir ARESEP por concepto de indemnización, para que la entidad pueda dimensionar y administrar el riesgo correspondiente. Adicionalmente, se determinaron debilidades en la política de revelación de los pasivos contingentes y en el registro y clasificación de las provisiones derivados de los procesos judiciales y de las indemnizaciones asumidas por la institución producto de éstos. También se

evidenció que los procedimientos relacionados con la atención de los procesos judiciales no están actualizados.

¿Qué sigue?

Dados los resultados obtenidos la Contraloría General giró disposiciones al Regulador General, para que ordene la implementación de una metodología para la valoración y estimación del monto de las indemnizaciones que se deriven de los procesos judiciales; para que se implanten mecanismos de control necesarios que propicien la identificación y análisis de las actuaciones adoptadas por la Administración con el fin de evitar que la ARESEP continúe siendo demandada por las mismas actuaciones administrativas y de que se tomen las medidas legales que procedan; para que se actualicen los procedimientos para la atención de los procesos judiciales y para que se subsanen las debilidades relacionadas con el registro, política de revelación y clasificación de las contingencias derivadas de la actividad litigiosa.

INFORME NRO. DFOE-EC-IF-11-2015

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL SOBRE LOS PROCESOS JUDICIALES EN LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP)

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1.** La atención de procesos judiciales constituye una actividad relevante dentro de la gestión de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). La trascendencia y el impacto que tienen las decisiones que toma la institución, en el ejercicio diario de sus potestades como ente regulador de los servicios públicos, han sido objeto de interposición de procesos judiciales tanto por los regulados, como por los usuarios de los servicios que la entidad regula, situación que expone a la ARESEP a riesgos relacionados con el desembolso de recursos públicos por concepto de indemnizaciones, en perjuicio de las finanzas institucionales y el servicio público que le compete regular. Sobre el particular, cabe mencionar que no obstante que el gasto por pago de indemnizaciones en los periodos objeto de estudio ha sido relativamente bajo, en el último periodo, mostró un incremento sustantivo pasando de ₡39 millones en el 2012 a ₡404 millones en el 2013, lo que representa un incremento de 934%.
- 1.2.** Es así como con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, la Ley N° 7428, y en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Servicios Económicos de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) se ejecutó el presente estudio.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.3.** El objetivo general de la auditoría desarrollada fue analizar la atención y seguimiento de los procesos judiciales que se han presentado en contra de la ARESEP, identificando

eventuales riesgos financieros que enfrenta la entidad en razón de los litigios, así como determinando las principales causas que originan esos procesos.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.4. El estudio abarcó el análisis de 26 procesos judiciales con sentencia desfavorable para ARESEP, que fueron concluidos en el periodo comprendido entre enero de 2010 y diciembre de 2013 y que se originaron en los sectores regulados por la entidad. Es importante mencionar que en ese periodo, en la ARESEP se gestionaron 165 procesos judiciales, de los cuales se concluyeron 104 casos, 65 de ellos concluidos con sentencia desfavorable para la institución. Estos casos desfavorables incluyeron 31 casos originados en los sectores regulados, más 34 procesos originados en situaciones laborales y administrativas. Asimismo, cabe agregar que en el estudio se observó la aplicación de las directrices de la Contabilidad Nacional para el tratamiento de los pasivos contingentes y reservas producto de la actividad litigiosa, lo dispuesto en la Ley General de Control Interno, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, las Normas de Control Interno para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral y el Manual sobre Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

GENERALIDADES ACERCA DE LA ARESEP

- 1.5. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos se creó mediante la Ley N° 7593 como un órgano estatal de regulación técnica y económica multisectorial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa.
- 1.6. Compete a la ARESEP fijar los precios y tarifas relacionados con los servicios públicos, tal como el de suministro de energía eléctrica, suministro del servicio de agua y saneamiento ambiental, del suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, así como las tarifas del transporte público remunerado en sus diferentes modalidades. Además, corresponde a la ARESEP velar por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios indicados.
- 1.7. Las finalidades y objetivos de la regulación de los servicios tienen una naturaleza pública, por lo cual ARESEP debe regular en forma efectiva los servicios públicos y garantizar a los usuarios y los prestatarios de éstos el equilibrio entre el servicio brindado, la calidad, continuidad y confiabilidad y el precio que finalmente tiene que pagar para obtenerlo.
- 1.8. Dentro de este marco de referencia, la ARESEP ha enfrentado procesos judiciales de diferente índole, siendo la mayoría provenientes de los sectores regulados por la institución. En una parte importante de los casos, los Tribunales de Justicia han fallado en contra de la ARESEP, condenándola, entre otros, al pago de costas, daños y perjuicios.

