Al contestar refiérase
al oficio N° 10918

31 de julio, 2018
DFOE-EC-0548

Licenciado
Roberto Jiménez Gómez
Regulador General
AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ARESEP)
dlepiz@aresep.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Aprobación del proyecto de los cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) para el año 2019.

Con el propósito de que lo haga del conocimiento de los señores miembros de la Junta Directiva de esa entidad reguladora, en la sesión inmediata posterior al recibo de este oficio, se le remite, dentro del plazo establecido en el artículo 82, inciso d) de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), N° 7593, el presente oficio preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan algunos aspectos referentes a la aprobación del proyecto de cánones de las áreas de regulación de la ARESEP para el año 2019, 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 que la Contraloría General de la República (CGR), es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus funciones y atribuciones.

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

3) El artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593, modificada por la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, N° 8660, establece que la aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la ARESEP y de la SUTEL corresponde a la CGR.

4) En la resolución N° 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 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)"[1] (en adelante, Reglamento de aprobación de cánones R-2-2012-DC-DFOE), sobre la aprobación de los proyectos de cánones de dichas instituciones, conforme a las competencias de la CGR.

5) Mediante oficio N° 301-RG-2018[2] del 13 de abril de 2018, suscrito por el señor Roberto Jiménez Gómez, Regulador General, se presentó para aprobación de la Contraloría General de la República, el "Proyecto de Cánones 2019", que incorpora el Plan Operativo Institucional (POI) para ese año, aprobado por la Junta Directiva de la ARESEP[3].

6) La CGR, mediante publicación realizada en el Diario Oficial "La Gaceta" N° 92 del 25 de mayo de 2018 y en el sitio web www.cgr.go.cr, otorgó audiencia a las empresas reguladas, para que formulasen sus observaciones, conforme al inciso c) del citado artículo 82 de la Ley N° 7593.

7) En respuesta a la audiencia dada, la CGR recibió observaciones presentadas en tiempo por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Foro Nacional de Transporte Público, Modalidad Autobús; de las cuales se detalla un resumen a continuación:

a) Observaciones del Instituto Costarricense de Electricidad

El ICE hace una serie de observaciones relativas al superávit y al comportamiento de las cuentas presupuestarias, así como de la utilización de plazas por servicios profesionales.

b) Observaciones del Foro Nacional de Transporte Público, Modalidad Autobús

El Foro centra sus argumentos en la importancia de que la ARESEP se ajuste a los lineamientos determinados por el Gobierno de la República de austeridad, reducción y racionalización en el gasto público, en verificar la efectiva vinculación de las sumas requeridas por la ARESEP para el año 2019, a las erogaciones proyectadas para ejecutar

[1] Reformado por Resolución R-DC-71-2016 del Despacho Contralor del dieciséis de agosto de 2016, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 184 del 26 de septiembre de 2016.
[2] Ver documento electrónico "Oficio 301-RG-2018. Remisión del proyecto de Cánones 2018 a la CGR firmado".
[3] Acuerdo 04-023-2018, del acta de la sesión extraordinaria 23-2018, celebrada el 13 de abril de 2018.

el ejercicio de regulación y que sean pertinentes para garantizar la continuidad y calidad de las actividades reguladas y en incorporar al Presupuesto del año 2019 el monto que tiene como superávit acumulado, al 31 de diciembre de 2017.

De conformidad con lo señalado en los artículos 8 y 9 del Reglamento de aprobación de cánones R-2-2012-DC-DFOE, el análisis realizado por la CGR de las observaciones presentadas consta en el expediente respectivo.

II. BASE JURÍDICA Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIA

A la CGR, con base en el artículo 82 de la Ley N° 7593, le corresponde aprobar el proyecto de cánones de regulación que presente la ARESEP en cada período. Esa fuente de financiamiento debe ser determinada previamente por esa entidad reguladora con base en el principio del servicio al costo y de conformidad con las competencias establecidas en el marco legal.

Siendo así, el proyecto de cánones de regulación debe establecerse fundamentado en los costos que implican las actividades y proyectos de regulación descritos en el POI, el cual debe ser concordante con los objetivos y metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, según se señala en los artículos 5 y 11 del Reglamento de aprobación de cánones R-2-2012-DC-DFOE.

