

Al contestar refiérase
al oficio n.º **17460**

21 de octubre del 2024
DFOE-SOS-0658

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefe(a) de Área a.i.
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimado señor:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado Reforma para la modernización de las metodologías de fijación de tarifas y precios de la prestación de servicios públicos, tramitado bajo el expediente n.º 24.221

En atención a su oficio n.º AL-CPOECO-0407-2024 del 1 de octubre de 2024, mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado Reforma para la modernización de las metodologías de fijación de tarifas y precios de la prestación de servicios públicos, tramitado bajo el expediente n.º 24.221, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto pretende volver a colocar en la discusión legislativa la reforma al artículo 31 de la Ley 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) con el propósito de incluir metodologías flexibles de fijación tarifaria de los servicios públicos.

En ese sentido, la exposición de motivos señala que a inicios del periodo constitucional 2022-2026, se presentó el proyecto de ley n.º 23.198 “Ley de modernización de la regulación de servicios”, que pretendía reformar varios artículos de la Ley de ARESEP, ley n.º 7593, sin embargo por dificultades políticas multipartidarias no se ha podido avanzar con esa iniciativa.

En atención a ello, les lleva a priorizar las reformas propuestas en aquel momento y someter en este expediente legislativo únicamente la modernización de la legislación relativa a las metodologías de fijación de tarifas y precios de los servicios regulados, con el fin de que permita a ARESEP una adecuación de tarifas que brinde certeza al propio regulador al aplicar la política regulatoria y procure la eficiencia en la prestación del servicio en beneficio de sus usuarios.

DFOE-SOS-0658

2

21 de octubre, 2024

De esta forma, la exposición de motivos detalla las metodologías que se proponen agregar mediante la reforma al artículo 31 de la Ley de ARESEP, indicando que los modelos tarifario podrían ser:

- Mejor en clase (best-in-class): compara prestadores y define criterios de excelencia a partir del prestador con mejor desempeño. Se relaciona con niveles tarifarios, parámetros de eficiencia operativos y financieros, calidad y otros.
- Regulación por objetivos: fija parámetros del servicio (calidad, cobertura, eficiencia) mientras el prestador define como alcanzar esas metas.
- Bandas tarifarias: da flexibilidad a los prestadores de servicios para una gestión comercial que busca eficiencia, incentiva la demanda y ajusta el contexto económico.
- Precios tope: también llamada RPI-X, consisten en generar incentivos a la empresa regulada para que la prestación del servicio regulado sea a menor costo (eficiencia productiva).
- Empresas comparables: o yardstick regulation, compara el desempeño de las empresas que tienen características similares para obtener la eficiencia individual de cada empresa, así obtiene una referencia para determinar el precio de la actividad desarrollada.
- Empresa modelo o de referencia (modelo eficiente): se calcula a través de una empresa ficticia de referencia que provee el servicio a un mínimo costo según ciertos criterios, no es una competencia entre empresas reales.
- Servicio al costo o tasa de retorno, solo en caso excepcional y cualquier otro modelo que busque la eficiencia calidad de la prestación del servicio público al menor costo posible.

Además, indica la motivación del proyecto de ley en consulta que se podrá utilizar cualquier otro modelo que busque la eficiencia y calidad en la prestación del servicio al menor costo posible, y que éstas metodologías dotarán a la ARESEP de la posibilidad de considerar conceptos de eficiencia, calidad y prestación del servicio a costos óptimos, además del equilibrio financiero de las empresas prestadoras y del sistema en general.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con el texto propuesto. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

a) Aspectos generales

Con respecto a la reforma que presenta el proyecto de ley consultado, expediente legislativo n.º 24.221, al artículo 31 de la Ley de ARESEP, ley n.º 7593, y siendo que lo propuesto es una copia literal de lo ya consultado en el 2023 en el proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo n.º 23.198, el Órgano Contralor reitera lo ya expresado para aquel proyecto y para el proyecto de ley n.º 22.446 consultado en el 2021,

DFOE-SOS-0658

3

21 de octubre, 2024

que entre otras reformas a dicha Ley, también proponía la inclusión de diversos modelos de fijación tarifaria para los servicios públicos regulados.

