



INFORME NRO. DFOE-AE-IF-05-2012
16 de julio, 2012

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA

**INFORME ACERCA DE LA CAPTACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS
TARIFARIOS EN LA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE HEREDIA**

2012

CONTENIDO

Página No.

RESUMEN EJECUTIVO

1	INTRODUCCIÓN	1
	ORIGEN DEL ESTUDIO	1
	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
	NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA	1
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.....	2
	GENERALIDADES ACERCA DE LA RECAUDACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS TARIFARIOS.....	2
2	RESULTADOS	3
	EFICAZ CAPATACIÓN DE LOS RECURSOS TARIFARIOS DE LA EMPRESA	3
	DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS TARIFARIOS	5
	BAJA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE	16
3	CONCLUSIONES	17
4	DISPOSICIONES.....	18
	A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA ESPH.....	18
	AL GERENTE GENERAL DE ESPH	19

CUADROS

Cuadro 1	Detalle de Programas de la ESPH	3
Cuadro 2	Ingresos presupuestados y reales de la ESPH Período 2011	4
Cuadro 3	Ingresos tarifarios y contables de los Servicios de Energía y Agua Potable	4
Cuadro 4	Diferencias no reconocidas por ARESEP en remuneraciones de servicios de agua potable y energía eléctrica.....	7
Cuadro 5	Diferencias en el aporte al Programa 06 Administración entre ARESEP y ESPH en los servicios de energía y acueducto	9
Cuadro 6	Préstamos de efectivo entre programas de la ESPH.....	14
Cuadro 7	Efecto de las modificaciones presupuestarias en los programas de	15

ANEXO

ANEXO 1 OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORIA ESPECIAL ACERCA DE LA CAPTACION Y APLICACION DE LOS RECURSOS TARIFARIOS EN LA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS	21
--	-----------

RESUMEN EJECUTIVO

Qué examinamos?

En la Auditoría de Carácter Especial que realizó esta Contraloría General de la República, se examinó el apego de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia al marco técnico y legal que regula la captación y aplicación de los recursos tarifarios.

¿Por qué es importante?

El examen permite verificar si la captación y aplicación de los recursos tarifarios de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, contribuye a la sostenibilidad financiera y desarrollo de los servicios prestados por esa empresa pública.

¿Qué encontramos?

Se determinó, con base en los datos presupuestados y reales para el 2011, que la empresa tuvo una recaudación cercana al 96% de los recursos presupuestados, lo que evidencia que las captaciones de recursos se ajustan en gran medida a las estimaciones establecidas, a partir de las tarifas fijadas. Sin embargo, cabe destacar que el 4% restante representa el dejar de percibir alrededor de ₡2.600,00 millones, distribuidos en 5 de sus programas presupuestarios, principalmente los de energía, acueducto y alcantarillado; cuya recuperación significa una oportunidad de mejora para la empresa dada la necesidad de fortalecer los recursos con que cuenta.

A su vez, se detectó insuficiencia de recursos tarifarios para cubrir algunos gastos de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, tal como se ha venido reflejando en el presupuesto de los últimos períodos; entre ellos, los gastos de carácter administrativo, esto en parte debido a que los criterios de distribución de los costos establecidos por la empresa, difieren de los considerados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y que el equilibrio en los costos de la tarifa se ve afectado porque esa Autoridad Reguladora no reconoce en su totalidad, algunos costos que para la administración son de carácter ineludible, como por ejemplo el reconocimiento parcial del rubro de remuneraciones y de los costos de regulación.

Además, se evidencia que los costos incluidos en los estudios que justifican la petición tarifaria, no responden a los requerimientos del corto y mediano plazo, situación que se agudiza por la metodología de cálculo utilizada mediante la cual primero se da contenido presupuestario a los gastos fijos (reconocidos o no en la tarifa) y en función de la disponibilidad de recursos se cubren los costos de operación y mantenimiento. En cuanto a los recursos tarifarios destinados a inversiones, en los casos del servicio de agua potable presentó una baja ejecución de los proyectos.

Asimismo, la compra de materiales no obedece a las necesidades reales, lo que genera la práctica institucional de préstamos de materiales entre servicios que luego pueden ser compensados, ya sea por modificación presupuestaria o devolución de materiales. De igual manera, se realizan préstamos de efectivo entre programas para proveer de fondos a un programa que tiene contenido presupuestario pero no liquidez para los compromisos. Dichos préstamos en el 2011 ascendieron a la suma de ¢6.451.345,4 miles.

¿Qué sigue?

Al respecto, se dispone a la Administración de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, determinar los costos de los servicios que permitan en el corto y mediano plazo establecer los requerimientos reales en dichos servicios; presentar en forma oportuna las peticiones de los recursos tarifarios de los servicios y sus correspondientes costos de administración; eliminar las prácticas de préstamos entre servicios; y determinar si existen medidas adicionales para la gestión de cobro que permitan mayor recaudación.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS AMBIENTALES Y ENERGÍA**

**INFORME ACERCA DE LA CAPTACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS TARIFARIOS EN
LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA**

1 INTRODUCCIÓN

Origen del estudio

- 1.1. La presente auditoría se efectuó en la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, en atención al plan operativo para el año 2012 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.

Objetivo de la auditoría

- 1.2. El objetivo de la auditoría consistió en verificar el apego de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) al marco técnico y legal que regula la aplicación de los recursos tarifarios, de forma que contribuyan a la sostenibilidad financiera y desarrollo de los servicios prestados.

Naturaleza y alcance de la auditoría

- 1.3. La auditoría se enfocó en determinar si el ingreso y la aplicación de los recursos tarifarios en la empresa se ajustó a los requerimientos que fundamentaron la tarifa fijada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) para cada servicio, que garantice no sólo su equilibrio financiero (Principio de servicio al costo), sino además el desarrollo de la actividad, bajo la normativa técnica tarifaria vigente.
- 1.4. Dicho análisis se efectuó para los servicios de energía eléctrica y de agua potable, ya que la mayoría de los recursos y egresos tarifarios de la ESPH provienen de ambos servicios. Asimismo, se evaluó la aplicación de los recursos tarifarios destinados al Programa de Administración, debido a la particularidad que reviste su financiamiento vía tarifas.
- 1.5. El estudio abarcó el período comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2011, ampliándose este período en los casos que se consideró necesario.

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con el Manual General de Fiscalización Integral y el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

Comunicación preliminar de los resultados del estudio

- 1.7. El 5 de julio de 2012, en oficinas centrales de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, se presentaron los principales resultados del estudio, a las funcionarias de esa empresa Lcda. Lissette Montoya Gamboa, Msc, Subgerente General y la Licda. Deborah Chavarría Ramírez, Coordinadora de la Unidad de Tarifas.
- 1.8. Mediante el oficio No. DFOE-AE-0260 del 10 de julio de 2012, se le entregó al Ing. Allan Benavides Vílchez, en su calidad de Gerente General, copia impresa y en digital del borrador del informe final, para que en un plazo no mayor a 4 días hábiles formulara y remitiera a esta Contraloría General, las observaciones que tuviesen sobre el particular.

