

Al contestar refiérase
al oficio n.º **12153**

31 de julio, 2024
DFOE-SOS-0434

Señor
Eric Bogantes Cabezas
Regulador General
AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Estimado señor:

Asunto: Aprobación del proyecto de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para el 2025

Con el propósito de que lo haga del conocimiento de las personas integrantes de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y se emitan las instrucciones a las instancias que resulten pertinentes, se remite el oficio preparado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan aspectos referentes a la aprobación del proyecto de cánones de regulación de la ARESEP para el 2025, de conformidad con 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. Fundamento normativo de la gestión

El artículo 183 de la Constitución Política establece que la Contraloría General de la República 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. Asimismo, el artículo 184, inciso 5), dispone que son deberes y atribuciones de la Contraloría General, las que le asignen la Constitución Política y las leyes.

Por su parte, los incisos c) y d) el artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, n.º 7593, establecen que la aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la ARESEP le corresponde a la Contraloría General. En ese sentido, mediante resolución n.º R-DC-55-12 se emitió el Reglamento sobre la aprobación

DFOE-SOS-0434

2

31 de julio, 2024

de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) (R-2-2012-DC-DFOE)¹, acerca de la aprobación de los proyectos de cánones de esas instituciones, conforme a las competencias de la Contraloría General.

La aprobación del canon de regulación es considerado 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 inicial², a presentar para su debida 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.º 7428.

El ejercicio realizado en esta instancia no constituye una aprobación presupuestaria como tal, ya que no considera los eventuales efectos de la aplicación de lo indicado en los artículos 5, 9 y 10 del Título IV de la Ley n.º 9635; por tanto, no se está ante un análisis por objeto del gasto, sino que constituye un monto de ingreso total estimado, que debe ajustarse a la mejor técnica de proyección que considere el Ente 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.

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.

II. Petitoria de la ARESEP

Mediante oficio n.º OF-0431-RG-2024 del 12 de abril de 2024, suscrito por el Sr. Eric Bogantes Cabezas, Regulador General, se presentó para aprobación de la Contraloría General el “Proyecto de Cánones 2025”, que incorpora el Plan Operativo Institucional de ese año, aprobado por la Junta Directiva de la ARESEP³.

La solicitud planteada por ARESEP estima los egresos derivados de la regulación en ¢16.832.589.436⁴, siendo que, el financiamiento con recursos provenientes de los cánones de regulación corresponde a un monto de ¢15.333.864.348, distribuido por cada actividad regulada: Energía, Agua y Transporte. La propuesta de cánones sometida a aprobación para el 2025 por parte de ARESEP presenta un aumento de 8,1% con respecto

¹ Reformado por Resolución R-DC-71-2016 del Despacho Contralor del 16 de agosto de 2016, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 184 del 26 de septiembre de 2016.

² Según lo indica el artículo 72 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos n.º 7593.

³ Acuerdo de la Junta Directiva 02-27-2024, del acta de la sesión extraordinaria 27-2024, celebrada el 11 de abril de 2024.

⁴ El presupuesto total de la ARESEP es de ¢17.119,8 millones compuesto de ¢16.832,6 millones de ingresos relacionados con actividades de la regulación y ¢287,2 millones en ingresos de actividades no relacionadas con la regulación. De la cifra vinculada con la regulación, ¢15.333,9 millones son por concepto de cánones de regulación, ¢648,2 millones corresponden a la acreditación de superávit de períodos anteriores y ¢850,5 millones por otros ingresos.

DFOE-SOS-0434

3

31 de julio, 2024

al proyecto de cánones propuesto para 2024⁵ y del 12,1% entre el año 2023 y 2024, según se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
Proyecto de cánones por servicio regulado 2023-2025

- en colones -

Servicio Regulado	Año 2023	Año 2024	Año 2025	Variación 2023-2024	Variación 2024-2025
Canon bruto de regulación					
Energía	6.969.368.311	6.526.897.666	6.940.906.476	-6,4%	6,3%
Agua	3.454.274.264	3.543.009.437	3.881.919.159	2,6%	9,6%
Transportes	6.116.919.022	6.811.768.014	6.009.763.801	11,4%	-11,8%
Total	16.540.561.597	16.881.675.117	16.832.589.436	2,1%	-0,3%
Canon neto de regulación					
Energía	4.662.273.913	5.518.887.736	6.658.869.686	18,4%	20,7%
Agua	2.713.068.194	3.342.920.512	3.536.347.308	23,2%	5,8%
Transportes	5.282.500.463	5.323.877.703	5.138.647.354	0,8%	-3,5%
Total	12.657.842.570	14.185.685.951	15.333.864.348	12,1%	8,1%

Fuente: CGR con información del Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el año 2025 y el presentado en el año 2024.