- 1.9.** Internamente, corresponde a la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria de la ARESEP, atender los asuntos judiciales en que sea parte la entidad, en las diferentes fases de los procesos.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10.** El estudio se realizó atendiendo en lo aplicable, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) y demás normativa atinente.
- 1.11.** Para la ejecución de esta auditoría se analizó la documentación contenida en los expedientes de los procesos judiciales, interpuestos en contra de la ARESEP, cuyas sentencias son desfavorables a la entidad, que fueron suministrados por la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria de esa institución. Del total de procesos judiciales atendidos en el periodo analizado, se seleccionó como objeto de estudio los casos con sentencia definitiva al corte de la auditoría, originados en demandas interpuestas por los sectores regulados. De estos casos se excluyeron los procesos relacionados con la materia administrativa, para concentrar el análisis en la ya referida muestra de 26 casos originados en materia de actividades sustantivas de la institución, es decir, casos interpuestos por los sectores regulados.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

- 1.12.** Los resultados de la auditoría se expusieron verbalmente el día 12 de diciembre de 2014 en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a los siguientes funcionarios: Licda. Grettel López Castro, Reguladora Adjunta, Licda. Ana Yanci Herrera Araya, Auditora Interna, Licda. Carol Solano Durán, Directora General de Asesoría Jurídica y Regulatoria, Lic. Rodolfo González Blanco, Director de Operaciones, Lic. Ricardo Matarrita Venegas, Director General de Estrategia y Planificación, Lic. Giovanni Marchena Jara, Coordinador Área Judicial, Licda. Laura Suárez Zamora, Jefe de Despacho y Licda. Linsy Granda Agüero, Auditora Profesional 1.
- 1.13.** El borrador del presente informe se remitió al Dr. Dennis Meléndez Howell, Regulador General, mediante el oficio No. 14836 del 19 de diciembre de 2014, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Servicios Económicos las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.
- 1.14.** Mediante oficio 034-RG-2015 del 09 de enero de 2015, el Regulador General, remitió a esta Contraloría General las observaciones que se consideraron necesarias sobre el citado borrador del informe. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados en dicho oficio se detallan en el Anexo No. 1 de este informe.

1.15. Cabe mencionar que, adicionalmente, en el oficio de referencia se señala que las debilidades relacionadas con los procedimientos para la atención de los procesos judiciales de la ARESEP y con la clasificación del gasto por indemnizaciones fueron subsanadas. Asimismo, se indica que la Dirección General de Estrategia y Evaluación, llevará a cabo las acciones para cumplir con la disposición 4.10 del informe, tomando en consideración los principios de servicio al costo y las normas contables y presupuestarias establecidas. Al respecto, es importante reiterar que el alcance del estudio efectuado por esta Contraloría abarcó el periodo comprendido entre enero de 2010 y diciembre de 2013, de manera tal que los resultados incluidos en este informe corresponden a las situaciones identificadas ese lapso de tiempo. Por lo tanto, procede que la Administración acredite el cumplimiento de los aspectos mencionados ante el Área de Seguimiento de Disposiciones de este ente contralor.

2. RESULTADOS

PROCESOS JUDICIALES ESTABLECIDOS EN CONTRA DE LA ARESEP.

