

**Al contestar refiérase  
al oficio N.º 13788**

30 de agosto, 2024  
**DFOE-CIU-0360**

Máster  
Cintha Arias Leitón  
Presidente del Consejo  
**SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES (SUTEL)**

Estimada señora:

**Asunto:** Aprobación del proyecto del canon de regulación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) para el año 2025

Con el propósito de que lo haga de conocimiento de los 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 resuelve el trámite de aprobación del proyecto de canon de regulación de la SUTEL para el año 2025. Ello de conformidad con lo que indica el artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593 y 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.
- 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

DFOE-CIU-0360

2

30 de agosto del 2024

servicios de telecomunicaciones de cancelar un canon de regulación, con el fin de dotar al órgano regulador de los recursos necesarios para una administración eficiente. 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. Dicho reglamento fue reformado mediante la Resolución R-DC-71-2016 del Despacho Contralor del 16 de agosto de 2016, publicado en La Gaceta N.º 184 del 26 de setiembre de 2016.
- 6) Mediante sesión ordinaria 011-2024 celebrada el 22 de mayo de 2024, el Consejo de la SUTEL aprobó internamente en el acuerdo N.º 033-011-2024 el proyecto de canon de regulación de telecomunicaciones correspondiente al periodo 2025; asimismo, autorizó en ese mismo acto, al 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) Por oficio N.º 04310-SUTEL-DGO-2024 del 24 de mayo de 2024, el señor Alan Cambronero Arce, Director General de Operaciones de la SUTEL, presentó para la aprobación de la Contraloría General, el proyecto de canon de regulación para el año 2025, que incorpora el Plan Operativo Institucional para el año 2025 (POI) aprobado por el Consejo de la SUTEL<sup>1</sup> y por la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)<sup>2</sup>, según corresponde.
- 8) La Contraloría General, mediante la publicación realizada en el diario oficial La Gaceta N.º 115 del 25 de junio de 2024 y en el sitio web [www.cgr.go.cr](http://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

<sup>1</sup> Aprobado por el Consejo de SUTEL mediante el acuerdo 055-002-2024 de la sesión ordinaria N.º 002-2024 del 2 de mayo de 2024.

<sup>2</sup> Aprobado por la Junta Directiva de ARESEP mediante acuerdo N.º 06-40-2024, de la sesión extraordinaria N.º 40-2024, celebrada el 22 de mayo de 2024.

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 se recibieron observaciones, presentadas en tiempo, por la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Tales observaciones, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones antes mencionado, fueron consideradas como un insumo para la valoración que le compete al Órgano Contralor, por lo que los participantes en esta fase deberán estarse a lo resuelto en el presente acto.
- 10) Conforme a lo señalado en los artículos 8 y 9 del Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de la ARESEP y de la SUTEL (R-2-2012-DC-DFOE), el análisis realizado por el Órgano Contralor de las observaciones presentadas consta en el expediente administrativo de la presente gestión.

## II. BASE JURÍDICA Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIA

La Contraloría General en cumplimiento de su competencia, delimitada en el artículo 82 de la Ley N.º 7593, debe valorar, para aprobación, el proyecto de canon de regulación que presenta la Superintendencia de Telecomunicaciones. Esta fuente de financiamiento impuesta en el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 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, eficiente administración y de continuidad de la labor legalmente impuesta.

La Contraloría General, mediante el Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de la ARESEP y de la SUTEL (R-2-2012-DC-DFOE)<sup>3</sup>, definió la naturaleza de su actuación como un acto administrativo de control mediante el cual 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 canon presentado, con la finalidad de que se incorpore el monto aprobado en el presupuesto inicial correspondiente al período presupuestario siguiente al de dicha aprobación<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Reformado mediante la Resolución R-DC-71-2016 del Despacho Contralor del dieciséis de agosto de dos mil dieciséis, publicada en La Gaceta N.º 184 del 26 de setiembre de 2016.

<sup>4</sup> Ver al respecto 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)” emitido por parte de la Contraloría General de la República mediante resolución N.º R-2-2012-DC-DFOE.

Así, 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 en el presupuesto inicial<sup>5</sup>** a presentar para su debida aprobación ante la Contraloría General, a más tardar el treinta de setiembre de cada año, conforme a lo establecido en los artículos 18 y 19 de su Ley Orgánica, N.º 7428. Con base en lo anterior, la presente gestión de aprobación, así como el posterior proceso de aprobación presupuestaria, son requisitos previos e indispensables de eficacia del acto administrativo emitido por la SUTEL (a saber, la definición del proyecto de canon a cobrar el próximo año), cuya naturaleza no influye en la validez del acto previamente realizado y por lo tanto, no tienen por finalidad modificar su contenido.