Al respecto, mediante el oficio GG-538-2012-R del 16 de julio de 2012, esa Gerencia General formula observaciones al contenido de dicho informe, las cuales fueron consideradas según los términos que se indican en el anexo a este informe.

Generalidades acerca de la recaudación y aplicación de los recursos tarifarios

- 1.9. La entidad fiscalizada y sus subsidiarias se rigen por la Ley de Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, No. 7789 del 30 de abril de 1998; este cuerpo normativo establece en su artículo 14 que las tarifas que cobre la empresa o cualquiera de las subsidiarias que brinden servicios públicos regulados, serán aprobadas por la ARESEP. En el caso del servicio Telecomunicaciones las tarifas son fijadas por la Superintendencia de los Servicios Públicos (SUTEL), según la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, No. 8660¹; y el Programa 06 Administrativo se financia con los recursos que proveen todos los servicios productivos de la empresa. Estas tarifas incluirán el componente de inversión que garantice el desarrollo y el crecimiento normal de sus actividades. La ESPH cuenta con siete servicios y el programa administrativo, los que se detallan en el siguiente cuadro:

¹ Publicada en la Gaceta Nro. 156 del 13 de agosto de 2008.

1.10.

Cuadro 1 Detalle de Programas de la ESPH

CÓDIGO	SERVICIO
01	Agua Potable
02	Aguas Residuales
03	Energía Eléctrica
04	Alumbrado Público
05	Tarifa Hídrica
06	Administrativo
07	Hidrantes
08	Telecomunicaciones

Fuente: Unidad de Contabilidad de ESPH

1.11. La Ley de la ARESEP, No. 7593, establece en el artículo No. 3 el principio de servicio al costo que aplica a las tarifas de la ESPH, que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos que brinda, de manera que se incluyan únicamente los costos necesarios para prestar el servicio de que se trate, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad. Asimismo, de acuerdo con lo indicado en el numeral 31 de esa Ley, los recursos producto de la recaudación de cada tarifa son específicos para el desarrollo del servicio respectivo, de tal forma que los excedentes que se generen deben ser aplicados al servicio que los originó.

2 RESULTADOS

EFICAZ CAPTACIÓN DE LOS RECURSOS TARIFARIOS DE LA EMPRESA

- 2.1 El presupuesto de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia se encuentra estructurado en los ocho programas que corresponden a los servicios listados en el cuadro No. 1. Estos programas se financian principalmente con recursos de tarifas y con crédito. Con base en la información del presupuesto y real para el año 2011, se determinó que la recaudación de los ingresos fue cercana al 96% de los recursos presupuestados, por lo que la captación de recursos se ajusta en gran medida a las estimaciones establecidas, a partir de las tarifas fijadas.
- 2.2 Al respecto, también se determinó que pese al nivel de recaudación se dejaron de percibir aproximadamente ₡2.600,00 millones en 5 de los 8 programas. Los programas más afectados son los de energía, acueducto y alcantarillado, tal como se observa en el siguiente cuadro:

2.3 **Cuadro 2 Ingresos presupuestados y reales de la ESPH Período 2011**
(en miles de colones)

PROGRAMA	INGRESOS		Diferencia
	Presupuestados	Reales	
	A	B	C=B-A
ENERGÍA	40.030.363,70	38.251.626,10	- 1.778.737,6
ACUEDUCTO	9.229.552,10	8.553.262,20	- 676.289,9
ALCANTARILLADO	6.839.149,10	6.620.757,40	- 218.391,7
ALUMBRADO	1.557.805,30	1.565.118,90	7.313,6
HÍDRICA	236.285,50	231.507,60	- 4.777,9
HIDRANTES	400.025,90	434.860,60	34.834,7
TELECOMUNICACIONES	855.009,60	751.705,80	- 103.303,8
ADMINISTRATIVO	1.842.046,70	1.982.405,50	140.358,8
TOTALES	60.990.237,90	58.391.244,10	- 2.598.993,8

Fuente: Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Liquidación presupuestaria 2011.

2.4 En el período 2011, los programas de los servicios de Energía y de Acueducto no presentan diferencias significativas entre las estimaciones de ventas efectuadas por la ARESEP y lo que registra contablemente la empresa como recaudaciones, según lo muestra el cuadro siguiente:

2.5 **Cuadro 3 Ingresos tarifarios y contables de los Servicios de Energía y Agua Potable**
Período 2011
(en miles de colones)

Servicio	Recursos		Diferencia
	ARESEP	ESPH Contable	
Ventas energía eléctrica	33.952.076,4	34.030.843,4	78.767,0
Ventas Agua Potable	6.458.167,9	6.436.760,2	-21.407,7

Fuente: Nota Nro. SG070-2012 de la Subgerencia de la ESPH.

2.6 El análisis de la recaudación de los ingresos por servicios en materia tarifaria, no muestra diferencias relevantes, por lo que existe una garantía razonable de los métodos de estimación aplicados, tanto a nivel de formulación por parte de la ESPH como de la fijación de tarifas de la ARESEP. Los porcentajes de recaudación de los ingresos de esta empresa pública son más elevados que el de otras entidades del ramo que brindan servicios similares, lo que representa un buen indicador institucional y una fortaleza. Al respecto, existe oportunidad de mejora en la gestión de cobro de los recursos dejados de percibir, principalmente para los 5 programas aludidos en el Cuadro Nro. 2 de este aparte.

DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS TARIFARIOS

- 2.7 El examen de la gestión de los recursos tarifarios evidenció algunas debilidades relacionadas con la falta de oportunidad en las peticiones tarifarias; la insuficiencia de recursos tarifarios para atender algunos servicios; el manejo de los gastos de operación y mantenimiento; y el traslado de recursos de un programa a otro para algunos de los servicios que brinda esa empresa. Debilidades que se comentan a continuación.

FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS PETICIONES TARIFARIAS

- 2.8 Se observó falta de oportunidad de la Administración en el trámite de petición tarifaria ante la ARESEP, cuando las peticiones son denegadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ante incumplimientos de algunos requisitos.
- 2.9 Por ejemplo, la ESPH en el año 2010 solicitó a la ARESEP un incremento de un 2% en la tarifa de energía. Mediante Resolución No.240-RCR-2010 del 25 de noviembre de 2010² esa Autoridad no otorga el incremento sino que aplicó una reducción tarifaria del 5.76%. Fue hasta el 2 de setiembre de 2011, sea 9 meses después, cuando la empresa presenta un nuevo estudio de incremento tarifario³, que es rechazado mediante Resolución 654-RCR-2011 del 14 de setiembre de 2011 por no cumplir algunos requisitos. Esta última resolución fue recurrida por la empresa, recursos recibido en la ARESEP el 23 de setiembre de 2011, sin que a la fecha haya sido resuelta por la ARESEP y sin que se evidencien acciones de la Administración para gestionar en sede jurisdiccional, una eventual lesión al principio de respuesta pronta.
- 2.10 Llama la atención, que dos meses después del rechazo del estudio de incremento tarifario en setiembre de 2011, la empresa presenta una nueva petición tarifaria⁴ y cuatro meses después ésta fue aprobada por la Autoridad Reguladora mediante Resolución 795-RCR-2012 del 16 de marzo de 2012.
- 2.11 Es así como, la empresa tardó aproximadamente 16 meses en obtener finalmente un incremento tarifario en energía, especialmente al haber resuelto la ARESEP una rebaja tarifaria; lo que originó al 31 de diciembre de 2011 una disminución de aproximadamente ₡2.000.000,00 miles en los ingresos del servicio de energía y una pérdida neta de ₡579.387,9 miles, según datos de los estados financieros de la ESPH a esa fecha.