En atención a la atribución legalmente descrita en el referido artículo 82 de la Ley N° 7593, la CGR conforme a la potestad emanada del artículo 23 de su Ley Orgánica, ha dictado la normativa reglamentaria que precisa la función de valorar el proyecto de cánones de regulación presentado por la Autoridad Reguladora. Así, mediante la resolución N° R-DC-55-12, dictada a las 9 horas del 7 de mayo de 2012 y su reforma[4], 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 ARESEP y la vinculación del monto propuesto con los proyectos y competencias a cumplir, definidas en el POI y en la legislación correspondiente, de conformidad con lo establecido en 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 siguiente al de dicha aprobación[5].

La aprobación del canon de regulación es considerada como un paso previo al proceso de aprobación presupuestaria, que le permite a la entidad reguladora perfilar el monto máximo que por ese rubro y por su naturaleza jurídica de fuente de financiamiento, tiene la posibilidad de incorporar al presupuesto inicial[6], a presentar para su debida

[4] Reformado mediante la Resolución R-DC-71-2016 del Despacho Contralor del 16 de agosto de 2016s, publicada en La Gaceta N° 184 del 26 de septiembre de 2016.
[5] Ver al respecto los artículos 4, 5 y 11 del Reglamento de aprobación de cánones R-2-2012-DC-DFOE.
[6] Según lo indica el artículo 72 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593.

aprobación ante la Contraloría General, a más tardar el 30 de septiembre de cada año, 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 ARESEP, 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, no absoluto, en el entendido que su cobro queda aún sujeto al monto de egresos que se aprobaren como parte del presupuesto inicial del periodo correspondiente y la comprobación que debe realizar el propio regulador del cumplimiento de las proyecciones en que sustentó sus necesidades de ingreso. En caso contrario, de acuerdo con el principio de servicio al costo, es la obligación del regulador el ajustar el monto conforme a la ejecución real de las necesidades a cubrir con esta fuente de financiamiento, previo al debido cobro a los regulados.

Asimismo, tal y como se desprende del propio artículo 82 de la citada Ley N° 7593, le corresponde únicamente a la ARESEP, como entidad reguladora, ser la instancia que debe realizar la posterior distribución del monto global aprobado por el Órgano Contralor, 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 la CGR para determinar la aprobación o improbación que finalmente se realice en la presente gestión.

Por otra parte, el procedimiento descrito en la Ley N° 7593, establece que una vez recibido el proyecto, la CGR 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 ponencias con respecto a la propuesta de canon. Esa audiencia, según está regulado[7], 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 la Autoridad Reguladora, y no para dirimir controversias o intereses contrapuestos entre los objetantes y el proponente del proyecto de cánones de regulación[8].

A partir de lo expuesto, se desprende que en el acto 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, todo ello en estricto apego al principio de servicio al costo.

[7] Resolución R-DC-92-2010 del 27 de mayo de 2010.
[8] Artículo 9 del Reglamento de aprobación de cánones R-2-2012-DC-DFOE.

Como parte del proceso de aprobación del proyecto de cánones de regulación en comentario, la CGR procedió al análisis de las observaciones mencionadas anteriormente, atinentes al alcance de la presente aprobación, en tanto aquellas observaciones que lo superen, podrían ser consideradas por el Órgano Contralor en los demás procesos de fiscalización, de acuerdo con el ejercicio de sus competencias con las formalidades, plazos y regulaciones aplicables.

III. CONSIDERANDO

El análisis realizado por la CGR, comprobó la pertinencia legal de la propuesta del canon presentado por la ARESEP, al verificar que esta responde a los postulados legales vigentes y a los planes institucionales debidamente concordados con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Planes Sectoriales en lo que corresponda. Asimismo, se analizó la razonabilidad de los cálculos efectuados por el órgano regulador, todo ello, con sustento en lo señalado en los artículos 4, 5 y 11 del Reglamento de aprobación de cánones R-2-2012-DC-DFOE.

