

Al contestar refiérase
al oficio No. **09847**

26 de julio, 2016
DFOE-IFR-0343

Ingeniero
Manuel Emilio Ruiz Gutiérrez
Presidente del Consejo
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Estimado señor:

Asunto: Aprobación del proyecto del canon de regulación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) para el año 2017, por la suma de ¢6.060.256,1 miles

Con el propósito de que lo haga del conocimiento de los señores miembros del Consejo de esa Superintendencia y se emitan las instrucciones a las instancias que resulten pertinentes, se le remite el oficio preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan aspectos referentes a la aprobación del proyecto de canon de regulación de la SUTEL para el año 2017. Ello de conformidad con lo que indica el artículo 13 del “Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) por parte de la Contraloría General de la República (R-2-2012-DC-DFOE)”.

I. ANTECEDENTES

1) El artículo 183 de la Constitución Política establece a la Contraloría General de la República como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

DFOE-IFR-0343

2

26 de julio, 2016

2) El artículo 184, inciso 5), de la Constitución Política dispone, que son deberes y atribuciones de la Contraloría General de la República, las que le asignen la Constitución Política y las leyes.

3) El artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642, establece la obligación a cada operador de redes de telecomunicaciones y proveedor de servicios de telecomunicaciones de cancelar un canon de regulación, con el fin de dotar al órgano regulador de los recursos necesarios. El cargo único de regulación se determina de conformidad con lo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N.º 7593.

4) El artículo 82, de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N.º 7593, establece a cargo de la Contraloría General de la República la aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

5) Mediante la resolución N.º R-DC-55-12, dictada a las 9 horas del 7 de mayo de 2012, se emitió por parte del Despacho de la Contralora General, el Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de la ARESEP y de la SUTEL (R-2-2012-DC-DFOE), que es competencia de la Contraloría General de la República.

6) Mediante sesión extraordinaria 020-2016 celebrada el 12 de abril de 2016 el Consejo de la SUTEL aprobó, mediante acuerdo N.º 002-020-2016 el canon de regulación de telecomunicaciones correspondiente al periodo 2017; asimismo, autorizó en ese mismo acto, al señor Mario Luis Campos Ramírez, Director General de Operaciones de la SUTEL, para que remitiera a la Contraloría General de la República el citado proyecto de canon de regulación.

7) Mediante oficio N.º 02634-SUTEL-DGO-2016 del 14 de abril de 2016, el señor Mario Luis Campos Ramírez, Director General de Operaciones de la SUTEL, presentó para la aprobación de la Contraloría General, el proyecto de canon de regulación para el año 2017, que incorpora el Plan Operativo Institucional para el año 2017 (POI) aprobado por el Consejo de la SUTEL¹ y por la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)², según corresponde.

8) La Contraloría General, mediante la publicación realizada en el Diario oficial La Gaceta N.º 96 del 19 de mayo de 2016, reiterada en ese mismo Diario oficial en publicación N.º 97 del 20 de mayo de 2016, así como en la edición del 12 de mayo de 2016 del diario de

¹ Aprobado por el Consejo de Sutel mediante el acuerdo 032-018-2016 de la sesión ordinaria N.º 018-2016 del 31 de marzo del 2016.

² Aprobado por la Junta Directiva de Aresep mediante acuerdo N.º 01-20-2016, de la sesión extraordinaria N.º 20-2016, celebrada el día 12 de abril de 2016.

circulación nacional *La República* y en el sitio web www.cgr.go.cr, otorgó audiencia a las empresas reguladas, durante diez días hábiles a partir de la publicación en La Gaceta, para que formularan sus observaciones, conforme al inciso c) del citado artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N.º 7593.

9) En respuesta a la audiencia dada, el Órgano Contralor recibió observaciones presentadas en tiempo por Coopelesca R.L, la Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la empresa Millicom Costa Rica, S.A. y el Viceministerio de Telecomunicaciones, de las cuales se detalla un resumen a continuación:

a) Observaciones de Coopelesca R.L

Coopelesca R.L señala³ que se rechace de plano la solicitud formulada y presentada, dado que el funcionario que suscribe el oficio de remisión del canon de regulación carece de competencia para ese propósito. Además solicita que se rechace de plano la solicitud por cuanto se ejerció indebidamente la potestad certificante.

b) Observaciones de la Cámara de Infocomunicación y Tecnología.