² Publicada en La Gaceta Nro. 239 del 9 de diciembre de 2010.

³ Mediante oficio Nro. GG-701-2011.

⁴ Mediante oficio Nro. GG-946-2011 del 23 de noviembre de 2011.

- 2.12 En cuanto al servicio de agua potable, la Unidad de Tarifas envió a la Sub Gerencia de esa empresa el estudio de incremento tarifario, mediante memorando No. TRF-151-2011 del 10 de octubre de 2011; el que evidencia la necesidad de un incremento tarifario a partir de febrero de 2012. Al respecto, la Unidad de Tarifas recomienda no remitir el estudio a la ARESEP pues la Unidad Estratégica de Negocio (UEN) de Agua Potable mantiene un remanente acumulado en el período 2009-2011 originado principalmente por la baja ejecución de inversiones, lo que podría objetar dicha Autoridad ya que ejecutar el plan de inversiones del servicio es condición para tramitar nuevas peticiones tarifarias⁵.
- 2.13 Si bien los plazos que demanda el proceso de fijación tarifaria son extensos, los ejemplos descritos para los servicios de energía y agua potable advierten acerca de la necesidad de una mayor oportunidad en la gestión de este proceso, a fin de brindar atención a eventuales impactos financieros y la prestación del servicio, que requieren mayor eficacia en la gestión de petición tarifaria, asegurando que las tarifas incorporen la retribución a todos los factores productivos, incluyendo el capital, conforme al principio de servicio al costo que permita brindar un servicio de calidad, según los estándares definidos por la ARESEP e incorporados cuantitativamente en la tarifa.

INSUFICIENCIA DE RECURSOS TARIFARIOS PARA ATENDER ALGUNOS SERVICIOS

Costos no reconocidos por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

- 2.14 Los recursos tarifarios constituyen el tope a recibir para cubrir las obligaciones programadas por la ESPH para cada servicio. Al respecto, la Administración argumenta⁶ que la ARESEP no reconoce en su totalidad costos que resultan ineludibles para la empresa, por lo que los recursos tarifarios son insuficientes para cubrir los gastos reales.
- 2.15 Existen costos en el periodo 2011 que no fueron cubiertos en su totalidad por el respectivo ingreso tarifario. Este es el caso de las remuneraciones (planilla, cargas sociales y otros costos asociados) en los servicios de energía eléctrica y agua potable, que implican una obligación jurídica de la administración para con sus funcionarios. La diferencia de las remuneraciones registradas contablemente por la empresa y lo considerado por la ARESEP para fijar la tarifa, es de ¢748.615,08 miles.

⁵ Ver Resolución de la ARESEP Nro. RRG-9558-2009 del 6 de marzo de 2009

⁶ Oficio Nro. GG-400-2012-R del 21 de mayo de 2012, de la Gerencia General de la ESPH.

2.16 **Cuadro 4 Diferencias no reconocidas por ARESEP en remuneraciones de servicios de agua potable y energía eléctrica**
Periodo 2011
(en miles de colones)

Remuneraciones			
Servicio	ARESEP	Contabilidad ESPH	Diferencia
Agua Potable	2.038.891,42	2.042.040,31	-3.148,89
Energía Eléctrica	2.037.731,55	2.783.197,74	-745.466,19
Total	4.076.622,97	4.825.238,05	-748.615,08

Fuente: Datos suministrados por la ESPH.

- 2.17 El servicio de Energía es el más impactado, con un gasto registrado contablemente con un incremento de un 36,58% al reconocido en las tarifas; esta situación, obliga a la empresa a recurrir al endeudamiento, priorizar las inversiones e incluso utilizar recursos de otros servicios para solventarlos, sea mediante modificaciones presupuestarias o préstamos entre programas. De ahí la necesidad de acciones en ajustes tarifarios de los servicios o una priorización en su estructura de costos, con el fin de garantizar el equilibrio financiero que permita el desarrollo efectivo de los citados servicios, como lo advierte el numeral 3 de la Ley No. 7593.
- 2.18 En tal sentido, resulta buena práctica establecer las proyecciones de demanda y costos de los servicios públicos prestados, a partir de los resultados de la planificación de corto, mediano y largo plazo, según los parámetros de desarrollo del servicio. Además, los registros contables, presupuestarios y financieros deben mostrar la realidad y la información base para la aprobación tarifaria congruente con lo establecido por la normativa legal y técnica.

Recursos insuficientes para cubrir los gastos de administración

- 2.19 El análisis de la aplicación presupuestaria de los recursos tarifarios por programa en el periodo 2011, reveló situaciones de insuficiencia de recursos para cubrir los gastos del programa 06 Administración. Este programa incluye todos aquellos gastos de carácter administrativo que en ausencia de una contabilidad de costos no pueden ser considerados en cada programa; aun cuando la Empresa ha venido reforzando sus procesos de centros de costos.

- 2.20 La ARESEP establece el porcentaje que la tarifa de cada servicio aporta para financiar los gastos de administración, de acuerdo con criterios de distribución de costos que dicha Autoridad Reguladora establece y que difieren de los que aplica la ESPH en su política de distribución de gastos administrativos aprobada en el año 2008⁷. Esta divergencia de criterios no genera diferencias significativas en los resultados, aunque contribuye a que las tarifas no incluyan la totalidad de costos requeridos por los diferentes servicios que administra la empresa.
- 2.21 Cabe destacar que la ARESEP no está de acuerdo con las políticas de distribución de costos administrativos de la ESPH, porque combina ingresos y gastos con activos, siendo cuentas de distinta naturaleza; lo que se evidencia en sus resoluciones números RRG-5990⁸ del 25 de setiembre de 2006, RRG-6447-2007 del 25 de abril de 2007 y RRG-7596-2007 del 27 de noviembre de 2007. A pesar de ello, la Junta Directiva comunicó a la ARESEP mediante oficio No. TRF-024-2008 que la metodología de la empresa continúa siendo acertada; ante lo que esa Autoridad Reguladora siguió aplicando su propia metodología.
- 2.22 No obstante lo anterior, la ARESEP⁹ en mayo de 2012 con motivo del incremento de tarifas del servicio de energía, le indica a la empresa “...la obligación de cumplir con los porcentajes de asignación de gastos de administración y generales indicados por ARESEP y los que se lleguen a determinar con base en estudios técnicos.” Así como el “...Utilizar la metodología de distribución de gastos administrativos y generales aplicada por los técnicos de la DEN en el estudio ET-136-2010 y el estudio ET-155-2011, para todas las áreas (acueductos, alcantarillados, energía, alumbrado, UEN TIC, Telecomunicaciones)”.
- 2.23 La situación descrita ha fomentado que para los programas de energía y acueducto en el año 2011, se presentaran diferencias entre las cifras de aporte para el programa 06 Administración de la ESPH y los de la ARESEP, que a su vez difieren de lo presupuestado. Esto incidió negativamente en el equilibrio de los servicios de referencia, según cifras que se muestran de seguido.