Origen de las sentencias judiciales desfavorables para la ARESEP

- 2.1.** El examen de una muestra de los procesos judiciales establecidos en contra de la ARESEP, cuyas sentencias fueron desfavorables para la entidad, la mayoría originados en el sector transporte, permitió determinar que una de las principales causas por las cuales los Tribunales de Justicia condenaron a la ARESEP fue la aplicación de las denominadas “herramientas complementarias” para la estimación de las tarifas para el transporte remunerado de personas, modalidad autobús, sin que exista evidencia de que la Administración haya tomado medidas oportunas que evitaran más litigios por ese motivo.
- 2.2.** Las denominadas herramientas complementarias, eran criterios adicionales usados como evaluación posterior a la corrida del modelo econométrico vigente, para sustentar ajustes a las tarifas del servicio remunerado de transportes de personas, que fueron emitidas por el entonces Regulador General de la ARESEP¹, en noviembre del 2002, mediante una circular, sin cumplir de previo a su emisión y aplicación con el mecanismo de audiencia pública establecido en el artículo 36 de la Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en el cual se indica que la Autoridad Reguladora convocará a audiencia pública, en la que podrán participar las personas que tengan interés legítimo para manifestarse, entre otros, cuando se trate de asuntos relacionados con la formulación o revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas.

¹ Circular N° 1-2002, emitida el 25-11-2002, por el Dr. Hermann Hess Araya.

- 2.3.** Cabe mencionar que las herramientas estuvieron vigentes por más de 9 años, ya que fueron dejadas de aplicar hasta el 3 de abril de 2012² y que su uso continuó aún después del año 2007, cuando la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución N° 000577-F-2007 del 10 de agosto de 2007, indicó, entre otras consideraciones, que: “(...) *la tarifas deben establecerse a tono con los mecanismos debidamente establecidos para el efecto, mediante el procedimiento que contiene la Ley N° 7593 (audiencia pública)*”.
- 2.4.** Del estudio efectuado por esta Contraloría General no se desprende la existencia de mecanismos tendientes al efectivo control de situaciones como la descrita, que logren identificar y analizar las decisiones adoptadas por la Administración que originaron las sentencias desfavorables, con el fin de evitar que la ARESEP continúe siendo demandada por las mismas actuaciones administrativas.
- 2.5.** En relación con lo indicado, debe considerarse que los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno tienen la obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno, aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones institucionales, que proteja y conserve el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; siendo responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer dicho sistema, según se indica en el artículo 10 de la citada ley, que dice:

“Artículo 10.—Responsabilidad por el sistema de control interno Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

- 2.6.** Respecto a lo anterior, es importante tomar en cuenta que la ausencia de mecanismos de control que alertaran a la Administración para proceder con la identificación y análisis de las decisiones adoptadas que originaron las sentencias desfavorables, trajo como consecuencia que los sectores regulados continuaran demandando a la ARESEP ante los Tribunales de Justicia por las mismas causas, generándose sentencias desfavorables en su contra, algunas de las cuales se encuentran en la etapa de ejecución de sentencia, lo que en este momento representa un pasivo contingente, que dependiendo de lo que se

² Resolución del Comité Regulador de la ARESEP N° 761-RCR-2012, publicada en La Gaceta N° 67 del 31 de enero del 2012.

establezca en la fase de ejecución, impactará en mayor o menor medida las finanzas de la institución.

Valoración de los pasivos contingentes originados en los procesos judiciales.

- 2.7. El estudio ejecutado por la Contraloría General determinó que la ARESEP no ha estimado el monto de los pasivos contingentes que tiene, producto de las indemnizaciones que eventualmente deberá asumir por los procesos judiciales establecidos en su contra, de manera que pueda gestionar en forma adecuada el riesgo inherente derivado de la actividad litigiosa.
- 2.8. El análisis de una muestra de 20 procesos finalizados, que se originaron en los sectores regulados, demuestra que en muchos de estos casos las instancias judiciales condenaron a la ARESEP al pago de costas, daños y perjuicios, cuyo monto se definirá en la fase de ejecución de sentencia, por lo que la Administración desconoce el monto estimado que tendrá que asumir por el pago de las indemnizaciones correspondientes, una vez finalizada esa etapa.
- 2.9. De acuerdo con las pretensiones de los actores de las demandas, considerando únicamente los 20 casos analizados por la Contraloría General, relacionados con el sector transporte, las indemnizaciones solicitadas ascienden a aproximadamente ₡2.360 millones, más los intereses correspondientes. Si bien es cierto, ese monto podría variar, según se defina en la fase de ejecución de sentencia, el monto indicado revela un riesgo que debe ser gestionado de la mejor forma posible, tanto en procesos con sentencia definitiva en contra de la ARESEP, como en aquellos procesos que aún no la tienen.
- 2.10. Es importante considerar que la ausencia de estimación de los pasivos contingentes determinada en este estudio, se debe a que la Administración no dispone de ninguna herramienta o metodología que le permita hacer la valoración y estimación de los pasivos contingentes en comentario, que sirva de instrumento para su seguimiento continuo y detallado, de manera tal que la entidad pueda dimensionar y administrar el riesgo que se derive de éstos.
- 2.11. Sobre el particular, debe considerarse lo señalado en el artículo 14 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, respecto a la valoración de riesgos, lo cual conlleva a la necesidad del establecimiento de una metodología de estimación y valoración de los pasivos contingentes, como una herramienta que facilite el análisis de riesgos requerido, que dice:

*“Artículo 14.—Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:
a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y*

*las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazo. b) **Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.** c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable. d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.” (El resaltado no es del original)*

- 2.12.** Adicionalmente, debe considerarse que la Directriz N° CN-001-2014, del 8 de enero del 2014, emitida por la Contabilidad Nacional³, establece en su artículo 4 la necesidad de que los pasivos contingentes sean objeto de valuación continua, por parte de la Administración, para lo cual se debe precisar una metodología que posibilite el cumplimiento de la citada directriz, la cual textualmente dice:

*Artículo 4.- Tratamiento contable – Activo y pasivo contingente. Los pasivos y activos contingentes deben revelarse en las notas a los Estados Financieros y **han de ser objeto de evaluación de forma continua**, por parte de la Administración Activa de cada entidad pública, para asegurar que su evolución esté reflejada adecuadamente en los Estados Financieros.(El destacado no es del original).*

- 2.13.** Finalmente, debe indicarse que la situación descrita en los párrafos precedentes limita la gestión del riesgo asociado a la actividad litigiosa de la ARESEP, además impide reflejar en forma adecuada en los estados financieros la evolución de los pasivos contingentes, afecta la adecuada presupuestación y el registro contable de los montos de las indemnizaciones.

Registro contable de los pasivos contingentes, reservas y gastos originados en los procesos judiciales.

- 2.14.** En relación con el tratamiento contable de los pasivos contingentes y provisiones originadas en los procesos judiciales establecidos en contra de la ARESEP, así como de las indemnizaciones pagadas por ese concepto, se determinaron las siguientes debilidades:
- 2.15.** Durante los periodos objeto de estudio, en la ARESEP no se generaron provisiones contables producto de los procesos judiciales establecidos en contra de la entidad, no obstante, si hubo pago de algunas indemnizaciones. De acuerdo con lo indicado por la Administración, no se generaron provisiones contables de esa naturaleza y únicamente

³ Órgano rector del Subsistema de Contabilidad Nacional del sector público, conformado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones del sector público. Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

se registró el gasto en el momento en que se pagó. Lo anterior, no obstante que, al menos en los periodos 2012 y 2013, la institución contaba con políticas contables relacionadas con las provisiones, que establecían que debía reconocerse una provisión cuando, entre otros, pudiera hacerse una estimación fiable de la obligación, además de la existencia de directrices de la Contabilidad Nacional en la materia. También se determinó que, a pesar de que durante los periodos 2012 y 2013 la ARESEP reveló en sus estados financieros las contingencias relativas a los procesos judiciales, en las notas a dichos estados, omitió incluir la política contable correspondiente.

