



SISTEMA DE COSTEO PARA EL CANON DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

Dirigido a la Superintendencia de
Telecomunicaciones (SUTEL)

DFOE-CIU-IAD-00004-2025
30 de junio de 2025

¿Qué auditamos?

El sistema de costeo y las actividades de control aplicadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) para el cálculo del canon de regulación de servicios de telecomunicaciones y su conformidad con el marco normativo y buenas prácticas aplicables, entre el 1 de enero de 2023 al 30 de junio de 2024.

¿Por qué es importante?

El canon de regulación es la fuente de financiamiento con la que cuenta la SUTEL para ejecutar las actividades de regulación del mercado abierto de las telecomunicaciones. Además, el cálculo del canon debe garantizar la razonabilidad de los costos asociados al ejercicio de una eficiente regulación, necesarios para ejecutar dichas funciones. La actividad regulada impacta en la dinámica del mercado en procura de lograr el interés general en el ámbito económico y social del sector, lo que implica que los costos de la función regulatoria deben estar relacionados con un modelo de regulación adaptable a través del tiempo y que responda a las particularidades de dicho mercado.

¿Qué concluimos?

La SUTEL no cumple con los criterios del marco normativo y técnico aplicable en lo referente a un sistema de costeo que muestre el costo por actividades de regulación desglosado por acciones, funciones y procesos, que comprendan el ejercicio de la competencia legal de regulación, para definir el monto del canon de regulación que se cobra a los operadores de redes y proveedores de los servicios de telecomunicaciones, debido a que actualmente la forma de cálculo utilizada se encuentra centrada en un enfoque meramente presupuestario.

Resultados

Carencia de un sistema de costeo que muestre el costo por actividades de regulación, que garantice la determinación razonable de los costos que se calculen y ejecuten en cada periodo, de acuerdo con una eficiente labor de regulación. Igualmente se carece de controles específicos para cada una de las actividades de regulación en la etapa de ejecución de los recursos del canon.

Lo anterior impide conocer el costo unitario de las diversas actividades regulatorias, dificulta determinar si la labor de regulación se está llevando a cabo de la manera más eficiente, al costo más razonable y con la mayor transparencia; igualmente el poder identificar áreas de mejora operativa y una toma de decisiones más informada que posibilite establecer acciones oportunas sobre el uso de los recursos de canon.

¿Qué es regulación?

Es una función pública, marcada por la intervención del poder público sobre la actividad económica regulada; como expresión de autoridad sobre el mercado, se dirige a asegurar el equilibrio del sector y la concreción de los fines públicos. La regulación permite que la actividad regulada se rija por la lógica o dinámica del mercado y por el interés general en el ámbito económico y social¹, lo que implica que el modelo de regulación sea adaptable a través del tiempo y responda a las particularidades de ese mercado en procura de que se cumplan los objetivos, principios legales definidos en el sector de telecomunicaciones, lo que consecuentemente tiene a su vez una implicación en los costos de la función regulatoria.

¿Quién es el responsable de regular el sector de telecomunicaciones?

Le corresponde a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, a partir de la apertura del sector, acontecida desde la entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones n.º 8642.

¿Qué son las actividades de regulación?

Son actividades establecidas mediante leyes y reglamentos, vinculadas a los instrumentos de planificación institucional, como parte de los objetivos, metas y estrategias institucionales, que se deben ejecutar con el fin de conciliar los intereses particulares con el interés general que se pretende en el sector regulado. En materia de regulación de telecomunicaciones, las actividades de regulación deben procurar que las actuaciones de los participantes sean conforme a los principios

rectores y normas descritas principalmente en la Ley General de Telecomunicaciones n.º 8642.

¿Cómo se financian las actividades de regulación?

De acuerdo con el artículo 62 de la Ley n.º 8642, cada operador de redes de telecomunicaciones y proveedor de servicios de telecomunicaciones, deberá pagar un único cargo de regulación anual denominado canon, que dotará de los recursos necesarios a la SUTEL para que realice la actividad de regulación bajo una administración eficiente.

¿Bajo qué principios se deben calcular y ejecutar los recursos del canon de regulación?

El canon de regulación se rige bajo los principios de servicio al costo y administración eficiente, establecidos en el artículo 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos n.º 7593 y el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones, n.º 8642, respectivamente. El principio de servicio al costo determina la forma de fijar tarifas de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad. Además el principio de administración eficiente, implica que toda actividad llevada a cabo por la Administración se realice utilizando de mejor manera los recursos disponibles para lograr los objetivos públicos previstos por el ordenamiento jurídico.