7Acuerdo de JD 140-2008, acta 2924 del 19 de mayo de 2008.

8 Resolución RRG 5990-2006 publicada el 4 de octubre de 2006.

9 Resolución 795-RCR-2012, publicada en La Gaceta Nro. 94 del 16 de mayo de 2012.

2.24 **Cuadro 5 Diferencias en el aporte al Programa 06 Administración entre ARESEP y ESPH en los servicios de energía y acueducto**

Periodo 2011
(en miles de colones)

SERVICIO	COSTOS ADMINISTRATIVOS					
	PRESUPUESTO INICIAL	%	EJECUTADO	% ESPH	ARESEP	
					%	Estimado
ENERGÍA	1.671.714,40	49,87	983.410,40	53,12	46,01	847.525,69
ACUEDUCTO	25.577,30	0,76	652.398,00	35,24	42,20	777.343,71

Fuente: Presupuesto inicial y liquidación presupuestaria 2011, oficio Nro. 693-DEN-2010/64380.

2.25 Según se muestra, desde la formulación del presupuesto 2011, los ingresos de acueducto resultaron insuficientes para cubrir la proporción por aportar a los gastos administrativos, pues aportó un 0.76%, lo que difiere significativamente del porcentaje establecido por la ARESEP de un 42.2%. Por su parte, la situación del programa de energía es opuesta, en vista de que la estimación de gastos administrativos a cubrir con los ingresos de dicho servicio fue de un 49.87%, porcentaje superior al definido por ARESEP de un 46.01%.

2.26 Además, la estimación del presupuesto 2011 indica que los programas Alcantarillado, Hídrica e Hidrantes resultaron ser deficitarios, lo que significa que los contenidos presupuestarios respectivos debieron ser cubiertos con los recursos de otros programas. Esta práctica resulta incongruente con lo señalado en el artículo 32, inciso c) de la Ley No. 7593, en el sentido de que los ingresos que se obtengan de la prestación de los servicios regulados deben ser aplicados exclusivamente en la prestación del mismo servicio¹⁰.

2.27 No obstante, la ejecución del presupuesto conforme a la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2011, señala que el programa de energía cubre el 53,12% de los gastos administrativos ejecutados y el de acueducto el 35,24% de esos gastos. Este aporte lo justifica la administración¹¹ en que el financiamiento que brinda ARESEP en las resoluciones tarifarias, generalmente *"...es insuficiente para cubrir la totalidad de las necesidades de los gastos administrativos, operativos y de inversión que requiere la empresa y que no son reconocidos en su totalidad por el ente regulador, pero que se debe dejar reservado en el presupuesto, lo anterior obliga a utilizar recursos de los servicios que mayor disponibilidad de recursos tenga, que históricamente en la empresa corresponde al servicio de Energía Eléctrica."*

¹⁰ Oficio Nro. 355-RG-2011 del 15 de julio de 2011, de la ARESEP

¹¹ Oficio Nro. GG 400-2012 R del 21 de mayo del 2012

- 2.28 Lo anterior, implica que programas como el de energía cubren parcialmente erogaciones de otros programas, y el criterio de asignación responde a un aporte mayor de aquellos programas con mayor cantidad de recursos, y no a un criterio técnicamente establecido¹², por ello en el año 2011 los programas que más aportaron fueron los de Energía Eléctrica (03) y Acueductos (01), ya que ambos cubrieron el 88.36% del citado programa 06. Bajo este criterio, no se garantiza la especificidad de los recursos por cada uno de los servicios, limitando la eficacia requerida en la aplicación del principio de servicio al costo.
- 2.29 Los registros contables se realizan con base en la política de distribución aprobada por la Junta Directiva (párrafo Nro. 2.20), generando datos diferentes cada mes los que en promedio resultan en un 36.22% y un 51.44% de financiamiento de los gastos de administración por los servicios de agua potable y energía, respectivamente. Estas cifras contables difieren de las mostradas en las peticiones tarifarias de la empresa y en la ejecución presupuestaria del 2011. Lo anterior, denota falta de coordinación entre las diferentes áreas de la empresa y de rigor en la programación de dichos gastos, pues evidencia la necesidad de cubrir los gastos, independientemente de la situación o el equilibrio financiero de los servicios.

DÉBIL PLANIFICACIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

- 2.30 Los costos de operación y mantenimiento que se incluyen en los estudios tarifarios que justifican la posterior fijación tarifaria, no son incorporados en el proceso de planificación formal de la empresa. El mecanismo de cálculo se fundamenta en la estimación de los costos históricos y se adicionan los denominados gastos extraordinarios que suministran los encargados de cada Unidad Estratégica de Negocio (UEN). Los objetivos y metas relacionados con los costos de operación y mantenimiento, se incluyen en los planes de trabajo de las UEN sin la participación de la Unidad de Planificación Institucional de la empresa y no forman parte del plan anual operativo (PAO). Este Plan incorpora únicamente la información de proyectos que sí están incluidos como parte del seguimiento, evaluación y control de la Unidad de Planificación Institucional.
- 2.31 Además, la práctica consiste en asignar prioritariamente contenido presupuestario a los gastos fijos que demandan los diferentes programas, tales como salarios y alquileres, sean estos reconocidos o no en la tarifa; luego en función de la disponibilidad de recursos se cubren los restantes costos de operación y mantenimiento. En consecuencia, falta vinculación entre el presupuesto, los costos incluidos en las tarifas y el proceso de planificación institucional; siendo que en ocasiones para cubrir los costos de operación y mantenimiento se recurre a recursos de inversión o al contenido presupuestario de la subpartida de compras de energía.

¹² Ibídem

- 2.32 Por ejemplo, en el periodo 2011 fueron trasladados recursos asignados para cubrir gastos de compra de energía a otros programas para financiar costos de operación, mantenimiento y administración, con el compromiso de que durante el año los programas devolverían los recursos al programa de energía y así cancelar oportunamente las compras de energía al Instituto Costarricense de electricidad(ICE). En consecuencia, hubo insuficiencia de recursos del programa de energía para pagar al ICE, la que se incrementó porque aumentaron las compras de energía al ICE, varió el precio y ante la necesidad de dar mantenimiento a algunas plantas de la empresa.
- 2.33 Esta situación implicó que al finalizar el año 2011, el pago por compras de energía al ICE se efectuó trasladando recursos del programa de administración y tomando parte del superávit que corresponde a la contribución para el desarrollo, por lo que se financió gasto corriente con recursos de capital. Esta práctica evidencia la gestión poco ordenada en el manejo de programas deficitarios, aspecto que también se analiza en el informe financiero de la empresa al 31 de diciembre de 2011. Lo anterior, resulta incongruente con los principios presupuestarios de universalidad e integridad, programación y de especificidad cuantitativa y cualitativa de los recursos¹³.
- 2.34 Al respecto, la Contraloría Interna de la ESPH revisó la liquidación presupuestaria del periodo 2011 y mediante oficio No. AUD-13-12 del 2 de febrero de 2012, advirtió a la Junta Directiva que:

“...en el documento presupuestario se indica que “...los egresos de energía eléctrica fueron ejecutados en un 100%”, no obstante eso no obedece a la realidad de las ejecuciones físicas de los proyectos de inversión, dado que se conoce de varios proyectos que se continuarán en el 2012, esta situación se presenta por aplicarse la política de financiar parcialmente con la reserva de inversión las compras de energía al ICE, donde se utilizan los recursos en diciembre y se devuelven a inicios del siguiente período, con el inconveniente a nuestro criterio de que la partida de compras de energía del período 2012, es disminuida considerablemente.”

