

Al contestar refiérase
al oficio n.º **01882**

5 de febrero, 2025
DFOE-SOS-0056

Señor
Eric Bogantes Cabezas
Presidente de la Junta Directiva
AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Estimado señor:

Asunto: Remisión de orden n.º DFOE-SOS-ORD-00001-2025 sobre la solución de espacio físico para la ARESEP

De conformidad con las potestades otorgadas a la Contraloría General mediante el artículo 22 de su Ley Orgánica n.º 7428, se llevó a cabo una investigación relacionada con el Fideicomiso Inmobiliario ARESEP/BCR 2018, cuyos resultados evidencian la necesidad de emitir una orden a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en adelante ARESEP, en relación con el espacio físico de trabajo de esa institución, según se expone en los siguientes apartados.

I. Antecedentes

De acuerdo con lo verificado por esta Contraloría General, se ha identificado lo siguiente:

1. El 8 de abril de 2011 la Contraloría General comunicó a la ARESEP el informe n.º DFOE-IFR-IF-4-2011 sobre asuntos relacionados con el arrendamiento de oficinas en el edificio Multipark. En ese informe se le dispuso: *“Girar las instrucciones necesarias con el propósito de que los estudios que se realicen para solventar el problema de espacio en las instalaciones propiedad de la ARESEP sean oportunos y eviten injustificadamente el uso de recursos destinados al alquiler del edificio Multipark más allá del tiempo de alquiler necesario...”*

Entre las acciones llevadas a cabo por esa institución para el cumplimiento de lo dispuesto, la ARESEP promovió la contratación 2012CD-000244-ARESEP *“Contratación de servicios profesionales para realizar un estudio preliminar de las opciones viables que existen para satisfacer las necesidades de espacio físico para la ubicación de las oficinas de la ARESEP, a partir del mejor uso y aprovechamiento de las propiedades ubicadas en La Sabana”*; como producto se recibió un informe con recomendaciones respecto de los diferentes escenarios para solventar su necesidad, entre ellos, la remodelación de instalaciones

DFOE-SOS-0056

2

5 de febrero, 2025

existentes, la venta de las propiedades, la construcción en terreno existente, mantener el alquiler en Multipark, entre otras.

2. El 11 de junio de 2018 la ARESEP y el Banco de Costa Rica firman el contrato 003-ARESEP-2018 Fideicomiso Inmobiliario ARESEP/BCR 2018 en cuya cláusula cuarta se establece como objeto del contrato:

...contratar la actualización, identificación y el dimensionamiento de las necesidades de espacio físico de la ARESEP y SUTEL, contratar el pre-diseño y la elaboración de los planos constructivos, las especificaciones técnicas, los presupuestos detallados, la programación de la obra, la dirección técnica, la demolición del edificio actual y la construcción del nuevo edificio y su equipamiento, realizar las gestiones administrativas para la operación de las obras construidas por el plazo que se establezca en el Contrato de arrendamiento del edificio para albergar las oficinas de la ARESEP y SUTEL (como fideicomisarias)...

Como se observa, la solución de espacio se orientó a demoler el edificio ubicado en La Sabana y construir uno nuevo en ese terreno, dando lugar a la orden de inicio del citado contrato el 20 de noviembre de 2018 mediante oficio OF-1036-RG-2018 de esa misma fecha.

3. El 4 de diciembre de 2018 se publicó en el diario oficial La Gaceta la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635, en cuyo Título IV se establecen reglas para la gestión de las finanzas públicas para garantizar la sostenibilidad fiscal.
4. El 16 de mayo de 2022 por medio de la resolución n.º RE-0031-RGA-2022, la Aresep suspendió hasta por seis meses del contrato 003-ARESEP-2018 justificado en motivos de interés público, institucional y causas imprevisibles. Se consideró el impacto de la Ley n.º 9635 en lo correspondiente a la regla fiscal y tope de ejecución; la aplicación de la Ley para el alivio en el pago del marchamo n.º 9911 y la reforma a la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, n.º 9980.