La diferencia entre el canon bruto y el canon neto para cada actividad regulada, corresponde al uso de otras fuentes de financiamiento, tales como el uso del superávit y otros ingresos como por ejemplo multas a las empresas reguladas. Como se puede observar, si bien el canon neto sujeto a aprobación aumenta de ¢12.657,8 millones en 2023 a ¢15.333,9 millones en 2025 (21,1% de crecimiento), el canon bruto, que integra todas las fuentes de financiamiento del ente regulador, aumenta un 1,7% entre 2023 y 2025.

Al integrar las fuentes de financiamiento, para el 2025 la partida de servicios presenta un incremento de 29% respecto al canon solicitado para el año 2024; explicado principalmente por un aumento en los servicios de gestión y apoyo requeridos para la ejecución de los proyectos y actividades estratégicas ejecutadas por la Autoridad Reguladora y por el incremento de la partida de servicios comerciales, utilizada para el

⁵ Es importante señalar que el Proyecto de Cánones de la ARESEP para el año 2024 fue improbadado debido a que el acuerdo de la Junta Directiva no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 55 de la Ley n.º 7593, por lo que en aplicación del artículo 12 del Reglamento de Aprobación de Cánones de ARESEP y SUTEL, se fijaron los montos de cánones como sigue: ¢3.960,3 millones para el canon de energía, ¢2.260,7 millones para el canon de agua y ¢5.862,9 millones para el canon de transporte, para un total de ¢12.083,9 millones, como monto máximo a incluir por este rubro en la aprobación del presupuesto inicial del 2024.

DFOE-SOS-0434

4

31 de julio, 2024

pago de publicaciones de convocatorias a audiencias públicas, de resoluciones y otros comunicados que deba realizar la ARESEP a los regulados. Por otra parte, las principales disminuciones indicadas en el proyecto de cánones son en la partida de bienes duraderos (-48,5% respecto al proyecto de cánones 2024) y en transferencias corrientes (-38,3% respecto al proyecto de cánones 2024).

De acuerdo con la información contenida en el expediente del Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el 2025, los montos por actividad regulada fueron calculados con sustento en un sistema de costeo que permite identificar el costo de cada actividad regulada⁶. Además, la ARESEP afirma⁷ que el proyecto de cánones 2025 incorpora las actividades y proyectos que planea ejecutar la institución, los cuales fueron formulados en el marco del Plan Estratégico Institucional 2023-2028⁸, con los recursos requeridos para su implementación.

III. Audiencia a las empresas reguladas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 82 inciso c) de la Ley n.º 7593 y en la resolución n.º R-DC-55-12, la Contraloría General otorgó la audiencia a las empresas reguladas y a los interesados, para que formularan sus observaciones al proyecto de cánones, mediante publicación realizada en el Diario Oficial La Gaceta N° 155 del 25 de junio de 2024 y en el sitio web de la Contraloría General.

En respuesta a dicha audiencia y al finalizar el plazo de mérito, no se recibieron observaciones de los sujetos regulados por parte de la ARESEP, por lo que no se requirió análisis adicionales derivado de este proceso.

IV. Resultados del análisis del Proyecto de Cánones

El análisis realizado por la Contraloría General de la República establece la razonabilidad de la propuesta de cánones presentada por el Ente Regulador; para ello se verifica que dicha propuesta responda a la legalidad aplicable y a los planes institucionales de la ARESEP, asimismo, se analiza la razonabilidad de los cálculos efectuados por la Administración; todo ello, con sustento en lo señalado en los artículos 4, 5 y 11 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) y su reforma.