13 **Principio de universalidad e integridad.** El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

- 2.35 Es así como, tomar recursos de las reservas de inversión para destinarlo a gasto corriente y comprometer los recursos del periodo con la promesa de devolverlos en el período siguiente, resulta incongruente con el principio de anualidad presupuestaria¹⁴, no permite revelar el déficit presupuestario del servicio y se cambia la finalidad asignada a los recursos.

INCONVENIENTE TRASLADO DE MATERIALES Y EFECTIVO ENTRE PROGRAMAS

- 2.36 La Empresa de Servicios Públicos de Heredia tiene la práctica de efectuar préstamos de materiales entre programas, procedimiento normado a lo interno de la empresa, que consiste en trasladar materiales entre bodegas¹⁵, que posteriormente podrán ser compensados dentro del periodo por modificación presupuestaria o en devolución de materiales.
- 2.37 En el año 2011 se generaron 156 préstamos de materiales entre bodegas de diferentes servicios por un monto de ₡45.444,8 miles. El servicio que más utilizó esta modalidad de traslado fue el de energía eléctrica, pues solicitó materiales en 51 oportunidades por un monto de ₡14.717,2 miles, que representa un 32,38% del total de traslados. También, el servicio de energía eléctrica fue el que más prestó materiales, ya que realizó 41 préstamos por un monto de ₡14.192,1 miles, que representan un 31,23% del total de préstamos.
- 2.38 Al final del periodo 2011 permanecieron 59 traslados (₡28.654,0 miles) pendientes de compensar. De esta cifra, al servicio de energía le corresponde compensar ₡11.883,0 miles, un 41,47% del total. De conformidad con el registro histórico de cuentas por pagar y cobrar del periodo 2010 a 2012, se determinó que fueron compensados préstamos de materiales que estaban pendientes de cancelar por más de 200 días, además al 7 de junio de 2012 existían traslados de materiales pendientes de cancelar que fueron realizados en los meses de enero, marzo, mayo y setiembre de 2011.
- 2.39 Los préstamos de materiales en principio son transitorios, pero como algunos de ellos no son compensados en el mismo periodo se convierten en financiamiento de costos entre programas, lo que incluso contraviene la normativa interna de la empresa. Esta práctica se realiza al margen de la capacidad financiera de los programas para asumir los compromisos, por lo que al finalizar el periodo se mantienen pendientes.
- 2.40 Los registros contables utilizan la base de devengado permitiendo identificar el programa que finalmente aplicó los materiales. La afectación presupuestaria se registra con base en efectivo, por ello los traslados de materiales no implican salida de efectivo para el

¹⁴ Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.

¹⁵ La ESPH cuenta con una bodega central, las bodegas de cada servicio son virtuales.

programa que los aplicó y no tienen afectación presupuestaria.

- 2.41 Los préstamos compensados en el año 2011 se hicieron mediante modificación presupuestaria, rebajando y aumentando las subpartidas de los programas involucrados en el préstamo, sin afectar el gasto real o ejecutado. Sin embargo, en forma posterior a la modificación presupuestaria, la Tesorería realiza una salida de efectivo del programa que pidió el préstamo y una entrada de efectivo en el programa que los prestó, movimientos que no afectan los ingresos efectivos según la clasificación presupuestaria, pero lo correcto hubiese sido incluirlos mediante un presupuesto extraordinario, por tratarse de entradas y salidas de efectivo que rebajan y aumentan ingresos que tienen su contraprestación en el presupuesto. En consecuencia, los préstamos de materiales debieron modificar el superávit específico de los programas involucrados.
- 2.42 Por otra parte, existe la práctica de transferir recursos en efectivo entre cuentas de los diferentes programas, a lo que se le ha denominado “*préstamos en efectivo*”. Esta práctica se realiza para proveer de recursos a programas que si bien pueden disponer de contenido presupuestario, no cuentan con liquidez para asumir compromisos¹⁶. Para ello el Sistema de Administración Financiera (SAF) automáticamente indica el servicio que cuenta con más efectivo y se tramita el préstamo; lo que se hace de forma automática e inconulta a la Unidad Estratégica de Negocio afectada.
- 2.43 Estos préstamos de efectivo afectan los registros contables pero no los registros presupuestarios, aunque se producen entradas y salidas de efectivo entre cuentas que tienen su correspondiente renglón de ingreso en el presupuesto, como por ejemplo recursos de venta de agua potable e industrial o de venta de energía. En consecuencia, los saldos presupuestarios no necesariamente reflejan las transacciones propias de cada programa, lo cual tendría afectación en los montos de los recursos tarifarios establecidos en la liquidación presupuestaria de los servicios.
- 2.44 Al realizar la afectación en la contabilidad patrimonial y no en la presupuestaria, provoca diferencias en las cifras que no permiten establecer fácilmente el dato real del superávit o déficit de los recursos tarifarios. En consecuencia, la ejecución de los programas no se lleva a cabo en función de lo proyectado o de la dinámica de cada servicio.

16 Oficio Nro. SG 071-2012 del 9 de abril de 2012.

2.45 Durante el periodo 2011, se efectuaron 979 préstamos en efectivo por un monto de ¢6.451.345,4 miles. El programa de Administración es el que más solicitó recursos, con un total de 660 solicitudes equivalente a un monto de ¢2.117.265,2 miles, que representa un 32,82% del total, como se muestra en el siguiente cuadro.

2.46 **Cuadro 6 Préstamos de efectivo entre programas de la ESPH en el 2011**
Miles de colones

DETALLE DE LOS PRÉSTAMOS DE EFECTIVO			
Nro. Programa	Cantidad de Préstamos	Monto	%
Administración	660	2.117.265,20	32,82%
Energía	58	1.914.081,92	29,67%
Alumbrado público	43	1.213.084,97	18,80%
Alcantarillado	113	531.361,22	8,24%
Acueducto	51	515.989,49	8,00%
Telecomunicaciones	20	99.881,90	1,55%
Hídrica	32	55.033,87	0,85%
Hidrantes	2	4.646,88	0,07%
TOTAL	979	6.451.345,45	100,00%

Fuente: Información de la Tesorería de la ESPH.

2.47 Al final del periodo 2011, el programa de energía fue el que prestó más recursos por un monto de ¢3.558.171,6 miles, lo que equivale a un 55.62% de los préstamos; a su vez, es el programa al que le quedan debiendo más recursos por un monto de ¢421.332.6 miles. Estos resultados inciden en la situación financiera del servicio al 31 de diciembre de 2011, evidenciándose un saldo negativo en caja y bancos por ¢175.617,6 miles y una pérdida neta por ¢579.387,9 miles.