En los oficios DFOE-SOS-0199 (14280) del 24 de setiembre del 2021 y el DFOE-SOS-0271 (7955) del 16 de junio del 2023, remitidos a la Asamblea Legislativa por parte del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible, la Contraloría General de la República indicó en específico sobre la reforma al artículo 31, que ésta es innecesaria en tanto los modelos tarifarios pueden ser perfectamente materia reglamentaria, sin generar riesgo de someter a la rigurosidad de una ley, modelos que eventualmente sean superados con el pasar del tiempo.

Sin embargo, es importante aclarar que cualquier modelo a utilizar debe ir siempre acorde con el principio del servicio al costo, la ciencia y la técnica, la razonabilidad y proporcionalidad del acto administrativo, entre otros principios jurídicos ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

En ese sentido, y con respecto al modelo de servicio al costo que se propone en el inciso g) artículo 31 de la propuesta legislativa en consulta, se reitera lo indicado en el oficio DFOE-SOS-0271 del 16 de junio del 2023, al señalar que “un principio jurídico es muy diferente a las metodologías y modelos tarifarios, ambos se complementan, pero difieren en cuanto a su naturaleza y función. Según la doctrina, los principios de una norma son parámetros jurídico-políticos, de carácter general, que ayudan a descifrar la finalidad perseguida por la norma, facilitando al mismo tiempo al operador jurídico y a los tomadores de decisión, la interpretación del Derecho. Los principios del derecho cumplen la función de integrar e interpretar el ordenamiento jurídico, asegurando así su coherencia y aplicación práctica”.

Además, tanto en los oficios DFOE-SOS-0199 (14280) y el DFOE-SOS-0271 (7955) anteriormente citados, se mencionó la diferencia entre los conceptos de metodología y modelo tarifario, establecidos en el Diccionario de Términos Regulatorios utilizados por la ARESEP, que se citan a continuación:

“...una metodología tarifaria es una secuencia ordenada de los procedimientos que se utilizan para determinar las tarifas de los servicios públicos; comprende la definición del modelo tarifario, los plazos y valores de los estándares, parámetros e indicadores del servicio, procurando la simulación de una empresa modelo sostenible. Mientras que un modelo tarifario es la abstracción y simulación de la realidad económica-financiera en la que se desenvuelve una industria de servicio público, incluyendo formulaciones matemáticas, indicadores y criterios que permitan establecer un precio o tarifa sostenible por sectores que reciben el servicio. De esta manera, el principio de servicio al costo es un criterio para ser aplicado y contrastado cuando se establecen y utilizan metodologías y modelos tarifarios, los que a su vez, en todo caso deben estar fundamentados en la ciencia y la técnica, entre otros principios”. (el subrayado es nuestro)

Por último, es conveniente señalar lo ya expresado en diferentes ocasiones por la Procuraduría General, con respecto a las diferencias entre un principio en materia de regulación y la metodología y el modelo para establecer las tarifas o precios: “en la escogencia y aplicación de cualquier metodología, el Ente Regulador debe sujetarse a la ley y a los criterios técnicos, que en todo caso pueden ser un elemento para determinar la

DFOE-SOS-0658

4

21 de octubre, 2024

regularidad de su actuación, conforme se deriva del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública. Se concluye que la ARESEP puede utilizar las metodologías que sean compatibles con el principio del servicio al costo establecido en el artículo 3 de la Ley de la ARESEP. La selección de una determinada metodología por parte de la Administración es una decisión que se impone a la Procuraduría y respecto de la cual la Procuraduría se limita a señalar la necesidad de que se ajuste al principio de servicio al costo, por ser éste el retenido por el legislador. Consecuentemente, el principio determinante de la legalidad de la metodología que las autoridades administrativas seleccionen”. Dictamen C-329-2002 del 4 de diciembre del 2002 y C-329-2011 del 22 de diciembre del 2011.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado del proyecto de ley “Reforma para la modernización de las metodologías de fijación de tarifas y precios de la prestación de servicios públicos”, la Contraloría General concluye que la reforma legislativa es innecesaria, toda vez que los modelos tarifarios pueden ser materia reglamentaria.

Además, debido a que un modelo tarifario es componente de una metodología tarifaria, la ARESEP puede escoger cualquier modelo tarifario para fijar las tarifas o precios, en el tanto éste se sujete a la ley, a los criterios técnicos y sea compatible con el principio del servicio al costo. Este principio por sí mismo no es una metodología ni un modelo tarifario.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

María Virginia Cajiao Jiménez
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

EAM/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.

Expediente

G: 2024001207-23

NI: 21201-2024