Del análisis realizado por la CGR al proyecto de cánones de regulación para el periodo 2019, se tiene que:

a) La información contenida en el Proyecto de Cánones de Regulación del año 2019 ha cumplido con los requisitos de admisibilidad establecidos en la Directriz N° R-DC-55-12.

b) Mediante acuerdo N° 04-23-2018, del acta de la sesión ordinaria 23-208 del 13 de abril de 2018, la Junta Directiva de la ARESEP resolvió aprobar en firme, de conformidad con la información remitida por la Dirección General de Estrategia y Evaluación[9], los resultados del cálculo del canon por actividad 2019 de esa Autoridad Reguladora. Los egresos totales se estiman en una suma de ₡23.305.710.926,00, siendo que, el financiamiento con recursos provenientes del canon de regulación correspondería a un monto de ₡16.582.994.909,00[10], distribuido según la actividad regulada, de la siguiente manera:

Actividad regulada	Monto de canon solicitado
Energía	₡6.146.797.884,00
Agua	₡3.083.799.106,00
Transporte	₡7.352.397.919,00

Fuente: CGR con información del "Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el año 2019".

[9] Ver documento electrónico: "Oficio 242-SJD-2018. Aprobación del POI 2019".

[10] Los restantes ₡6.722.716.017,00 se financian de la siguiente forma: ₡5.662.502.003,00 con Superávit de ejercicios anteriores, ₡610.064.260,00 provenientes de intereses y multas y ₡450.149.754,00 con ingresos provenientes de la prestación de servicios a terceros.

c) De acuerdo con la información contenida en el expediente del "Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el año 2019"[11], la Autoridad Reguladora cuenta con un método de costeo que se fundamenta en dos aspectos. Por una parte, se sustenta en la distribución por horas de acuerdo con la cantidad de funcionarios de cada una de las actividades reguladas; y por otro, con base en un prorrateo de un listado de servicios que utilizan diversos parámetros para distribuir los costos (metros cuadrados, número de funcionarios, órdenes de salida de vehículos, entre otros). La idoneidad de este sistema para identificar el costo de cada actividad regulada fue certificada por el Regulador General[12], según lo establecido en el Reglamento de aprobación de cánones R-2-2012-DC-DFOE.

d) En relación con el Plan Operativo Institucional 2019 enviado a la Contraloría General, la ARESEP indica:

> *…se encuentra alineado con el Direccionamiento Estratégico 2017-2022, aprobado por la Junta Directiva mediante acuerdo 034-2016 de la sesión 34-2016. La metodología para el desarrollo de la planificación estratégica institucional está basada contempla (sic) la vinculación entre los objetivos establecidos en el Direccionamiento Estratégico Institucional y los correspondientes Planes Operativos (POI). / El Plan Operativo Institucional 2019 está directamente relacionado con la solicitud de recursos para aprobación incluida en el Proyecto Cánones 2019 de la Aresep* (sic) *y fue elaborado a partir de los requerimientos y estimaciones de los responsables de cada área ejecutora, con base en los lineamientos emitidos por la Junta Directiva y las instrucciones del Regulador General. El proceso de formulación fue coordinado por la Dirección General de Estrategia y Evaluación, tal y como lo establece el Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF) de la Aresep* (sic).

e) De acuerdo con lo anterior, la metodología para el desarrollo de la planificación estratégica institucional está basada en la gestión por resultados, la cual contempla la elaboración de metas e indicadores medibles cuantitativa y cualitativamente, el establecimiento de líneas base y metas anuales para cada uno de los objetivos estratégicos y vinculación entre los objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional y el POI.

f) Según certificación emitida por la Dirección de Estrategia y Evaluación de la ARESEP, el POI 2019 para el proyecto de Cánones 2019, se realizó en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales de energía, transporte y agua[13].

g) El proyecto de cánones incorpora previsiones para el financiamiento de los servicios que debe brindar como ente regulador, según lo indicado en su ley de creación,

---

11 Ver documento electrónico: "Anexo 1. Insumo para la formulación del canon f".
12 Ver documento electrónico "Certificación sobre sistema de costeo 2019 firmado".
13 Ver documento electrónico "Certificación vinculación POI y PND".