2.48 Lo anterior, pone de manifiesto que los préstamos de efectivo se dan sin considerar la posibilidad del servicio de hacer frente a los “préstamos” en el período. Por ejemplo se da el caso de dos préstamos que se encuentran pendientes de cancelar desde marzo 2010 y dos más que permanecieron sin cancelar por más de 200 días. La Administración indica que la situación se presenta ante la falta de efectivo.

2.49 Por otra parte, fueron formuladas 19 modificaciones presupuestarias para trasladar los contenidos presupuestarios con el fin de solventar faltantes de recursos entre programas, cancelar los préstamos de materiales entre servicios, trasladar los salarios administrativos a cada programa y cubrir necesidades propias del servicio. El efecto de estas modificaciones se muestra en el siguiente cuadro:

2.50 **Cuadro 7 Efecto de las modificaciones presupuestarias en los programas de Energía, Acueducto y Administrativo**
Período 2011
(en miles de colones)

	Acueducto	Energía	Administrativo
Recibió	306.113.522,85	528.620.384,57	319.402.736,06
Aportó	-176.867.597,44	-247.985.858,63	-1.038.004.972,69
Diferencia	129.236.925,41	280.634.525,94	-718.602.236,63

Fuente: Liquidación presupuestaria 2011, ESPH.

2.51 Así, los programas de acueducto y energía recibieron más contenido presupuestario de otros programas de lo que aportaron en el 2011; lo que no se debería realizar, excepto por el porcentaje de aporte al programa de Administración que establece la ARESEP. Asimismo, se evidencia del cuadro que el programa de Administración trasladó más de lo que recibió, pese a que se alude necesidad de recursos tarifarios para financiarlo.

2.52 Además, se determinó que la ESPH al final de cada período distribuye los ingresos y egresos reales del programa de Administración entre los demás programas. Los ingresos se distribuyen conforme al porcentaje de recaudación y los egresos con base en los porcentajes establecidos por la Unidad de Presupuesto de la empresa. Esta práctica no se respalda en criterios técnicos, ni garantiza la especificidad de los recursos tarifarios por programa, incidiendo en la determinación del superávit. Lo más preocupante es que el programa de Administración se elimina al finalizar el periodo, siendo parte de la estructura presupuestaria institucional, que en su oportunidad fue aprobada por la Junta Directiva.

2.53 En consecuencia, no existe certeza sobre los datos del superávit que se certifican en la liquidación presupuestaria de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia para el período 2011, por cuanto, a partir de la distribución de ingresos y egresos propios del programa de Administración se identificaron diferencias en los montos de superávit. Además, estos datos se ven afectados por el tratamiento de las compras de energía y los mencionados préstamos en efectivo y materiales ya comentados en este informe.

BAJA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE

- 2.54 El plan de inversión para el servicio de Agua Potable vigente durante el período 2011 fue autorizado por la ARESEP, mediante la resolución No. RRG-9558-2009 del 19 de marzo del año 2009, y responde a un plan de inversiones quinquenal (2009-2013).
- 2.55 Dicho plan de inversiones incluye 43 proyectos, entre ellos, de perforación de pozos; colocación de tuberías de impulsión, conducción y distribución, así como la instalación de nuevos tanques de almacenamiento. Sin embargo, se determinó que de esos proyectos solo 20 concluyeron al término del año 2011 (46,51%), lo que denota una baja ejecutoria de inversiones en el servicio de agua potable. Algunos de esos proyectos no fueron ejecutados en parte debido a que fueron presentados a la Autoridad Reguladora siendo incipientes en su diseño.
- 2.56 Los proyectos en la condición señalada experimentaron variaciones de manera que fueron modificados, eliminados o reprogramados, afectando la ejecución del plan de inversión, lo que incluso compromete la próxima solicitud tarifaria que haga la empresa, en razón de que la ARESEP condicionó la nueva petición al cumplimiento del programa de inversiones¹⁷, debido a su relevancia en la erogación económica que representan en las mejoras del servicio, así como por la afectación a la calidad del servicio presente y futuro brindado a los usuarios, ya que estas obras son para garantizar la sostenibilidad del servicio con todos sus atributos.
- 2.57 La UEN de Agua Potable justifica las variaciones aludiendo problemas en la adquisición y legalización de los terrenos; lentos procesos licitatorios; cambios de estrategia de una nueva dirección de la UEN de Agua Potable, que llevaron a eliminar el “*Tanque Miraflores*” y la adquisición de su terreno; y atrasos en la elaboración de estudios técnicos para el proyecto de la tubería de conducción línea Steinvorth-Marin Cañas; la eliminación de la tubería de impulsión al Tanque La Intriga, siendo que la construcción del Tanque Chamaco proporcionó las condiciones de almacenamiento necesarias para el acueducto de San Rafael de Heredia.
- 2.58 Con respecto a la ejecución del plan de inversiones de la empresa la ARESEP indicó en el año 2007¹⁸ que “...*la mala gestión en ejecutar su programa de inversiones, repetida en varios años, es indicativa de la baja capacidad de planificación o de ejecución de inversiones de la ESPH, S.A...*”. Si bien la Autoridad Reguladora en aquella oportunidad no cuestionó el tema de los proyectos eliminados, si señaló que en el tanto la empresa demostrara adecuada planificación, claridad de sus descripciones, costos y fechas de

17 Resolución Nro. RRG-9558-2009 publicada en La Gaceta Nro. 55 del 19 de marzo del 2009.

18 Resolución Nro. RRG- 6447-2007 publicado en la Gaceta Nro. 79 del 25 de abril del 2007.

ejecución y financiamiento previo, podrían ser incorporados nuevos proyectos en el programa de inversiones.

- 2.59 A pesar de la subejecución de las inversiones en el servicio de agua potable, la ejecución financiera del presupuesto asignado para inversiones en obras de infraestructura para el periodo 2009-2011 de la UEN Agua Potable, ha ido en aumento, pasando de un 17% en el 2009 a un 37% en el 2010 y a un 81% en el 2011¹⁹. Al respecto, la UEN de Agua Potable indicó que alguno de los proyectos se debieron reprogramar o eliminar porque las justificaciones técnicas no eran factibles de realizar.

3 CONCLUSIONES

- 2.60 La Empresa de Servicios Públicos de Heredia durante los últimos años ha venido realizando acciones y esfuerzos en distintos ámbitos de su quehacer, que le han permitido, entre otros, normalizar, estandarizar y sistematizar los procesos financieros mediante el Sistema de Administración Financiera (SAF); identificar y definir las actividades relacionadas con la mejora de sus planes empresariales y el marco de regulación del proceso de vinculación planes-tarifas-PAO-Presupuesto. Además, se determinó la fortaleza que presenta en lograr altos niveles de recaudación.
- 2.61 Sin embargo, esta Contraloría General determinó que aún persisten importantes desafíos en la aplicación de los recursos tarifarios y oportunidades de mejora en la captación de dichos recursos. Así, existen brechas entre las peticiones y las fijaciones tarifarias, lo que ha generado insuficiencia de recursos para cubrir algunos gastos de la empresa, principalmente del programa de administración, debido a que los costos incluidos en las peticiones tarifarias en algunos casos no están cubriendo las necesidades reales.
- 2.62 Asimismo, se debe fortalecer la vinculación entre la planificación de las necesidades institucionales con la formulación tarifaria y con la asignación de los recursos presupuestarios; lo que en la práctica la empresa a variado el destino de los recursos realizando préstamos de recursos entre programas, por el orden de *¢6.451.345,4 miles en el año 2011* y a efectuar movimientos presupuestarios entre cuentas y programas. Estas prácticas resultan incongruentes con presupuestos jurídicos que sustentan el principio de servicio al costo, el cual aboga por la especificidad de los recursos de cada servicio público, que debe prevalecer para mantener el equilibrio de la tarifa.