La Cámara de Infocomunicaciones & tecnología⁴ manifiesta que para la fijación del canon de regulación, debería aplicarse en su totalidad el superávit específico acumulado con que cuenta SUTEL; derivado de contribuciones anteriores de las empresas reguladas.

c) Observaciones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

El ICE efectúa una serie de observaciones al proyecto del canon de regulación⁵, argumentando en términos generales que la propuesta de Sutel incumple los principios presupuestarios, además de que no contempla la totalidad del superávit acumulado por la Sutel, motivos por los cuales considera que existe una sobrestimación en el cálculo del canon de regulación.

³ Observaciones presentadas mediante oficio GG-315-2016 del 02 de junio de 2016.

⁴ Observaciones presentadas mediante oficio N° CIT-043-2016 del 01 de junio de 2016.

⁵ Observaciones presentadas mediante oficio N° 0150-1274-2016 del 02 de junio de 2016.

d) Observaciones de Millicom Costa Rica S.A

La empresa Millicom Costa Rica, SA, presentó una única observación⁶ dirigida a que el Superávit generado de la fuente de regulación de la Sutel debería aplicarse en su totalidad al proyecto de canon de regulación 2017.

e) Observaciones del Viceministerio de Telecomunicaciones

A pesar que el artículo 82 de la Ley N°7593, establece que la audiencia que se da del proyecto de canon presentado por el órgano regulador, es dirigida a las empresas reguladas a fin de que expongan sus observaciones, el Viceministerio de Telecomunicaciones presentó algunas observaciones⁷, en las cuales señala que el proyecto carece de un análisis sobre ejecuciones presupuestarias, cuestiona la metodología de cálculo empleada por la Sutel, además se refiere a elementos como el porcentaje de inflación utilizado, así como a la estimación por concepto de aumentos salariales y a la utilización del superávit acumulado de la fuente de regulación.

10) El análisis realizado por este Órgano Contralor de las observaciones presentadas consta en el expediente respectivo.

II. BASE JURÍDICA Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIA

La Contraloría General en cumplimiento de su competencia, delimitada en el artículo 82 de la Ley N°. 7593, debe valorar, para aprobación, el proyecto de canon de regulación que presenta en este caso la Superintendencia de Telecomunicaciones. Esta fuente de financiamiento impuesta en el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones; N°. 8642, a los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, debe ser determinada previamente por el órgano regulador con base en los principios de servicio al costo y de continuidad de la labor legalmente impuesta.

De tal manera, el proyecto de canon debe presentar un monto debidamente fundamentado en los costos que implican las actividades y proyectos de regulación descritos en el plan anual institucional, el cual ha de guardar a su vez concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones en lo que corresponda.

En atención a la atribución legalmente descrita en el citado artículo 82 de la Ley N°. 7593, la Contraloría General, conforme a la potestad emanada del artículo 23 de su Ley

⁶ Observación presentada mediante oficio sin número del 26 de mayo de 2016.

⁷ Observaciones presentadas mediante oficio MICITT-DVMT-OF-2016 del 03 de junio de 2016.

Orgánica, ha dictado la normativa reglamentaria que precisa la función a realizar en cuanto a la valoración del proyecto de canon presentado por el regulador. Así, mediante la resolución N°. R-DC-55-12, dictada a las 9 horas del 7 de mayo de 2012, el Órgano Contralor definió la naturaleza de su actuación como un acto administrativo de control mediante el cual se verifica y analiza la pertinencia legal de la propuesta presentada por la SUTEL y la vinculación del monto propuesto con los proyectos y competencias a cumplir definidas en el plan anual institucional y en la legislación correspondiente, de conformidad con lo permitido por la normativa señalada. A partir de ello otorga o deniega la eficacia necesaria al proyecto de cánones presentado, con la finalidad de que se incorpore el monto aprobado en el presupuesto inicial correspondiente al período presupuestario siguiente al de dicha aprobación⁸.

La aprobación del canon de regulación es considerada como un paso previo a efecto de desarrollar el proceso de aprobación presupuestaria, que le permite al órgano regulador perfilar el monto máximo que por ese rubro y por su naturaleza jurídica de fuente de financiamiento, tiene la posibilidad de incorporar al presupuesto inicial⁹ a presentar para su debida aprobación ante la Contraloría General, a más tardar el treinta de setiembre, conforme a lo establecido en el artículo 19 de su Ley Orgánica, N°. 7428.

Con base en lo anterior, la presente gestión de aprobación es un requisito de eficacia del acto administrativo emitido por la SUTEL (la definición del proyecto de canon a cobrar el próximo año), el cual no influye en la validez del acto previamente realizado y por lo tanto no tiene por finalidad modificar su contenido.