Se indica que mediante oficio DM-0238-2021 del 23 de marzo de 2021, el Ministerio de Hacienda informó el tope de la tasa de crecimiento aplicable tanto al gasto corriente y el gasto de capital, y se manifestó lo siguiente:

...Como parte de un ejercicio responsable y diligente, la ARESEP realizó un análisis técnico de los efectos de la aplicación de la regla fiscal en los futuros pagos de la cuota por concepto de arrendamiento financiero del Fideicomiso Inmobiliario ARESEP/BCR 2018 y determinó que, en todos los escenarios valorados, la ARESEP no cuenta con capacidad de pago para hacerle frente a las obligaciones del fideicomiso considerando un alcance del 100% de las necesidades de espacio plasmadas en el Programa de Necesidades que al

DFOE-SOS-0056

2

5 de febrero, 2025

efecto se levantó, ello dada la incapacidad de la Institución de utilizar la totalidad de sus ingresos probables debido al límite del gasto impuesto por la regla fiscal al gasto de capital.” (...) “Considerando la coyuntura política e institucional en que se encuentra la ARESEP, dada la imposibilidad material de la Junta Directiva de emitir en este momento un acuerdo válido conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 7593, ello al estar conformada en estos momentos sólo con tres de los cinco directores que por Ley la conforman, y cuyo nombramiento es incierto, ello al ser competencia del Consejo de Gobierno recomendar su conformación y de la Asamblea Legislativa su ratificación, es que los integrantes de ARESEP en el Comité Director del Fideicomiso, mediante el oficio OF-0039-RGA-2022/OF-0078-DGO-2022 del 07 de febrero de 2022 recomendaron a la Junta Directiva, por un asunto de interés institucional, instruir a la Administración a realizar las gestiones tendientes a suspender el contrato de fideicomiso (...).

5. El 7 de diciembre de 2022, conforme al oficio n.º OF-1013-DGO-2022, se tiene que la ARESEP realizó un estudio de mercado para evaluar la disponibilidad de edificios para alquiler bajo la modalidad de llave en mano, siendo que se encontraron 3 ofertas que en ese momento cumplían los requisitos de ARESEP con un precio inferior al que se estaría pagando por Multipark considerando la mejora en el precio por m² que ofreció el Grupo Improsa. Además, se documentó una revisión superficial de los inmuebles propiedad de la ARESEP y se plantearon los costos aproximados de tres escenarios, a saber: 1. remodelación y traslado al Edificio Sabana; 2. Licitación para alquilar otro edificio llave en mano; 3. Continuar en Multipark 3 años. Finalmente se recomienda continuar con la modalidad de arrendamiento de edificio en Multipark.
6. El 30 de junio de 2023, conforme al oficio n.º OF-1131-DF-2023 / OF-0241-DESG-2023 / OF-0500-DGO-2023, la ARESEP llevó a cabo un “Análisis comparativo de estructuración financiera sobre las decisiones del inmueble de La Sabana”, donde se contemplaron tres escenarios: 1. Licitación pública para venta del inmueble; 2. Reacondicionamiento para uso propio; 3. Aporte del inmueble a un fideicomiso, por ejemplo que la ARESEP sea parte del proyecto Ciudad Gobierno. A partir de lo anterior, dentro de las recomendaciones, se indicó:

De las tres opciones sugeridas por la Junta Directiva en el acuerdo 03-81-2022, se considera que el reacondicionamiento para uso propio del edificio principal, en una las propiedades ubicadas en el sector de La Sabana contemplada en el escenario B, es la que menos limitaciones técnicas y jurídicas presenta, sin embargo, presenta una limitante desde el punto presupuestario con respecto a que si la deuda total de gobierno no disminuye por debajo del 60% con respecto al PIB, se mantendría el límite del gasto de capital.