¹⁹ Información estimada con base a los reportes semestrales de avance de inversiones acueducto del periodo 2009-2011 remitidos por la Unidad de Tarifas de la empresa a la ARESEP sobre el estado de los proyectos.

- 2.63 Las situaciones apuntadas se acentúan para el programa de agua potable ante la baja ejecución de las inversiones, al incluir proyectos incipientes que posteriormente son eliminados o modificados y que aprobó la Autoridad Reguladora, lo que podría incidir en la eventual improbación de tarifas, que afectarían el financiamiento de la ESPH. En este sentido, es importante y urgente que los procesos y prácticas de la empresa permitan la suficiencia de los recursos tarifarios conforme al principio de servicio al costo, de forma que se continúe con niveles de inversión y gasto que respalden la calidad del servicio al cliente.

4 DISPOSICIONES

- 2.64 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 2.65 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A la Junta Directiva

- 2.66 Eliminar la práctica de realizar préstamos de materiales y de efectivo entre programas y servicios a más tardar el 30 de junio de 2013; ello por cuanto dicha práctica incumple con los presupuestos jurídicos del principio de servicio al costo, regulado en el numeral 3 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593, y generan distorsiones en la validez de los registros presupuestarios de la empresa, lo que no permite tener certeza del monto del superávit que se certifica en las liquidaciones presupuestarias. Remitir a esta Contraloría General copia del acuerdo de ese órgano colegiado en el que se ratifique dicha eliminación y reporte de lo actuado al respecto. Ver párrafos del 2.36 al 2.53.
- 2.67 Ajustar la metodología de distribución de gastos administrativos de esa empresa para que se apegue a los parámetros comunicados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en la Resolución No. 795-RCR-2012, publicada en La Gaceta No. 94 del 16 de mayo de 2012. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2012, copia del acuerdo mediante el cual ese órgano colegiado ordene el ajuste respectivo. Ver

párrafos del 2.19 al 2.29.

Al Gerente General

- 2.68 Revisar la estructura de costo de los servicios y los procedimientos para estimarlos, a efecto de incorporar oportunamente en las peticiones tarifarias todos los costos de operación, mantenimiento, administración e inversión de cada servicio, que garanticen el equilibrio financiero y el efectivo desarrollo de esos servicios. Comunicar a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de julio de 2013, las acciones que acrediten el cumplimiento de esta disposición. Ver párrafos del 2.7 al 2.18 del presente informe.
- 2.69 Tomar medidas que permitan mayor vinculación entre los procesos de Tarifas, Planificación y Presupuesto, con las salvedades que correspondan a las bases de registro, a fin de lograr una ejecución acorde a lo fijado en las tarifas y la especificidad de los recursos tarifarios por servicio. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de julio de 2013, la documentación que acredite la efectiva vinculación requerida en esta disposición. Ver párrafos del 2.30 al 2.35 de este informe.
- 2.70 Analizar los proyectos incorporados al programa de inversión institucional en materia de agua potable, a efecto de que ingresen a la corriente presupuestaria y tarifaria aquellos que tengan viabilidad para su desarrollo, de forma que se incrementen los porcentajes de ejecución institucional. Comunicar a este órgano contralor, a más tardar 28 de junio de 2013, lo actuado para el cabal cumplimiento de esta disposición. Ver párrafos del 2.54 al 2.59 del presente informe.
- 2.71 **Consideraciones finales**

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos señalados, al Área de Seguimiento de las Disposiciones de la Contraloría General de la República. En caso de incumplimiento en forma injustificada, podrá considerarse que se incurrió en falta grave y dar lugar a la aplicación de las sanciones, con garantía del debido proceso.

- 2.72 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de la fecha de la sesión del órgano colegiado inmediata posterior al recibo de la comunicación del informe, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

- 2.73 De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

**Anexo 1 OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORIA ESPECIAL
ACERCA DE LA CAPTACION Y APLICACION DE LOS RECURSOS TARIFARIOS EN LA
EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS**

No. Párrafos	2.1 al 2.6		
Observaciones Administración	<p>Eficaz captación de los recursos tarifarios de la Empresa. En relación de la oportunidad de mejora respecto de los 2.600 millones que se dejaron de percibir en 5 programas presupuestarios, considera la Administración que esta apreciación no es acorde con la realidad por cuanto ese monto equivale principalmente a la cuenta de financiamiento y no a la ejecución de los ingresos corrientes; además, que a nivel de presupuesto no se puede concluir que hay ingresos dejados de recaudar o que la gestión de la recaudación de la empresa es deficiente, porque las proyecciones de ingresos están sujetas incluso a rebajas en las tarifas o una baja en el consumo, así como aspectos climáticos o épocas del año, y que la captación de los recursos y la gestión de cobro a nivel Comercial es de las mejores del sector, por lo que no da como válido los términos que señalan en el informe.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Cabe destacar, que en el análisis efectuado por esta Contraloría General se consideraron no solo los recursos tarifarios sino también los institucionales, incluyendo recursos del crédito, además el informe reconoce que los porcentajes de recaudación de los ingresos de esta empresa pública son más elevados que el de otras entidades del ramo que brindan servicios similares, lo que representa un buen indicador institucional y una fortaleza, no se afirmó que la recaudación fuera deficiente, sino que existía una posibilidad de mejora, sobre la que esa administración muestra conformidad al señalar que la posibilidad <i>“...se ve en el tanto las variables que afecten los ingresos se puedan monitorear y hacer la afectación que corresponda a nivel de los ingresos presupuestarios”</i>. Al respecto, no desconoce este órgano contralor que la materia presupuestaria se basa en estimaciones que pueden verse impactadas por factores tanto internos como externos a la empresa, y que el presupuesto en tales casos bajo, el principio de programación, debe ser ajustado oportunamente.</p>		

No. Párrafos	2.7 al 2.13		
Observaciones Administración	<p>DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS TARIFARIOS Falta de oportunidad en la gestión de las peticiones tarifarias. La Administración indica que el tiempo transcurrido entre la presentación y la aprobación de los estudios tarifarios no puede ser atribuido únicamente a una débil gestión por parte de la ESPH, sino también al esquema que regula los servicios públicos, debido a los plazos que representan tanto la formulación como a la fijación tarifaria. Además, señala que en el 2011 el Comité de Regulación de ARESEP estuvo inhabilitado para resolver solicitudes de tarifas, lo cual contribuyó al atraso en las resoluciones presentadas. En cuanto a la situación comentada por la Contraloría General sobre la presentación del estudio de Agua Potable, la Administración menciona que ratifica la decisión de no presentar el estudio, por cuanto tiene una directriz regulatoria de cumplimiento obligatorio para efectos tarifarios.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>