así como para la ejecución de los programas y proyectos establecidos en el POI; además, para las obligaciones legales que deben cumplirse, como es el caso de las previsiones para el pago de Indemnizaciones. Cada previsión de gastos toma como fuente de financiamiento la estimación del canon de regulación, una vez acreditadas las otras fuentes de ingresos con las que cuenta la ARESEP.

h) Se realizó el análisis de los proyectos contenidos en el POI 2019 para identificar el método mediante el cual obtuvieron la proyección de gastos, lo que permitió la verificación de la razonabilidad de los gastos asociados y su vinculación con el principio de servicio al costo.

i) El POI 2019 incluye 25 proyectos que se enfocan en el cumplimiento de los objetivos contenidos en el Plan Estratégico. Dichos proyectos, según se indica, serán desarrollados por los programas de Administración y de Regulación y contemplan una estimación total de recursos de ₡3.073,8 millones, los cuales han sido debidamente programados para su ejecución, siendo que la mayor parte son plurianuales, por lo que se ejecutarán a lo largo de varios períodos, hasta su finalización.

j) Los siguientes cuadros muestran la distribución de los proyectos contemplados en el POI, tanto por programa presupuestario como por Objetivo Estratégico:

ARESEP: Propuesta Proyecto de Cánones 2019 (Proyectos según estructura programática)

Programa Presupuestario	Proyectos	Monto en MM colones	Estructura
1.1. Administración superior	3	365,0	12.0%
1.2. Regulación indirecta	4	225,0	7,0%
2. Regulación directa	18	2.483,8	81,0%
Total	**25**	**3.073,8**	**100,0%**

Fuente: CGR con información del "Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el año 2019"

ARESEP. Propuesta Proyecto de Cánones 2019 (Distribución portafolio de proyectos POI 2019)

Objetivo estratégico	Proyectos	Monto en MM colones	Estructura
1 OE2. Calidad[14]	18	2.368,1	77,0%
OE3. Instrumentos regulatorios[15]	5	340,8	11,0%
OE4. Eficiencia y Eficacia [16]	2	364,9	12,0%
Total	**25**	**3.073,8**	**100,0%**

Fuente: CGR con información del "Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el año 2019"

[14] Ejercer una fiscalización efectiva va procurando el acceso, cantidad, continuidad y confiabilidad en la prestación de los servicios públicos para la mejora continua de la calidad.

[15] Diseñar, actualizar e implementar instrumentos de regulación basados en principios de regulación y de políticas públicas que incorporen criterios de calidad, costos, innovación, equidad, bienestar social, sostenibilidad ambiental e incentivos a la eficiencia para la innovación.

[16] Fortalecer una organización innovadora y eficaz orientada a la excelencia y al cumplimiento de las metas estratégicas.

k) Las actividades operativas para el cumplimiento de las funciones encomendadas por ley a la ARESEP, destinadas a ejercer una fiscalización efectiva, procurando el acceso, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad en la prestación de los servicios públicos para la mejora continua de la calidad, abarcan la mayor proporción de recursos del proyecto de cánones. La vinculación de los recursos con esas actividades operativas se realiza a partir de los objetivos estratégicos por programa y por área responsable.

l) La ARESEP ha establecido una metodología para el cálculo del canon por intendencia, que permite identificar el monto del canon como un residuo derivado de la última liquidación aprobada y de las necesidades a cubrir en el siguiente periodo de regulación.

m) La ARESEP incorpora previsiones para el financiamiento de obras y servicios, para la continuidad del servicio, con el propósito de garantizar su adecuado desarrollo en el tiempo.

IV. SE RESUELVE

De conformidad con lo indicado, la Contraloría General de la República aprueba el proyecto de cánones presentado por la ARESEP, correspondiente a las actividades de regulación de energía, aguas y transporte para el año 2019, por la suma de ₡16.582.994.909,00 desglosado de la siguiente manera:

Actividad regulada	Monto de canon aprobado
Energía	₡6.146.797.884,00
Agua	₡3.083.799.106,00
Transporte	₡7.352.397.919,00

Dicha aprobación se otorga en virtud de que se observa una vinculación razonable, en lo que corresponde, entre el POI y la propuesta de cánones, dadas las obligaciones legales que debe cumplir la ARESEP.