- 2.16.** Asimismo, se pudo comprobar que el gasto por indemnizaciones, pagadas a terceros, originadas en procesos judiciales se clasifica dentro de la cuenta “Salarios y cargas sociales”, la cual no tiene relación con la naturaleza de ese gasto. Por este motivo la cuenta indicada muestra saldos que no reflejan la situación real del rubro, lo cual hace que la información financiera pierda la fiabilidad y utilidad requerida.
- 2.17.** En relación con lo anterior, debe tomarse en cuenta que la Contabilidad Nacional a través de la Directriz CN 003-2007 “Creación de cuentas de provisiones y provisiones contingentes”⁴, vigente en el periodo objeto de estudio, establecía que las instituciones del Sector Público debían registrar la probable ocurrencia de hechos que pudieran generar obligaciones, reconociendo los montos en la fecha en la cual se conociera y determinara la cuantía probable, mediante un valor estimado razonable. Se indicó en dicha norma que *“...Cuando se trate de contingencias judiciales, que resulten en contra del ente público, estas deben reconocerse en la fecha de notificación del primer acto del proceso. / Tratándose de procesos judiciales o administrativos se entenderá que son probables en la fecha de notificación del primer acto del proceso.”* Cabe indicar que, actualmente, esa directriz se encuentra derogada y rige para esta materia la directriz CN-001-2014⁵, que en términos generales mantiene el mismo tratamiento contable para las provisiones originadas en contingencias.
- 2.18.** Asimismo, respecto a la revelación suficiente de la información financiera, es importante señalar que toda entidad debe contar con políticas contables que establezcan la revelación de todo aquello que sea necesario para satisfacer las necesidades de los usuarios específicos de la información financiera, relativas a la comprensión y evaluación correcta de la situación financiera de la entidad. Aunque la ARESEP cuenta con políticas contables en este sentido, donde se establece que los pasivos contingentes no se reconocen contablemente, es importante que se complemente dicha política con la indicación de que al final del periodo sobre el que se informa se debe incluir, para cada tipo de pasivo contingente, una breve descripción de su naturaleza y cualquier otra información útil disponible sobre el particular.

⁴ Publicada en La Gaceta N°93 del 16 de mayo 2007.

⁵ Dada el 08/01/2014.

- 2.19.** Igualmente, debe tenerse presente que la adecuada clasificación de los gastos, en las cuentas acordes con su naturaleza, es una herramienta para el efectivo control de las erogaciones de la entidad, así como para que los saldos de las cuentas reflejen la situación real del rubro, para que la información financiera sea fiable y útil.
- 2.20.** Cabe mencionar que las debilidades descritas en este aparte provocan que la información contenida en los estados financieros de la ARESEP no refleje su situación real, respecto a los pasivos contingentes y las indemnizaciones asumidas en esos periodos, así como de las que se encuentran en proceso, y tampoco respecto al monto real de salarios y cargas sociales de los periodos estudiados. Esto provoca que se menoscabe la utilidad de la información financiera no sólo para los usuarios específicos de ésta, que requieran conocer sobre la administración de los recursos públicos a cargo de ARESEP, sino también para la adecuada toma de decisiones de la institución.

OTROS ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

Procedimientos para la gestión de los procesos judiciales.

- 2.21.** La Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria informó, con respecto a los procedimientos relacionados con los procesos judiciales, que esa dependencia dispone del denominado “Procedimiento para dar respuesta en procesos judiciales”. Sin embargo, este procedimiento se encuentra desactualizado, por lo cual se aplica una serie de directrices o lineamientos a lo interno de esa Dirección, los cuales son comunicados vía correo electrónico, circular o mediante nota a sus funcionarios.
- 2.22.** Lo anterior pone de manifiesto que los referidos procedimientos requieren ser revisados, actualizados, aprobados por los niveles competentes y divulgados entre los funcionarios que tienen a cargo las respectivas funciones, considerando, entre otros aspectos, los controles, deberes y responsabilidades que corresponde asignar a cada puesto.
- 2.23.** Cabe señalar que la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria manifestó que en marzo y abril del año 2011, solicitó a la Dirección General de Estrategia y Evaluación su colaboración para el ajuste de los procedimientos de interés, no obstante, a la fecha de corte de este estudio no se ha concretado la actualización requerida.
- 2.24.** En relación con lo anterior, debe tenerse presente que la Ley General de Control Interno, N° 8292 en el artículo 15 “Actividades de Control”, establece, entre otros, como deberes del jerarca y titulares subordinados, documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente la autoridad y responsabilidad de los funcionarios que participan de las operaciones, el diseño y el uso de documentos y registros.

- 2.25.** Asimismo, el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, emitido por la Contraloría General, establece en los incisos e) y f) de la norma 4.2 Requisitos de las actividades de control, lo siguiente:

“...Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos: .../... e. ... documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación. / f. ... deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos”.