Bajo la anterior tesitura, conforme al artículo 12 del citado Reglamento sobre la aprobación de los proyectos de cánones de la ARESEP y de la SUTEL, 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 aprobarán como parte del presupuesto inicial del periodo correspondiente y la comprobación que debe realizar el propio regulador del cumplimiento de los parámetros utilizados en su cálculo y distribución, así como de las proyecciones en que sustentó sus necesidades de ingreso.** En caso contrario, de acuerdo con el principio de servicio al costo y de administración eficiente, es **obligación del regulador ajustar el monto a la baja durante el mismo proceso de ejecución de dicha fuente de financiamiento, conforme a la ejecución real de las necesidades a cubrir con este canon, previo a ponerlo al cobro a los regulados.**

En este proceso se establece, según el propio artículo 82 de la Ley N.º 7593, que el Órgano Contralor debe dar audiencia a las empresas reguladas por un plazo de diez días hábiles, a fin de que expongan sus observaciones, dicha audiencia tiene por finalidad únicamente que los regulados aporten insumos al análisis que se debe realizar de nuestra parte, siendo importante recalcar que el proceso de aprobación, como acto de control, pretende valorar la eficacia al acto emitido por el órgano regulador, lo cual no genera un campo de disputas para dirimir controversias o intereses contrapuestos entre los objetantes y el promovente del proyecto de canon<sup>6</sup>.

Tomando en cuenta lo anterior, la Contraloría General procedió al análisis de las observaciones mencionadas en el apartado I anterior, considerando las atinentes al alcance de la presente aprobación; no así aquellas que lo superan, ya sea por corresponder a otras eventuales y excepcionales fuentes de financiamiento de la actividad

<sup>5</sup> Según lo indica el artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593.

<sup>6</sup> 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-CIU-0360

5

30 de agosto del 2024

de regulación (superávit) o aspectos que corresponden exclusivamente al ámbito de competencia del órgano regulador en la etapa de ejecución del monto aprobado.

Pese a ello, es importante que el propio órgano regulador, de conformidad con sus competencias, considere y gestione en su debida oportunidad, las acciones necesarias y pertinentes para atender y dar respuesta a las observaciones realizadas por las empresas reguladas. Asimismo, la SUTEL debe cumplir oportunamente con la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos provenientes del cobro del canon de regulación, mediante la emisión oportuna y debida publicidad que ha de tener el informe auditado impuesto por el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones.

### **III. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PERIODO EXCEPCIONAL DE RECEPCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CANON DE REGULACIÓN PARA EL AÑO 2025**

Es pertinente aclarar que la SUTEL mediante oficios 02554-SUTEL-CS-2024 del 05 de abril de 2024 y 02645-SUTEL-CS-2024 del 10 de abril de 2024 puso en conocimiento de la Contraloría General la imposibilidad de la Superintendencia de presentar formalmente el proyecto de canon en el tiempo y la forma que establece el artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) N.º 7593 y el “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) por parte de la Contraloría General de la República (R-2-2012-DC-DFOE)”, puesto que desde el 06 de enero de 2024, el Consejo de la Sutel se encontró desintegrado por el vencimiento del nombramiento de dos de sus miembros propietarios, y del miembro suplente.

Ante la situación anterior, la SUTEL realizó algunos requerimientos iniciales ante la Contraloría General para la “suspensión del plazo legal y de prórroga para la presentación del proyecto de canon de regulación de telecomunicaciones” y de “valoración de una propuesta para asignación de recursos financieros vinculados al canon de regulación de las telecomunicaciones para el periodo 2025”, los cuales fueron rechazados mediante oficios 06251 (DFOE-CIU-0166) del 11 de abril de 2024 y 08350 (DFOE-CIU-0232) de 17 de mayo de 2024, por un lado, puesto que dichas pretensiones excedían las competencias que tiene el órgano contralor para su otorgamiento en caso del primer supuesto y por otro lado, la falta de validez de las justificaciones técnicas y jurídicas de la información presenta en la segunda oportunidad al no contar con la aprobación del pleno del Consejo de SUTEL. No obstante lo anterior, para la Contraloría General era innegable que la condición que limitó la presentación en tiempo y forma del proyecto de canon de regulación estuvo fuera del ámbito de acción y voluntad de la SUTEL.

Ahora bien, de cara al conocimiento formal del proyecto de cánones debidamente aprobado por ese Consejo, la circunstancia catalogada por el mismo órgano regulador como “inédita y excepcional” de presentación del proyecto de canon en un plazo distinto al

regulado por el artículo 82 de la Ley N.º 7593, no puede ser valorada de nuestra parte bajo los parámetros literales de dicha norma legal para que el regulador ejerza su competencia de calcular el monto anual a cobrar por concepto de canon a los regulados y consecuentemente a la Contraloría General de la República para valorar la validez técnica y jurídica de dicho cálculo bajo el proceso de aprobación de canon de regulación y otorgar la eficacia respectiva, sino que bajo una exégesis finalista y garantista de la norma, que fomente la seguridad jurídica en todos los operadores de esta obligación pecuniaria, se debe considerar que ante una circunstancia excepcional, la valoración del proyecto presentado por la SUTEL posteriormente al término legal, a partir de que fueran debidamente nombrados los miembros del Consejo, es posible, razonable y proporcional a los fines legales, tal y como interpreta y propone la SUTEL<sup>7</sup>, conforme lo establecido en el artículo 63.2 de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227<sup>8</sup>, que señala que el ejercicio de las competencias legales no se extinguen por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas, salvo regla en contrario, más aún si con ello puede darse afectación a la actividad pública de regulación.