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

Asimismo, se le indica a la ARESEP que la estimación del costo de los servicios debe realizarse bajo el estricto apego del principio de servicio al costo, considerando ante todo la razonabilidad de los gastos que generan la obligación del canon y realizando la previsión para que no se incluyan recursos de proyectos que han sido incorporados en el cobro de cánones de regulación de años anteriores.

Bajo esta premisa y con fundamento en lo estipulado en los artículos 7, 8 y 10 del Reglamento de aprobación de cánones R-2-2012-DC-DFOE, en caso de contar con recursos provenientes del superávit como fuente de ingreso, la ARESEP deberá presentar en las subsiguientes solicitudes de aprobación de cánones de regulación, información detallada sobre el origen y la aplicación de los recursos del superávit obtenido en el periodo "t-2", incorporados en la propuesta de cánones. Lo anterior con el propósito de hacer que esos recursos sean trazables al mayor nivel de detalle posible, y cumplir con lo estipulado en los artículos 5 y 11 del Reglamento supracitado, en cuanto a la necesidad de contar con un sistema de costeo que permita determinar el costo de cada una de las actividades ordinarias y especiales, que constituyen los programas y proyectos propios de la gestión del ente regulador identificados por cada área de regulación, tal como lo indica el artículo 82 de la Ley Nº 7593, y la razonabilidad que deben tener los cálculos efectuados para determinar el proyecto de cánones de conformidad con el sistema de costeo utilizado.

Por otra parte, debe tener en cuenta la ARESEP, que el monto aprobado se fundamenta en los costos provistos a erogar en la función de regulación que anualmente se programa. Así, es deber, que para el siguiente proceso de ejecución del canon de regulación, así como para la valoración del proyecto de aprobación de esta fuente de ingresos que se lleva a cabo en esta instancia, con base en el principio de transparencia, sea publicitado y se adjunte no sólo la identificación de los costos de la regulación anual −como lo ha venido realizando hasta el momento−, sino que, además, se adjunte un cronograma de ejecución de la cancelación prevista de dichos costos, con el fin de verificar en qué momento durante el año se ocuparán efectivamente los recursos del canon.

En línea con lo anterior, y teniendo presente que el monto de canon es el monto máximo a presupuestar como límite superior a cobrar en el inmediato periodo anual, bajo el principio de servicio al costo la ARESEP debe, en caso de presentarse sub-ejecuciones en sus egresos, valorar ajustar el monto del canon antes de su cobro, en aquellos casos en que sea operativamente viable, en función de los instrumentos de planificación vigentes. Lo anterior, a efectos de que le permita 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° 7593.

El ejercicio realizado en esta instancia no constituye una aprobación presupuestaria; por tanto, no se está ante un análisis por objeto del gasto que implique una revisión de montos o supuestos específicos, sino que constituye un monto de ingreso total estimado, que debe ajustarse a la mejor técnica de proyección que considere el órgano regulador y asegurar que las proyecciones de gasto que justifican este ingreso estimado, fueron realizadas considerando el principio de servicio al costo y la razonabilidad del gasto.

La ARESEP es responsable de atender lo dispuesto en los principios de eficiencia, eficacia y economicidad contenidos en el inciso b) del artículo 5 de la Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Nº 8131.

Esta aprobación, conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, se encuentra sujeta al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenido en la Ley General de la Administración Pública.

Atentamente,

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA COSTA RICA

ROBERTO ARMANDO JAIKEL SABORIO (FIRMA)

Lic. Roberto Jaikel Saborío M.Sc.
Gerente de Área

MARCO VINICIO SANCHEZ VILLALOBOS (FIRMA)

Lic. Marco Sánchez Villalobos
Asistente Técnico

CARLOS ARTURO GUERRERO BAZO (FIRMA)

Lic. Carlos Guerrero Bazo
Fiscalizador

ncs

Ci: Licda. Anayansie Herrera Araya, Auditora Interna., ARESEP. herreraaa@aresep.go.cr
Lic. Alfredo Cordero Chinchilla, Secretario, Junta Directiva, ARESEP. corderoca@aresep.go.cr
G: 2018000071-1
Ni: 9678, 9741, 9759, 14598, 14640, 14646, 16717, 16980