DFOE-SOS-0056

2

5 de febrero, 2025

7. El 17 de agosto de 2023 la ARESEP adjudicó la contratación n.º 2023LD-000030-0008300001, “Adquisición de Servicios Profesionales en Ingeniería Estructural, para reacondicionamiento del Edificio ARESEP ubicado en Sabana Sur, San José”, producto de la cual se determinó que hay viabilidad técnica para el reacondicionamiento del edificio en La Sabana, esto conforme lo señaló la ARESEP mediante oficio n.º OF-0698-DGO-2024 del 29 de noviembre de 2024.
8. El 26 de setiembre de 2023 entró en vigencia una reforma al artículo 6 del Título IV de la Ley n.º 9635, donde se exceptúa de la aplicación de este título a la ARESEP, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones: (...) s) La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), en lo relativo al canon de regulación establecido en el artículo 82 de la Ley 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de 9 de agosto de 1996.
9. El 4 de octubre de 2023 se firmó la rescisión por mutuo acuerdo del contrato 003-ARESEP-2018 y contratos accesorios (Contrato 014-ARESEP-2023). De acuerdo con la información suministrada a esta Contraloría General por el Banco de Costa Rica mediante oficio n.º FIDOP_2024_12_2102 del 3 de diciembre de 2024 y de la información contenida en el expediente de la contratación 2015CD-000050-ARESEP, los costos derivados de este proyecto ascendieron a la suma de ₡1.666,2 millones aproximadamente, los cuales incluyen los costos del informe de estructuración financiera, los costos del Fideicomiso Inmobiliario ARESEP/BCR 2018 y los costos de la rescisión contractual.
10. De acuerdo con el decreto ejecutivo N° 44391 del 14 de noviembre del 2023, en aplicación de una reforma al título IV de la Ley n.º 9635, para el caso de ARESEP, el coeficiente de deuda sobre activos no podrá superar el 50%.
11. De acuerdo con el oficio n.º OF-0698-DGO-2024 del 29 de noviembre de 2024, suministrado por la ARESEP a esta Área, desde noviembre de 2023 a octubre de 2024 los costos de alquiler y mantenimiento del edificio en Multipark han ascendido a ₡341,2 millones (esto sin contar los costos asumidos por la Superintendencia de Telecomunicaciones), sumado a los costos en que se incurre por el edificio ubicado en La Sabana, los cuales desde el 1 de enero del 2023 al 25 de noviembre del 2024 ascendieron a ₡94,5 millones.
12. El 22 de noviembre de 2024, por medio del oficio n.º OF-0681-DGO-2024 / OF-0502-DESG-2024, la ARESEP elaboró un “Informe de Análisis de Alternativas de Solución Financieras y Valor Público, para el Reacondicionamiento del Edificio Propiedad de la ARESEP ubicado en La Sabana”. En ese informe se describe la problemática de la infraestructura de ARESEP en Multipark considerando la

DFOE-SOS-0056

2

5 de febrero, 2025

inaccesibilidad para transporte público, el ambiente poco propicio para el bienestar, el tiempo y costo de traslado para las personas, el entorno, los espacios de bodega y seguridad de equipos técnicos, parqueos insuficientes, espacios de trabajo limitados y los costos administrativos. Asimismo, se describen las características del proyecto de reacondicionamiento y su valor público. Muestra un análisis de seis alternativas de solución dentro de las cuales el crédito directo se consideró inviable, y sobre el resto, señaló que si bien se consideran viables éstas también pueden afectar el coeficiente de deuda institucional al que se hace referencia en el artículo 36 del Reglamento al Título IV de la Ley n.º 9635. Advirtió que para ese momento aún no se había definido la cuantía del monto que ARESEP debía pagar a dos empresas de transportes producto de una sentencia judicial en su contra, por lo que recomendó esperar esa definición para avanzar con las valoraciones sobre el proyecto.

II. Análisis del caso concreto

De los antecedentes se denota que si bien la Administración ha efectuado diversas acciones desde el 2011 para solventar las necesidades de espacio físico para ARESEP, a la fecha no se ha implementado ninguna medida definitiva de manera satisfactoria en resguardo de los fondos públicos; en cambio, durante 13 años se ha mantenido alquilando las oficinas en Multipark, teniendo a la fecha un edificio propio que se encuentra mayoritariamente en desuso desde mediados del 2018.

Esta situación genera un impacto a nivel de imagen institucional no sólo ante los regulados, a quienes se les fija un canon para cubrir costos fijos y variables de ARESEP, dentro de los cuales se incluye el rubro de arrendamiento y mantenimiento de edificios, sino también ante los usuarios de los distintos servicios regulados. A manera de ejemplo, sólo por concepto alquiler y mantenimiento del edificio en Multipark se incurrió en costos por ₡341,2 millones en el periodo comprendido entre noviembre de 2023 y octubre de 2024, sumado a los costos para el pago de servicios públicos, impuestos y seguros del edificio ubicado en La Sabana (que deben pagarse aunque esté mayoritariamente en desuso), los cuales corresponden a ₡94,5 millones entre el 1 de enero del 2023 al 25 de noviembre del 2024.

A lo anterior se suma, los costos que se derivaron de la contratación 2015CD-000050-ARESEP, con la cual se pretendía, a través de la figura de un fideicomiso, demoler y construir un edificio en los terrenos ubicados en La Sabana. Esta contratación y su posterior rescisión tuvieron por consecuencia una erogación de fondos de aproximadamente ₡1.666,2 millones, que no generó ningún resultado satisfactorio para solventar la problemática de espacio físico. Todas estas decisiones y acciones institucionales van en detrimento de regulaciones establecidas que tienden a la austeridad y el buen uso de los fondos públicos en términos de eficiencia y eficacia.