Argumentos CGR	Efectivamente este órgano contralor no desconoce los plazos que demanda el proceso tarifario de los servicios, sin embargo, ese comentario refuerza el criterio externado en el informe en cuanto a la oportunidad que se le debe dar a dicho proceso; aspecto que se precisara en el contenido de este informe. Con respecto, al estudio de agua potable, el comentario de la Administración de la Empresa confirma lo expuesto en el informe en relación con la directriz de la ARESEP, no obstante, la decisión adoptada de no presentar el estudio de marras es de la absoluta responsabilidad de esa Administración; asunto que deberá resolver directamente con la ARESEP.
-----------------------	--

No. Párrafos	2.14 al 2.18		
Observaciones Administración	<p>INSUFICIENCIA DE RECURSOS TARIFARIOS PARA ATENDER ALGUNOS SERVICIOS Costos no reconocidos por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos</p> <p>Indica la Administración que ha venido implementando procedimientos para la correcta asignación, como por ejemplo distribución del tiempo de mano de obra en cada negocio, produciendo esto el registro automático y real del servicio de que se trate.</p> <p>Con respecto al detalle mostrado en el cuadro del párrafo 2.16, señala la Administración que no se incorporó el aporte administrativo proyectado en los estudios tarifarios, sea el rubro reconocido para cubrir las remuneraciones administrativas que se registraron en cada negocio. Por lo anterior, la Administración se compromete a fortalecer el proceso tarifario, con el objeto de determinar las necesidades de recursos con mayor exactitud y respaldar los estudios para no generar un deterioro tarifario real.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acoge la observación de la administración en cuanto a los datos del referido cuadro y se aclara que en su oportunidad la Gerencia General de la ESPH suministró información incompleta en el anexo No.4 del oficio GG-400-2012-R del 21 de mayo de 2012, al omitir el detalle de los costos de remuneración del programa 06 Administración General trasladados a cada negocio; lo que amerita realizar los ajustes correspondientes a los párrafos del 2.15 al 2.17 de nuestro informe. Además, el cuadro que aporta la Administración en sus observaciones presenta errores de cálculo que se corrigen en dicho informe.		

No. Párrafos	2.19 al 2.23		
Observaciones Administración	<p>INSUFICIENCIA DE RECURSOS TARIFARIOS PARA ATENDER ALGUNOS SERVICIOS Recursos insuficientes para cubrir los gastos de administración</p> <p>Ratifica la Administración la ausencia de una contabilidad de costos, pese a la existencia de centros de costos que le permiten llevar un control de los costos incurridos en cada negocio, sin embargo, reconocen la dificultad que tienen para asignar los gastos administrativos por negocio y centro de costos. Para subsanar esa debilidad, la administración asegura que han girado políticas y procedimientos para una razonable asignación.</p> <p>Además, indica la Administración que se apegará a la metodología de asignación de gastos establecida por la ARESEP, aunque no comparte los criterios utilizados por esa Autoridad. A su vez, mencionan que la Empresa ha venido trabajando en un proceso de vinculación de los procesos de tarifas, planificación y presupuesto, el cual es incipiente a la fecha y que se espera mayores resultados de esta vinculación para el 2013, lo que permitirá mejores controles en la asignación de gastos administrativos para mantener los porcentajes de distribución de gastos durante la ejecución presupuestaria.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos	Lo indicado por la Administración refuerza los resultados de la auditoría señalados en los citados		

CGR	párrafos.
-----	-----------

No. Párrafos	2.30 al 2.35		
Observaciones Administración	DEBIL PLANIFICACION EN LAS ACTIVIDADES DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO En relación con estos párrafos comenta la Administración que se están llevando a cabo algunas acciones tendientes a reformular la actual guía de seguimiento de proyectos de inversión, con un nuevo apartado sobre el estudio financiero de los proyectos; acerca de los costos asociados al mantenimiento y operación se están incluyendo para el PAO 2013 metas asociadas a la inversión y a la operación más significativa de los negocios; y se está trabajando en un proyecto denominado SISPLAN, que permitirá formular por artículo de inversión y operación de los proyectos, el cual estará vinculando con el presupuesto en el Sistema de Administración Financiera de esa Empresa.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Las acciones comentadas refieren a las gestiones que se están promoviendo en esa Empresa para subsanar las debilidades comentadas en estos párrafos, las cuales se espera finalizar en el 2013 y 2014; asunto que será monitoreado por el Área de Seguimiento de Disposiciones de este órgano contralor.		

No. Párrafos	2.36 al 2.53		
Observaciones Administración	INCONVENIENTE TRASLADO DE MATERIALES Y EFECTIVO ENTRE PROGRAMAS La Administración es del criterio que la práctica de realizar préstamos de materiales y efectivo entre negocios, es una herramienta administrativa de la gestión interna de la Empresa, cuya eliminación total puede causar problemas de operación; que los préstamos de materiales entre bodegas es una práctica razonable debido al tiempo que duran los procesos de compra, por lo que es más eficiente tomar préstamo de otro negocio para satisfacer el servicio; y que los préstamos de efectivo tienen una connotación diferente que no debe verse como una mala práctica, toda vez que se registran a nivel contable las cuentas por pagar o cobrar entre negocios, que si bien se podría recurrir a una línea de crédito por capital de trabajo, eso implica un costo adicional y el trámite ante los bancos con la afectación al servicio y los proveedores. Al respecto, sugiere la Administración regular la práctica de los préstamos y su autorización pero no eliminarla del todo, al menos mientras buscan los procedimientos de mejora.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	No obstante los argumentos expuestos por la Administración esta Contraloría General mantiene el criterio de eliminar la práctica de traslados de materiales y efectivo entre servicios o programas; ello por cuanto el admitir la regulación interna de esa práctica riñe con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley No. 7593, en relación con el principio de servicio al costo.		

No. Párrafos	2.66 al 2.70		
Observaciones Administración	SOLICITUDES EN CUANTO A LAS DISPOSICIONES Acerca de la disposición contenida en el párrafo 2.66 sugiere la Administración que, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, No. 7789, se valore el girar dicha disposición a la Gerencia General por sus funciones y no a la Junta Directiva de la Empresa, por cuanto este órgano colegiado no es el llamado a administrar. Contradictoriamente, solicita		

	<p>esa Gerencia General que se considere la posibilidad de establecer un procedimiento de préstamos de materiales y efectivo para casos muy calificados y con aprobación de esa Gerencia. En relación con las disposiciones giradas en los párrafos del 2.68 al 2.70, dicha Administración solicita se amplíen los plazos según lo sugerido.</p>		
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input checked="" type="checkbox"/></p>
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Con respecto a lo dispuesto en el párrafo 2.66, considera este órgano contralor que el eliminar una práctica que no es congruente con la normativa de regulación, no es un asunto de administrar recursos de una entidad, sino un aspecto de gobierno que le compete a la Junta Directiva de esa Empresa; en ese sentido se mantiene el girar la disposición a ese órgano colegiado. En razón de lo anterior, no es de recibo el establecimiento de los procedimientos de préstamo solicitados para los casos muy calificados. Se acepta la ampliación de los plazos solicitados por esa Administración.</p>		