¹ OJ-187 del 09 de diciembre de 2022, Procuraduría General de la República.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se concluye que la Superintendencia de Telecomunicaciones, no cumple con los criterios del marco normativo y técnico aplicable en lo referente a un sistema de costeo que muestre el costo por actividades de regulación desglosado por acciones, funciones y procesos, que comprendan el ejercicio de la competencia legal de regulación, para definir el monto del canon de regulación que se cobra a los operadores de redes y proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

Lo anterior, debido a que actualmente la forma de cálculo utilizada por la SUTEL se encuentra centrada en un enfoque meramente presupuestario y no por actividades de regulación, esto dificulta a la propia Superintendencia, sea el jerarca y sus titulares subordinados, determinar si la labor de regulación se está llevando a cabo de la manera más eficiente y al costo más razonable; igualmente el poder identificar áreas de mejora operativa y consecuentemente una toma de decisiones mejor informada que les posibilite establecer acciones oportunas sobre la asignación y ejecución de los recursos de canon.

En ese sentido, en el fortalecimiento del sistema de costeo, la SUTEL deberá realizar un esfuerzo institucional que le permita identificar, definir y evidenciar la ejecución de sus actividades de regulación de forma tal que se supere el enfoque presupuestario. Para lograrlo, es indispensable la participación del Consejo como jerarca, así como de cada una de las Direcciones y Unidades involucradas. Adicionalmente, el apoyo en un proceso de mejora continua le permite a la SUTEL identificar oportunamente los cambios del entorno en función de su actividad regulada y del modelo de regulación que defina según sus competencias, todo lo cual puede tener una implicación en los costos de la función regulatoria y proveer insumos para la aplicación de ajustes necesarios al sistema de costeo a través del tiempo.

Carencia de un sistema de costeo que muestre el costo por actividades de regulación

¿Qué encontramos?

- 1.1. La SUTEL no cuenta con un sistema de costeo que muestre el costo por actividades de regulación, desglosado por acciones, funciones y procesos que comprendan el ejercicio de sus competencias legalmente establecidas y que permita determinar sus costos de la manera más razonable, de acuerdo con una eficiente labor de regulación.
- 1.2. Actualmente, para la formulación del canon, la SUTEL emite lineamientos anuales y con base en estos, cada Dirección define sus costos directos. Además, utiliza una metodología de asignación de costos indirectos, que refiere a los costos comunes que se deben asignar entre sus tres fuentes de financiamiento², tal como remuneraciones y alquiler de edificio. La integración de dichos costos se demuestra por medio de partidas presupuestarias, que son generales y no evidencian los costos particulares de cada actividad de regulación.
- 1.3. Asimismo, en cuanto a la etapa de ejecución de los recursos del canon relacionados directamente con el ejercicio de cada una de las actividades de regulación, la SUTEL no tiene determinado ni aplica ningún control específico. Los controles para el seguimiento en la ejecución de los recursos del canon se lleva a cabo únicamente por partida presupuestaria, mediante la emisión de informes de ejecución y liquidación que se emiten durante el año.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.4. A nivel institucional la SUTEL se ha orientado a la formulación y control de los recursos obtenidos por medio del canon de regulación, con un enfoque meramente presupuestario que no identifica la relación directa del nivel de ejecución de las actividades de regulación con la fuente de financiamiento particular y con el modelo de regulación establecido.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa y otras fuentes?

- 1.5. La SUTEL como órgano regulador en materia de telecomunicaciones, requiere de los recursos necesarios para ejercer sus funciones, siendo el sistema de costeo el medio necesario para demostrar la razonabilidad de dichos costos en relación con el ejercicio eficiente de la regulación.
- 1.6. El canon que financia la regulación de los servicios de telecomunicaciones se debe calcular y ejecutar de acuerdo con el principio de servicio al costo y el principio de administración eficiente, de manera que se contemplen expresamente los costos necesarios para prestar las acciones, funciones y procesos que comprenden el ejercicio de la competencia legal y su adecuado desarrollo.

² Canon de regulación de telecomunicaciones, canon de Reserva de Espectro Radioeléctrico y Contribución Especial Parafiscal de operadores y proveedores de telecomunicaciones al Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL).

Carencia de un sistema de costeo que muestre el costo por actividades de regulación

- 1.7. El regulador debe establecer un sistema de costeo transparente, adaptable, oportuno y preciso, para identificar, cuantificar, ejecutar y liquidar los costos asociados a sus actividades de regulación en todo su ciclo (formulación, ejecución, rendición de cuentas); debe estar alineado con los principios que rigen la materia, para facilitar la toma de decisiones regulatorias y el cumplimiento legal. Para ello, es necesario que el regulador seleccione un método de costeo adecuado al modelo de regulación, considerando la constante evolución del sector de las telecomunicaciones³.
- 1.8. Además, la gestión institucional debe contemplar actividades de control de naturaleza previa, concomitante y posterior con respecto a las actividades de regulación que realiza la SUTEL y no sólo a nivel de ejecución de partidas presupuestarias, para asegurar que el costo de dichas actividades sean cubiertas de acuerdo al principio de servicio al costo y administración eficiente, garantizando mediante los controles oportunos, una gestión eficiente y una adecuada rendición de cuentas.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.9. La carencia de un sistema de costeo que muestre el costo por actividades de regulación, impide conocer el costo unitario de las diversas actividades que ejecuta la SUTEL, lo que dificulta determinar si la labor de regulación se está llevando a cabo de la manera más eficiente, al costo más razonable⁴ y con una mayor transparencia. Además dificulta identificar las áreas de mejora que fomenten la eficiencia operativa, así como la toma de decisiones informadas para establecer las acciones oportunas sobre la asignación y ejecución de los recursos de canon.

³ Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Ley n.º 7593, artículo 3.b) y artículo 82 inciso b), Ley General de Telecomunicaciones n.º 8642, artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública n.º 6227 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.

⁴ Por ejemplo, sobre los datos auditados (2023-2024), se encontró que los montos presentados en el proceso de aprobación del canon ante la Contraloría General, han presentado variaciones con respecto al monto aprobado en los presupuestos iniciales y extraordinarios y con mayor diferencia al monto finalmente ejecutado, distando de forma considerable lo que originalmente se aprueba con lo realmente ejecutado.

Responsables

- Consejo de SUTEL

Disposiciones	Plazo
<p>D1. Ordenar el establecimiento y verificar la implementación de las acciones que garanticen que para el cálculo y ejecución del canon de regulación, la SUTEL utilice un sistema de costeo adaptable a través del tiempo, que de acuerdo al modelo de regulación aplicable, permita de forma oportuna la identificación de los costos de las actividades de regulación, entendidas como las acciones, funciones y procesos que comprendan el ejercicio de sus competencias de regulación a ejecutar anualmente, de conformidad con la Ley n.º 7593, considerando los principios de servicio al costo, administración eficiente y adaptación.</p> <p>(Ver párrafos 1.1 al 1.9).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A más tardar el 31 de julio de 2025, una certificación en la que conste la emisión de la orden, especificando responsables, acciones que consideren, entre otros, el mejoramiento continuo, productos y plazos a ejecutar para implementar lo ordenado. • A más tardar el 01 de abril de 2026, un informe en el que se especifique lo implementado en el sistema de costeo identificado en el proyecto de canon del año 2027.
<p>D2. Ordenar el establecimiento y verificar la implementación de mecanismos de control para el seguimiento de la ejecución de las actividades de regulación, entendidas como acciones, funciones y procesos de regulación a ser ejecutadas y que deben ser financiadas con el canon de regulación durante el año.</p> <p>(Ver párrafos 1.1 al 1.9).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A más tardar el 31 de julio de 2025, una certificación en la que conste la emisión de la orden, especificando responsables y plazos para implementar lo ordenado. • Al 27 de febrero de 2026 remitir un informe de avance de las acciones ejecutadas en atención a lo ordenado, incluyendo los mecanismo establecidos y aprobados por el Consejo. • Al 27 de noviembre de 2026, una certificación en la que conste la implementación de los mecanismos de control definidos.

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial, sobre el sistema de costeo definido por la Superintendencia de Telecomunicaciones para la determinación del canon de regulación. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si las instituciones públicas actúan conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables, así como a los principios de buena administración. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados a la Superintendencia de Telecomunicaciones mediante el oficio DFOE-CIU-0115(6994)-2025, del 19 de marzo de 2025. Se formalizaron los siguientes términos:

- **Objetivo:** Determinar si el sistema de costeo aplicado por la SUTEL para el cálculo del canon de regulación cumple con el marco regulatorio y buenas prácticas aplicables que aseguren el uso de los recursos de manera eficiente y bajo el principio de servicio al costo.
- **Alcance:** El estudio comprenderá el análisis de la metodología y de los cálculos realizados por la SUTEL en el sistema de costeo establecidos para el cobro del canon de regulación. El período abarca del 01 de enero de 2023 al 30 de junio de 2024, el cual se ampliará cuando se considere necesario.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Ley General de Telecomunicaciones, n.º 8642	62
Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), n.º 7593	3 inciso b), 82 inciso a)
Ley General de la Administración Pública, n.º 6227	4
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) por parte de la Contraloría General de la República (R-2-2012-DC-DFOE)	5, 16
Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)	Cap IV, Cap V

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para la recolección de información, se emplearon diversas técnicas: entrevistas con personas funcionarias de la SUTEL; análisis de respuestas a consultas escritas y sesiones de trabajo con funcionarios de SUTEL para revisar los resultados obtenidos durante la auditoría.

Cumplimiento preliminar

El 5 de junio de 2025 se realizó la comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría, con la participación de personas representantes del Consejo, Direcciones y Unidades de la SUTEL y la Auditoría Interna de la ARESEP. El borrador del informe fue remitido el 2 de junio de 2025⁵, recibiendo observaciones el 10 de junio⁶. Estas observaciones, tras ser valoradas, se atendieron en el informe final⁷.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución [R-DC-144-2015](#). La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Marcela Aragón Sandoval.

⁵ Mediante el oficio DFOE-CIU-0254.

⁶ Mediante el oficio 05132-SUTEL-DGO-2025.

⁷ Mediante el oficio DFOE-CIU-0276(11562)-2025.