- 2.26.** La debilidad señalada representa una limitación para conocer el procedimiento interno que sigue la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria para la atención de los procesos judiciales que enfrenta la institución, en lo que se refiere a la descripción de las tareas relacionadas, la definición de los deberes y responsabilidades asignados a cada puesto y los controles internos inmersos en el proceso, entre otros aspectos de interés. Adicionalmente, dicha debilidad limita la uniformidad del proceso y dificulta el control de las rutinas de trabajo y de los procesos de inducción al puesto, adiestramiento y capacitación del personal, así como, el análisis o revisión de cada actividad y de los plazos internos que se requieran.

3. CONCLUSIONES

- 3.1.** Los procesos judiciales establecidos en contra de la ARESEP constituyen un riesgo inherente a la actividad desarrollada por la institución, en el ejercicio de sus competencias, que se potencia dada la cantidad de regulados y usuarios que podrían sentirse afectados por las decisiones que tome la Autoridad Reguladora, respecto a los diversos servicios públicos que le compete regular. En caso de que el resultado de dichos procesos sea adverso a la entidad, podría darse una afectación a las finanzas de la institución. En consecuencia, es de fundamental importancia el establecimiento de mecanismos de estimación y valoración de los litigios, con el propósito de contar con herramientas que contribuyan al debido dimensionamiento y administración del riesgo derivado de esa actividad.
- 3.2.** El mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación continua del sistema de control interno que rige los procesos judiciales que debe atender la ARESEP, es una labor que

debe considerarse, como parte de la efectividad de la regulación ejercida y de la salvaguarda del patrimonio público.

- 3.3. La confiabilidad de la información de los estados financieros de la ARESEP, es vital para la acertada toma de decisiones, y más aún cuando se trata de pasivos contingentes producto de la actividad litigiosa, que podrían impactar las finanzas de la entidad..

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

**AL DR. DENIS MELÉNDEZ HOWELL, EN SU CALIDAD DE REGULADOR GENERAL DE LA
AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL
CARGO.**

- 4.3. Ordenar a la Directora de la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria, el establecimiento e implementación de los mecanismos de control interno necesarios, que propicien la identificación y análisis de las actuaciones adoptadas por la Administración que originen la interposición de demandas por parte de los regulados, con el propósito de evitar que la ARESEP continúe siendo demandada por las mismas acciones administrativas y para que se tomen las medidas legales que procedan. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se requiere remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, una certificación donde se acredite que la orden fue girada. (Ver párrafos 2.1 a 2.6)
- 4.4. Ordenar al Director de la Dirección General de Estrategia y Evaluación el establecimiento e implementación de una metodología de valoración y estimación de los procesos judiciales, instaurados en contra de la ARESEP, que permita el adecuado seguimiento y previsión de la actividad litigiosa de la entidad y de los riesgos que provienen de ésta, y

que además sea fundamento para la toma de las decisiones presupuestarias y contables procedentes. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se requiere remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, una certificación donde se acredite que la orden fue girada. (Ver párrafos 2.6 a 2.12)

- 4.5.** Ordenar a la Directora de la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria que revise y actualice los procedimientos para la atención de los procesos judiciales de la ARESEP, y los someta a la aprobación correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se requiere remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, una certificación donde se acredite que la orden fue girada. (Ver párrafos 2.20 a 2.25 de este informe).
- 4.6.** Ordenar al Director General de Operaciones la subsanación de las debilidades señaladas en este informe respecto a:
- a) Cumplimiento de las directrices de la Contabilidad Nacional relacionadas con los pasivos contingentes y reservas.
 - b) “Nota 3 Base de elaboración y principales políticas contables”, para que se complemente con la indicación de que para cada tipo de pasivo contingente se debe incluir una breve descripción de su naturaleza y cualquier otra información útil disponible sobre el particular.
 - c) Clasificación de la cuenta de indemnizaciones.

Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se requiere remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, una certificación donde se acredite que la orden fue girada. (Ver párrafos 2.13 a 2.19)

AL LIC. RODOLFO GONZÁLEZ BLANCO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE OPERACIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7.** Subsanar las debilidades señaladas en este informe respecto a:
- a) Cumplimiento de las directrices de la Contabilidad Nacional relacionadas con los pasivos contingentes y reservas.