Bajo la anterior tesitura, conforme al artículo 12 de la citada norma reglamentaria, se recalca que el monto del canon constituye un límite máximo, en el entendido además que su cobro queda aún sujeto al monto de egresos que se aprobaren como parte del presupuesto inicial del periodo correspondiente.

Asimismo, tal y como se desprende del propio artículo 82 de la citada Ley N.º 7593, le corresponde únicamente a la SUTEL, como órgano regulador, ser la instancia que debe realizar la posterior distribución del monto global aprobado por esta Contraloría General, acorde con los criterios de proporcionalidad y equidad, entre las empresas que ejecuten la actividad regulada. De tal manera, que dichos tópicos no son elementos a considerar por el Órgano Contralor para determinar la aprobación o improbación que finalmente se dicte en la presente gestión.

⁸ Ver al respecto los artículos 4, 5 y 11 del “Reglamento aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)” emitido por parte de la Contraloría General de la República mediante resolución N.º R-2-2012-DC-DFOE.

⁹ Según lo indica el artículo 72 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N.º 7593.

Por otra parte, el procedimiento descrito en la Ley N.º 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. Pasado ese plazo, aplicará el silencio positivo para quienes teniendo algún interés no expresen en ese tiempo sus observaciones con respecto a la propuesta de canon. Esa audiencia, según está regulada¹⁰, tiene por finalidad aportar insumos al análisis que se debe realizar, ya que la aprobación, como acto de control, únicamente sirve para dar eficacia al acto emitido por el órgano regulador, y no para dirimir controversias o intereses contrapuestos entre los objetantes y el promovente del proyecto de canon¹¹.

A partir de lo expuesto se colige, que en el acto de aprobación que se emite, corresponde referirse a la legalidad y efectiva vinculación de las sumas requeridas por el regulador con los proyectos previstos a ejecutar, en su ejercicio de regulación y que sean pertinentes para garantizar la continuidad y calidad de ese ejercicio.

Con base en el fundamento jurídico anterior, cabe indicar que, como parte del proceso de aprobación del proyecto de canon en comentario, la Contraloría General procedió al análisis de las observaciones mencionadas en el apartado I anterior, considerando aquellas atinentes al alcance de la presente aprobación, según lo expuesto con antelación; y las que lo superen corresponden al ámbito de competencia del órgano regulador o podrían ser consideradas por el Órgano Contralor en los demás procesos de fiscalización, que de acuerdo con el ejercicio de sus competencias corresponda conforme con las formalidades, plazos y regulaciones aplicables.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CANON DE REGULACIÓN PRESENTADO

Del análisis realizado por la Contraloría General al proyecto de canon de regulación para el periodo 2017, presentado por la SUTEL para la respectiva aprobación, se ha verificado el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- 1) Que se ha cumplido con la remisión de la nota suscrita por el titular subordinado delegado de forma efectiva por el jerarca, que incorpora:
 - a) El detalle del monto del canon de regulación que se somete a aprobación del Órgano Contralor.

¹⁰ Ver la resolución R-DC-92-2010 dictada por el Despacho Contralor al ser las 10 horas del 27 de mayo de 2010.

¹¹ Ver el artículo 9 del “Reglamento aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)” emitido por parte de la Contraloría General de la República mediante resolución N.º R-2-2012-DC-DFOE.

DFOE-IFR-0343

7

26 de julio, 2016

- b) El estudio técnico que respalda el monto solicitado del canon de regulación del mercado de telecomunicaciones.
 - c) El Plan Operativo Institucional para el año 2017 que sustenta el proyecto del canon de regulación, aprobado por la Junta Directiva de la ARESEP, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 73 inciso q) de la Ley N.º 7593.
- 2) Que respecto al POA de la SUTEL, se tiene que:
- a) El instrumento de planificación operativa incorpora elementos de orden estratégico tales como la visión, la misión, los objetivos estratégicos y operativos, metas específicas, el programa y las correspondientes asignaciones presupuestarias.
 - b) Se encuentra vinculado al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, según certificación emitida por la Presidencia del Consejo de la Sutel.
 - c) El PAO para el año 2017 incorpora indicadores que conforman un insumo y coadyuvan con la evaluación que debe efectuar la SUTEL de su gestión institucional y con ello a implementar oportunamente las medidas correctivas de cara a la ejecución de los ingresos cobrados a los regulados.
 - d) Que se cumple con la obligación de financiamiento por parte de la SUTEL de las funciones que por ley debe realizar la ARESEP a favor de esta Superintendencia y que se encuentran establecidas en los artículos 53 y 70 de la Ley N.º. 7593, dándose el contenido integral solicitado para financiar dichas actividades.
- 3) De la propuesta presentada, se desprende que el total de egresos proyectados por la Sutel para el periodo 2017 para cubrir el costo de la regulación del mercado de telecomunicaciones asciende a la suma de **¢7.272.139,5 miles**.
- 4) Es preciso indicar, que el monto señalado anteriormente, será financiado en una proporción con recursos superavitarios y de rentas de activos financieros de la Sutel, por lo tanto, **el monto residual que será financiado vía canon de regulación asciende al monto de ¢6.060.256,1 miles**, tal como se ilustra en el cuadro siguiente:

Cuadro N.º 1
Superintendencia de Telecomunicaciones
Cuadro de origen y aplicación de recursos
Canon de regulación de las telecomunicaciones
Periodo 2017
Datos en miles de colones

Detalle de recursos		Detalle de egresos	
Superávit específico 2015	1.048.196,0	Remuneraciones	3.653.712,28
Renta de activos financieros	163.687,4	Servicios	3.386.995,21
Canon de regulación 2017	6.060.256,1	Materiales y suministros	24.754,42
		Bienes Duraderos	159.353,58
		Transferencias Corrientes	47.324,05
Total de ingresos	7.272.139,5	Total de egresos	7.272.139,5

Fuente: Elaboración propia.

- 5) Que el canon es un monto máximo a cobrar en el periodo. En este sentido y bajo el principio de servicio al costo, el órgano regulador debe considerar, en caso de presentarse subejecuciones en sus egresos, el aplicar los mecanismos de ajuste pertinentes en función de los instrumentos de planificación vigentes; que le permitan concordar el monto a cobrar a cada uno de los regulados, conforme a los principios de proporcionalidad y equidad tal como lo determina el artículo 82 b) de la ley N.º 7593.
- 6) El Banco Central de Costa Rica¹² estableció la meta de inflación interanual para el bienio 2016-2017 en un 3,0% con un rango de tolerancia de ± 1 p.p., empero, en lo que respecta a la estimación realizada por la Sutel, para los incrementos salariales del año 2017, considera un aumento de **un 3% para cada semestre (lo cual da como resultado un aumento acumulado anual mayor a un 6,0%)**. Sobre este tema, considera el Órgano Contralor que la propuesta de la Sutel no se ajusta a las consideraciones macroeconómicas determinadas por el Banco Central, por lo tanto, se insta al Consejo de esa Superintendencia a realizar los ajustes respectivos en la etapa de formulación presupuestaria correspondiente al periodo 2017.

IV. DISTRIBUCIÓN DE COSTOS COMUNES EN PROYECTOS ADMINISTRATIVOS FINANCIADOS CON SUPERÁVIT.

De la lectura de los proyectos contemplados por la Sutel para el periodo 2017, se desprende que los mismos responden a las atribuciones encomendadas legalmente a ese

¹² Programa Macroeconómico 2016-2017.

órgano para ejercer sus atribuciones regulatorias en el mercado de las telecomunicaciones y en su gran mayoría son financiados con recursos superavitarios de la Sutel.

Sobre este punto, se identifica que por la naturaleza de los proyectos O-1, O-2, O-3, O-4, O-5, O-6, TI-1, TI-2 (Ver cuadro N° 2) su financiamiento debería ser proporcional a cada una de las fuentes de ingreso de la Sutel y no únicamente con recursos superavitarios de la fuente de regulación como lo propone la Sutel, dado que los mismos responden a actividades de soporte-administrativo y no de regulación exclusivamente.

Cuadro N.º 2
Superintendencia de Telecomunicaciones
Detalle de proyectos de soporte-administrativo

Proyecto	Monto
O-1 Centro de Excelencia Sutel. Fase 2; Gestión del Talento para Capacitación- Desarrollo, Evaluación Desempeño y Sucesión.	70.000,00
O-2 Plan Estratégico de información y documentación de la Sutel. Fase 2: Implementación de la estrategia.	25.000,00
O-3 Desarrollo e implementación del sistema de costeo de la Sutel.	25.000,00
O-4 Sistema de Control de Propiedad, Planta y Equipo de la Sutel.	20.196,00
O-5 Desarrollo e implementación de procesos de análisis, evaluación y seguimiento de los sistemas de Control Interno.	40.000,00
O-6 Implementación de un Sistema de Gestión de Proyectos Institucional	40.000,00
TI-1 Plataforma de interoperabilidad e integración digital para la tramitología en línea de los procesos institucionales.	84.150,00
TI-2 Portal Sutel para indicadores de Telecomunicaciones.	28.050,00

Fuente: *Elaboración propia.*

Si bien es cierto, esta situación no afecta la estimación del monto del canon de regulación para el periodo 2017 por cuanto dichos proyectos se financian con recursos superavitarios, es preciso que esa administración, en el proceso de formulación presupuestaria del año 2017, realice los ajustes pertinentes, con el propósito de que los costos de esos proyectos, en las etapas de ejecución y liquidación, se ajusten al principio de servicio al costo, de forma tal que su costo sea asumido proporcionalmente entre las distintas fuentes de ingreso de la Sutel que correspondan.

V. SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SERVICIO AL COSTO.

Tal como ha sido reiterado por este Órgano Contralor, el cálculo del canon de regulación del sector telecomunicaciones, durante las etapas de cálculo, ejecución y liquidación, ha de obedecer a la aplicación del principio de servicio al costo, principio que postula que dicho canon debe contemplar única y exclusivamente los costos necesarios para prestar el servicio de regulación.

Teniendo en cuenta dicho parámetro, y considerando que la Sutel al 31 de diciembre de 2015 generó recursos superavitarios provenientes de la fuente de regulación¹³ por un monto de ¢3.476.390,7 miles, de los cuales incorporó en el presupuesto ordinario 2016¹⁴ la suma de ¢1.265.324,4 miles, en la presente propuesta del proyecto del canon de regulación para el periodo 2017 incorpora ¢1.048.196,0 miles, y en el Presupuesto Extraordinario N.º 1-2016¹⁵ incorporó la suma de ¢308.054,0; se tiene como resultado un superávit sin asignar por la suma de ¢854.816,3 miles.

Cuadro N.º 3
Superintendencia de Telecomunicaciones
Detalle del superávit acumulado de la fuente de regulación
Datos en miles de colones

Detalle	Monto
(A) Superávit acumulado al 31/12/2015	3.476.390,7
(B) Superávit presupuestado periodo 2016	1.265.324,4
(C) Superávit presupuestado PE-01-2016	308.054,0
(D) Superávit presupuestado Canon Regulación 2017	1.048.196,0
(A-B-C-D) Superávit sin asignar	854.816,3

Fuente: Elaboración propia.

Ante el panorama descrito y en estricto apego al principio de servicio al costo, se insta al Consejo de la Sutel para que los recursos superavitarios sin asignación presupuestaria provenientes de la fuente de regulación, sean reconocidos de forma efectiva y siguiendo los procedimientos establecidos a los operadores regulados o en su defecto, siguiendo los mecanismos presupuestarios vigentes, se inviertan en actividades propias de la regulación de telecomunicaciones, considerando para ello las necesidades y

¹³ Según liquidación presupuestaria de la Sutel, presentada mediante Oficio 01119-SUTEL-DGO-2016 del 16 de febrero de 2016.

¹⁴ Según consta en oficio DFOE-IFR-0518 del 9 de diciembre de 2015.

¹⁵ Aprobado por esta Contraloría General mediante oficio DFOE-IFR-0211 del 26 de mayo de 2016.

DFOE-IFR-0343

11

26 de julio, 2016

posibilidades reales de ejecución de recursos de ese órgano regulador, de forma tal que se logre minimizar el riesgo de acumular, nuevamente, recursos superavitarios al final del periodo presupuestario.

VI. SE RESUELVE

De conformidad con lo indicado en los puntos anteriores, se aprueba a la SUTEL el canon correspondiente a la actividad de regulación del mercado de las telecomunicaciones, solicitado para ser cobrado en el año 2017 por la suma de ¢6.060.256,1 miles, por cuanto a criterio de la Contraloría General se da una vinculación razonable entre el POA y la propuesta de cánones, dadas las obligaciones legales que debe cumplir la SUTEL.

A partir de ello, debe ser tomado en cuenta como el límite máximo que por concepto de ingresos del canon de regulación debe ser incorporado en el presupuesto institucional que debe presentar a aprobación de esta Contraloría General, conforme lo señalado en los artículos 18 y 19 de la Ley N.º 7428.

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,



Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Gino Ramírez Solís
Asistente Técnico

Josué Calderón Chaves
Fiscalizador

MAS/GRS/JCC/mzl

Ce: Licda. Anayansie Herrera Araya, Auditoría Interna, ARESEP.
Lic. Alfredo Cordero Chinchilla, Secretario, Junta Directiva, ARESEP.
G-2016000657, P-1

Ni: 9952, 14257, 14759, 14876, 15080, 14866