Este caso particular permite que la presente gestión esté sustentada en una circunstancia extraordinaria que busca, reiteramos, dar seguridad jurídica sobre la posibilidad de conocer tanto al regulador, como a los regulados, la validez y posterior eficacia del monto calculado de canon de regulación, el cual servirá de base en la fase posterior de aprobación presupuestaria a llevarse a cabo en la Contraloría General y así, después de finalizar estos procesos aprobatorios, tener certeza del monto máximo a cobrar a los regulados y a ejecutar en labores de regulación durante el periodo 2025.

#### **IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CANON DE REGULACIÓN PRESENTADO**

El análisis realizado por la Contraloría General de la República, comprueba la pertinencia legal de la propuesta del canon presentado por el órgano regulador; para ello verifica que dicha propuesta responda a los postulados legales vigentes, a los planes institucionales debidamente concordados con el Plan Nacional de Desarrollo y con el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones en lo que corresponda. Asimismo, se analiza 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 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, en el análisis realizado por la Contraloría General al proyecto de canon de regulación para el periodo 2025 presentado por la SUTEL para la respectiva aprobación, se verificó el cumplimiento de los siguientes aspectos:

<sup>7</sup> Resultando XII, Considerando E. del acuerdo 033-011-2024 del Consejo de la SUTEL, que refiere a la interpretación emitida en el oficio 04138-SUTEL-UJ-2024 por Unidad Jurídica el 20 de mayo de 2024.

<sup>8</sup> Al respecto puede verse el criterio de la Procuraduría General de la República C-224-2005 del 17 de junio de 2005.

DFOE-CIU-0360

7

30 de agosto del 2024

- a. La información contenida en el Proyecto de Canon de Regulación del año 2025 cumple con los requisitos establecidos en el citado 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) por parte de la Contraloría General de la República.
- b. Se remitió la nota suscrita por el titular subordinado delegado por el jerarca, la cual incorpora:
  - i. El detalle del monto del canon de regulación 2025 que se somete a aprobación del Órgano Contralor.
  - ii. El estudio técnico que respalda el monto solicitado del canon de regulación de telecomunicaciones.
  - iii. El Plan Operativo Institucional para el año 2025 que respalda el proyecto del canon de regulación, aprobado por el Consejo de SUTEL y posteriormente por la Junta Directiva de la ARESEP, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 73 inciso q) de la Ley N.º 7593.
- c. El proyecto del canon de regulación 2025 fue calculado utilizando un sistema de costeo e instructivos metodológicos para la estimación de costos y proyectos, conforme a la certificación emitida por la Presidencia del Consejo de la SUTEL.
- d. En relación al Plan Operativo Institucional de la SUTEL:
  - i. El instrumento de planificación operativa incorpora elementos estratégicos como la visión, la misión, los objetivos estratégicos y operativos, las metas específicas, el programa y las asignaciones presupuestarias correspondientes.
  - ii. Está 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.
  - iii. Se realizó un análisis de los proyectos contenidos en el POI 2025 para determinar la razonabilidad de los gastos asociados. Además, el proyecto relacionado con la actividad de regulación es cubierto con recursos del Canon de Regulación 2025.
- e. En el análisis realizado por la Contraloría General y considerando los aspectos mencionados anteriormente, se concluye que el proyecto de canon de regulación cumple sustancialmente con los parámetros jurídicos y técnicos necesarios para su aprobación. Además, se determina que la información proporcionada en la propuesta del Canon de Regulación de las Telecomunicaciones para el año 2025 es razonable, teniendo en cuenta los datos disponibles al momento de su presentación.

DFOE-CIU-0360

8

30 de agosto del 2024

## V. 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 2025 por la suma de siete mil seiscientos millones novecientos un mil setenta y tres colones exactos (¢7.600.901.073,00), por cuanto, del análisis efectuado por la Contraloría General se da una vinculación razonable entre la propuesta del canon y las obligaciones legales que debe cumplir la SUTEL.

A partir de ello, debe ser tomado en cuenta como el límite máximo a ser incorporado en el presupuesto institucional por concepto de ingresos del canon de regulación, que debe presentar a aprobación de la Contraloría General, conforme lo señalado en los artículos 18 y 19 de la Ley N.º 7428. Al ser un límite máximo le corresponde al órgano regulador para la fase de aprobación presupuestaria, presentar el monto acá aprobado de acuerdo con las actualizaciones pertinentes en las pautas metodológicas utilizadas como base para formular la solicitud de recursos provenientes del canon de regulación para las diferentes áreas y unidades.

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**

Angie Mora Chacon  
**ASISTENTE TÉCNICO**

Grettel Zúñiga Artavia  
**FISCALIZADORA**

José Francisco Monge Fonseca  
**FISCALIZADOR**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

/vas

Ce: Licda. Anayansie Herrera Araya, Auditoría Interna, ARESEP.  
Lic. Alan Cambronero Arce, Director General de Operaciones, SUTEL.

G: 2024000862-2

Ni: 11039, 14401, 14481