- b) “Nota 3 Base de elaboración y principales políticas contables”, para que se complemente con la indicación de que para cada tipo de pasivo contingente se debe incluir una breve descripción de su naturaleza y cualquier otra información útil disponible sobre el particular.
- c) Clasificación de la cuenta de indemnizaciones.

Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se requiere remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, una certificación donde se acredite el cumplimiento de lo instruido. (Ver párrafos 2.13 a 2.19 de este informe.)

A LA LICDA. CAROL SOLANO DURÁN, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL ASESORÍA JURÍDICA Y REGULATORIA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.8.** Establecer e implementar los mecanismos de control interno necesarios que propicien la identificación y análisis de las actuaciones adoptadas por la Administración que originen la interposición de demandas por parte de los regulados, con el propósito de evitar que la ARESEP continúe siendo demandada por las mismas acciones administrativas y para que la institución pueda tomar las medidas legales que procedan. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se requiere remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de 90 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, una certificación donde se acredite que los procedimientos fueron elaborados y se encuentran en ejecución. (Ver párrafos 2.1 a 2.6).
- 4.9.** Revisar y actualizar los procedimientos para la atención de los procesos judiciales de la ARESEP y someterlos a aprobación correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno. Una vez aprobados debe ejecutarlos y divulgarlos entre los funcionarios que tienen a cargo las respectivas funciones. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se requiere remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de 90 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, una certificación donde se acredite que los procedimientos fueron elevados a la Junta Directiva para su aprobación y en un plazo de 10 días hábiles, posteriores a la aprobación remitir una certificación que acredite que los procedimientos fueron debidamente divulgados y se encuentran y en ejecución. (Ver párrafos 2.20 a 2.25 de este informe).

A LIC. RICARDO MATARRITA VENEGAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.10.** Establecer e implementar una metodología de valoración y estimación de los procesos judiciales, instaurados en contra de la ARESEP, que permita el adecuado seguimiento y

previsión de la actividad litigiosa de la entidad y de los riesgos que provienen de ésta, y que además sea fundamento para la toma de las decisiones presupuestarias y contables procedentes. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se requiere remitir a la Contraloría General en un plazo de 90 días, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, una certificación que acredite que la metodología solicitada fue elaborada y puesta en ejecución. (Ver párrafos 2.6 a 2.12)

ANEXO Nro. 1

**VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL
INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL SOBRE LOS PROCESOS JUDICIALES DE LA AUTORIDAD
REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP)**

Nro. Párrafos	4.7			
Observaciones Administración	Se requiere que en los puntos 2.15 y 2.17 aclaren la metodología de registro utilizada en ARESEP, ya que la ausencia del registro de provisiones contables producto de los procesos judiciales, no obedece a un desconocimiento o descuido en la aplicación de las Directrices de la Contabilidad Nacional, sino a la falta de documentación soporte en donde se estableciera una estimación fiable de la obligación, debido a que la Dirección de Finanzas en los periodos evaluados nunca recibió una sentencia judicial para su respectivo registro y los únicos documentos recibidos corresponden a órdenes de pago, lo que contablemente generó el registro de un gasto sin que previamente se hubiera registrado una provisión.			
¿Se acoge?	Sí	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial	
Argumentos CGR	Las directrices de la Contabilidad Nacional establecen claramente las pautas para el registro de las provisiones contables producto de los procesos judiciales, por lo cual corresponde a la Administración ajustar sus sistemas de información de manera tal que pueda cumplir con la normativa que la rige en esa materia y documentar debidamente los registros que procedan.			