DFOE-SOS-0056

2

5 de febrero, 2025

Lo anterior, pese a que mediante oficios n.º OF-1013-DGO-2022 del 7 de diciembre de 2022, y n.º OF-1131-DF-2023 / OF-0241-DESG-2023 / OF-0500-DGO-2023 del 30 de junio de 2023, se documentan algunos escenarios que arrojaban un panorama más claro acerca de la posibilidad de reacondicionar dicho edificio, los cuales se complementan con los resultados de la contratación 2023LD-000030-0008300001, “Adquisición de Servicios Profesionales en Ingeniería Estructural, para reacondicionamiento del Edificio ARESEP ubicado en Sabana Sur, San José”, y con el informe IN-0001-DESG-2024 / IN-0001-DGO-2024 del 22 de noviembre de 2024, el cual al 9 de enero de 2025, no había sido conocido por la Junta Directiva de la ARESEP para una decisión oportuna que solvente los inconvenientes documentados en dicho informe sobre el alquiler en Multipark y las necesidades de espacio institucionales.

De todo lo anterior, se denota que no se ha tomado decisión alguna de manera definitiva, transgrediendo el principio de eficiencia, eficacia, celeridad, simplicidad y economía, en tanto han pasado 13 años sin que se haya podido implementar una solución de espacio para la Institución y se han generado costos mensuales de aproximadamente ₡32.5 millones¹, considerando el arrendamiento actual en Multipark y los costos que generan las propiedades de la ARESEP ubicadas en La Sabana.

En ese sentido, la Constitución Política, en sus artículos 139, 140 y 191, establece principios rectores fundamentales para el buen funcionamiento de los servicios públicos y la organización administrativa. Estos principios, que deben guiar y condicionar la labor cotidiana de la Administración Pública, incluyen la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad. Al respecto, la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, recoge y desarrolla estos principios de orden constitucional en sus artículos 4 y 269, señalando que deben orientar y dirigir toda organización y función administrativa. Asimismo, la Sala Constitucional ha reforzado el alcance de estos principios mediante su jurisprudencia, destacando su relevancia para el desempeño de la Administración Pública. Al respecto ha señalado que:

“(…) el principio de eficacia supone que la organización administrativa está diseñada para la obtención de objetivos y fines asignados por el propio ordenamiento jurídico, lo que obliga la existencia de planificación y rendición de cuentas. Por su parte, la eficiencia implica la obtención de los mejores resultados con el uso racional de los recursos con los que cuentan las diferentes dependencias. Asimismo, se impone a la Administración el principio de simplicidad, el cual se debe entender como la obligación de que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión, sin procedimientos complejos que retarden la satisfacción de los intereses públicos. El principio de celeridad, impone la obligación a las Administraciones Públicas a cumplir con sus objetivos y fines, de la forma más expedita, rápida y acertada posible, para evitar

¹ Monto estimado con respecto a la información suministrada mediante oficio OF-0698-DGO-2024 del 29 de noviembre de 2024. Considera una estimación promedio de los costos del edificio de la sabana de los meses correspondientes al 2023.

DFOE-SOS-0056

2

5 de febrero, 2025

retardos indebidos e injustificados. Así, estos principios imponen una serie de exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos.²

Por otra parte, dentro del marco del ordenamiento jurídico que regula y administra los recursos públicos, se resalta la especial relevancia de los principios de economía, eficiencia y eficacia. En este sentido, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley n° 8131, dentro de la cual se encuentra afectada la ARESEP, señala en su artículo 3 inciso a), que se deberá *“propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia”*.

Consecuentemente, toda decisión que se adopte en orden del uso de los recursos públicos debe sujetarse a los referidos principios de economía, eficiencia y eficacia, lo cual es reafirmado en el artículo 5 de la misma Ley, al disponer en su inciso b) en principio de administración financiera, y cita: *“La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley”*.