A partir de lo anterior, del análisis realizado por la Contraloría General al proyecto de cánones de regulación para el periodo 2025 presentado por la ARESEP, para la respectiva aprobación, se tiene lo siguiente:

⁶ Certificación sobre el Sistema de Costeo emitido por el Director General de Estrategia y Evaluación el 11 de abril de 2024.

⁷ Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP 2025, página 17.

⁸ Aprobado por la Junta Directiva mediante acuerdo 02-45-2022, de la sesión ordinaria 45-2022, celebrada el 11 de julio de 2022.

DFOE-SOS-0434

5

31 de julio, 2024

- La información contenida en el Proyecto de Cánones de Regulación del 2025 (en adelante Proyecto) cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en la Resolución N.º R-DC-55-2012 (reformada por la resolución N.º R-DC-71-2016), según lo señalado en los artículos 4 y 7 del citado Reglamento.
- El Proyecto responde a los planes institucionales y planes estratégicos de la entidad; además, los cálculos efectuados por el Ente Regulador responden a la proyección de costos e inversiones para cubrir el servicio de regulación, según los artículos 5 y 11 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) (R-2-2012-DC-DFOE).
- Con base en la información aportada por la ARESEP, se acredita que el sistema de costeo que sustenta la propuesta de cánones es consistente con lo solicitado, tanto por la Ley n.º 7593 como por el reglamento de aprobación de cánones emitido por el Órgano Contralor.
- El Proyecto incorpora provisiones para el financiamiento de los servicios que debe brindar como Ente Regulador, según lo indicado en su ley de creación. Incorpora provisiones para la ejecución de los programas y proyectos establecidos en el plan operativo institucional, para el financiamiento de obras y servicios, para la continuidad del servicio, en procura de su adecuado desarrollo en el tiempo, así como para atender las obligaciones legales que deben cumplirse, como es el caso del pago de indemnizaciones. Cada previsión de gastos toma como fuente de financiamiento la estimación del cánones de regulación, una vez acreditadas las otras fuentes de ingresos con las que cuenta la ARESEP.
- Se verificó que el Proyecto detalla las fuentes de financiamiento por actividad regulada. En el cuadro 2 se puede observar las fuentes de financiamiento del total de los montos de gasto presupuestado.
- De acuerdo con la información suministrada por la ARESEP, los recursos contenidos dentro del proyecto de cánones se encuentran vinculados con los objetivos estratégicos de la entidad, tal como se evidencia en el cuadro 3.

Cuadro 2
Desglose de fuentes de financiamiento por actividad regulada
-en millones de colones-

Origen de los ingresos	ACTIVIDAD REGULADA			Total
	Energía	Agua	Transporte	
Superávit Específico de la Actividad Regulada	0	179,0	469,2	648,2
Otros ingresos	282,0	166,5	402,0	850,5
Canon de Regulación	6.658,9	3.536,4	5.138,6	15.333,9
TOTAL	6.940,9	3.881,9	6.009,8	16.832,6

Fuente: CGR con información del Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el año 2025.

Cuadro 3
Vinculación del Proyecto de Cánones con el Plan Estratégico de ARESEP 2023-2028 por programa presupuestario
-en millones de colones-

Objetivo Estratégico	Programa Administrativo	Programa Regulación de Servicios Públicos	Total ^{1/}	Participación relativa
OE 1: Usuarios	210,1	794,8	1.004,9	5,9%
OE 2: Fiscalización Calidad	46,9	1.546,2	1.593,0	9,3%
OE 3: Fiscalización Económica	151,2	1.004,9	1.156,1	6,8%
OE 4: Fijación Tarifaria	12,1	2.119,1	2.131,2	12,4%
OE 5: Eficiencia Operativa	1.655,5	275,2	1.930,6	11,3%
OE 6: Gobierno Corporativo	12,1	624,3	636,4	3,7%
Operativo	5.228,1	3.439,4	8.667,5	50,6%
Total	7.315,9	9.803,9	17.119,8	100,0%

^{1/} La vinculación realizada por la Entidad incluye tanto los recursos relativos a la Regulación (¢16.832,6 millones) como aquellos no relacionados con esta labor (¢287,2 millones).