Nro. Párrafos	2.18
Observaciones Administración	Con respecto a lo descrito en la observación 2.18 es necesario que se haga la salvedad que los Estados Financieros a partir del periodo 2013 fueron modificados en su estructura para adaptarse a

	<p>los estándares contables actuales. En los Estados Financieros al 31 de Diciembre del 2013 se puede observar en la Nota 3 “Base de elaboración y principales políticas contables” en su inciso J “Pasivos Contingentes” y M “Provisiones” las políticas sobre lo señalado, por lo que se cumple el principio de revelación suficiente.</p>			
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí</p>		<p>No</p>	<p>Parcial <input checked="" type="checkbox"/></p>
<p>Argumentos CGR</p>	<p>El inciso J, de la nota 3 de los estados financieros de ARESEP, a diciembre 2013, establece la política de la entidad en relación con los pasivos contingentes. Sin embargo, se omite indicar en esa política, que los pasivos contingentes deben ser revelados, aunque contablemente no se reconocen. Por lo tanto, es necesario que la “Nota 3 Base de elaboración y principales políticas contables” se complemente con la indicación de que para cada tipo de pasivo contingente al final del periodo sobre el que se informa, se dará una breve descripción de su naturaleza, y de ser posible cualquier otra información de utilidad disponible.</p> <p>En virtud de la observación indicada, para una mejor comprensión del informe se modifican los párrafos 2.18, 4.6 y 4.7 en los siguientes términos:</p> <p><i>2.18. ... Aunque la ARESEP cuenta con políticas contables en este sentido, donde se establece que los pasivos contingentes no se reconocen contablemente, es importante que se complemente dicha política con la indicación de que al final del periodo sobre el que se informa se debe incluir, para cada tipo de pasivo contingente, una breve descripción de su naturaleza y cualquier otra información útil disponible sobre el particular.</i></p> <p><i>4.7. y 4.6 Subsanan las debilidades señaladas en este informe respecto a:</i></p> <p><i>b) “Nota 3 Base de elaboración y principales políticas contables”, para que se complemente con la indicación de que para cada tipo de pasivo contingente se debe incluir una breve descripción de su naturaleza y cualquier otra información</i></p>			

	<i>útil disponible sobre el particular.</i>
--	---------------------------------------------

Nro. Párrafos	4.3 y 4.8		
Observaciones Administración	<p>La Administración solicita considerar la eliminación de las disposiciones 4.3 y 4.8 del borrador del informe, dado que considera que los comunicados de las sentencias en firme, efectuados por la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria a otras instancias de la institución, así como la directriz N° 246-RG-2012, del 17 de abril del 2012, que instruye para que se incorpore a los expedientes administrativos toda la información judicial relacionada con ellos, constituyen un mecanismo tendiente al efectivo control de las situaciones que pueden generar los litigios en sede judicial. Se aporta evidencia de comunicados de sentencias desfavorables que se remontan al año 2012. Se agrega que en el caso de las denominadas “herramientas complementarias” no era posible tomar la decisión administrativa de eliminarlas, dado que no se contaba con jurisprudencia que respaldara la decisión de dejar de aplicarlas.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Los comunicados de la División General de Asesoría Jurídica y Regulatoria sobre las sentencias en firme dictadas contra la ARESEP y la directriz N° 246-RG-2012 aportados a esta Contraloría General, aun cuando son importantes dentro de los procesos internos de la entidad, no constituyen los mecanismos de control interno requeridos en las disposiciones de los párrafos 4.3 y 4.8 del borrador del informe. En este sentido es importante aclarar que, se pretende que ante la interposición de cualquier reclamo o demanda, los mecanismos de control que se lleguen a implementar propicien las acciones necesarias para que las dependencias competentes en cada materia identifiquen y analicen las causas por las cuales el regulado interpone el reclamo o demanda, valorando y documentando su fundamento técnico y legal. De manera tal que, la Administración pueda tomar decisiones en forma oportuna, sin que sea necesario esperar a una sentencia en firme o a que los Tribunales establezcan jurisprudencia en determinado sentido.</p> <p>De esta forma, los mecanismos de control interno pretendidos, que deberán formar parte de los procedimientos de la entidad, tienen un carácter preventivo, es decir, buscan evitar reclamos y demandas en contra de la institución por actuaciones de la Administración que no tienen el debido sustento técnico o jurídico. Por lo tanto, como mínimo los citados mecanismos deben identificar las causas de los reclamos o demandas judiciales, proporcionar un análisis técnico y jurídico de la situación y comunicar a los niveles competentes los resultados de dichos análisis, todo lo cual será fundamento para la toma de decisiones correspondiente.</p>		