En relación con lo expuesto, la Procuraduría General de la República³ ha interpretado que el principio de gestión financiera no es otro que buena gestión: eficiencia, racionalidad y economía del gasto. Es decir, la gestión de los recursos públicos no solo debe ser conforme a la ley, sino que debe tender a producir un resultado y ese resultado está determinado y es evaluable por los objetivos de la acción pública concreta de que se trata. El Estado eficaz es aquél en que se da un cumplimiento efectivo y satisfactorio de los intereses generales a los que se debe y que justifican la Administración. En ese sentido ha indicado que:

“(…) la racionalidad del gasto no solo se mide con la eficacia y eficiencia, sino que debe sujetarse al principio de economía, que hace referencia a la relación ahorro/costo. Esto es, la actuación administrativa debe evitar gastos desproporcionados en relación con los objetivos que se buscan. La desproporción puede derivar de un desconocimiento de las necesidades reales que deben ser atendidas, de los recursos que se emplean para atender esas necesidades y de las condiciones en que esos recursos son empleados.”⁴

Finalmente, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento en la Función Pública, Ley n° 8422, establece en su artículo 3 el deber de la persona funcionaria pública de orientar su gestión a la satisfacción del interés público, deber que se manifestará *“al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones*

² Sala Constitucional. Resolución n.º 20109 del 20 de octubre del 2020.

³ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º 204 del 5 de agosto del 2015.

⁴ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º 204 del 5 de agosto del 2015.

DFOE-SOS-0056

2

5 de febrero, 2025

se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente”.

En conclusión la Administración Pública debe velar por una adecuada gestión de los recursos públicos asegurando que su actuación sea eficiente y eficaz, actuando conforme a la planificación estimada con orientación hacia la calidad, simplicidad y celeridad en la prestación de servicios públicos, lo cual se encuentra estrechamente relacionado con lo que establece el numeral 11 constitucional en cuanto al cumplimiento de deberes y obligaciones legalmente conferidas a las personas funcionarias públicas.

Teniendo en consideración lo expuesto hasta este punto y en relación con los antecedentes descritos en el primer apartado de este oficio, se tiene durante 13 años que la ARESEP no ha logrado adoptar acciones viables y oportunas para solucionar sus necesidades de espacio físico; sus esfuerzos se han limitado a poner en marcha un fideicomiso que resultó inviable y a valorar escenarios para el futuro, sin que estas valoraciones se vean reflejadas en la ejecución de acciones concretas, esto a pesar del importante costo para los fondos públicos que aún continúa representando esta falta de congruencia con los principios de eficiencia, eficacia, celeridad, simplicidad y economía.

Por lo anterior, esta Área de Fiscalización estima necesaria la emisión de orden tendiente a que la ARESEP adopte las decisiones y ejecute las acciones que estime pertinentes para dar una solución a sus necesidades de espacio físico.

III. Orden

En ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Ley n.º 7428, se ordena a la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos lo siguiente:

1. Realizar los análisis y valoraciones correspondientes sobre las alternativas financieras para solventar las necesidades de espacio físico de la ARESEP, evaluando técnicamente, entre otros, la viabilidad jurídica, costos y ahorros que cada opción representa. Con base en estos análisis, adoptar los acuerdos que definan las acciones a implementar en el corto, mediano y largo plazo, estableciendo un plan de ejecución con las medidas concretas a seguir. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de abril de 2025, una certificación en donde se acredite las acuerdos adoptados; y, a más tardar el 30 de setiembre de 2025 y el 27 de enero de 2026, una certificación en la cual se acredite un avance en la implementación de las decisiones que dicho órgano adopte.

Se le dirige este oficio al señor Eric Bogantes Cabezas, en su condición de Presidente de la Junta Directiva de la ARESEP, para que lo ponga en conocimiento del Órgano Colegiado en la sesión inmediata posterior al recibido de esta orden.

DFOE-SOS-0056

2

5 de febrero, 2025

Por lo antes dispuesto, se debe designar y comunicar, los datos del responsable del expediente donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Asimismo, se le solicita informar a esta Contraloría General sobre la(s) persona(s) a quien (es) se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre esa Junta Directiva a quien se le dirige lo ordenado y esta Área, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera. La asignación de dicho rol deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que lo asumirá(n) y a la Contraloría General al correo electrónico contraloria.general@cgrcr.go.cr, mediante documento digital firmado a más tardar el 5 de marzo de 2025.

No se omite señalar que el artículo 69 de la LOCGR, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente ambos recursos, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/BGG/NOC/pmt

Ce: Sra. Marcela Vega Miranda, Secretaría de Junta Directiva, ARESEP.

Expediente

G-P: 2024001405 - 2