Fuente: CGR con información del Proyecto de Cánones 2025.

- Según el Plan Operativo Institucional 2023, la ARESEP tiene un portafolio de proyectos y actividades estratégicas compuesto de 49 metas. Este portafolio, según indica la ARESEP, será desarrollado por los programas de Administración y de Regulación de Servicios Públicos, y su financiamiento contempla recursos de cánones de regulación por la suma de ¢2.032,4 millones y ¢966,7 millones de recurso interno. En el siguiente cuadro 4 se muestra la distribución de los proyectos y actividades estratégicas contemplados en el Plan Operativo Institucional por programa presupuestario:

Cuadro 4
Distribución del portafolio de proyectos y actividades estratégicas 2025 y su
previsión de recursos, según programa presupuestario

Programa Presupuestario	Proyectos y Actividades Estratégicas	Monto Cánones (en millones de colones)	Monto Recurso Interno (en millones de colones)	Total (en millones de colones)	Participación relativa
Programa 1 Administración	15	376,2	433,4	809,6	27,0%
Programa 2 Regulación de Servicios Públicos	34	1.656,2	533,3	2.189,5	73,0%
Total	49	2.032,4	966,7	2.999,1	100,0%

Fuente: CGR con información del “Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el año 2024”

- Asimismo, según la información suministrada, la Administración ha establecido una metodología para el cálculo del canon por intendencia, que permite identificar el monto del canon para el 2025 como la diferencia entre el monto del superávit de la última liquidación aprobada en cada actividad regulada, de otros ingresos percibidos por actividad, y de las necesidades de financiamiento del gasto que se requieren cubrir para el siguiente año.

V. Consideraciones para la ARESEP

La ARESEP es responsable de que la estimación del costo de los servicios se realice 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.

Es deber de esa Administración, que para el siguiente proceso de ejecución de los cánones 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

DFOE-SOS-0434

8

31 de julio, 2024

regulación anual –como lo ha venido realizando hasta el momento–, sino que, además, se adjunte un cronograma de ejecución prevista de dichos costos, con el fin de verificar en qué momento durante el año se ocuparán efectivamente los recursos del canon.

Lo anterior, transparenta el ejercicio del Regulador, al evidenciar ante los regulados, órganos de control y fiscalización y la ciudadanía en general, el cumplimiento del principio de servicio al costo en su gestión, imperativo legal que respalda la naturaleza y el fin mismo de los cánones de regulación que percibe como fuente de ingresos necesaria para llevar a cabo una administración eficiente.

Teniendo presente que el monto de los cánones es el monto máximo a presupuestar como límite superior a cobrar en el inmediato periodo anual, bajo el principio de servicio al costo, en caso de presentarse sub-ejecuciones en sus egresos, la ARESEP debe 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 efecto 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.º 7593, además, conforme a los principios de eficiencia, eficacia y economía establecidos en el inciso b) del artículo 5 de la Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131.

VI. Conclusión

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 2025, por la suma de ₡15.333,9 millones, desglosado de la siguiente manera:

Cuadro 5
Canon aprobado por actividad regulada
-en colones-

Actividad Regulada	Monto de Canon Aprobado
Energía	6.658.869.686
Agua	3.536.347.308
Transporte	5.138.647.354
TOTAL	15.333.864.348

Fuente: CGR con información del “Proyecto de Cánones de Regulación de la ARESEP para el año 2025”

El citado monto debe ser tomado en cuenta como un límite máximo de los ingresos, que por concepto de los cánones de regulación debe ser incorporado en el presupuesto

DFOE-SOS-0434

9

31 de julio, 2024

institucional que se ha de presentar a aprobación de la 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, n.º 7428, se encuentra sujeta al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenido en la Ley General de la Administración Pública.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Erick Alvarado Muñoz
Asistente Técnico

Mairon E. Loaiza Monge
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

pmt

Ce: Sra. Anayansie Herrera Araya, Auditora Interna, ARESEP.
Sra. Marcela Vega Miranda, Secretaria de la Junta Directiva a.i., ARESEP.
G: 2024001864-1
Ni: 8061-2024