De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA GENERAL AL MODELO TARIFARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS

SILVIA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

EXPEDIENTE N° 22.446

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

LEY DE REFORMA GENERAL AL MODELO TARIFARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS.

EXPEDIENTE N° 22.446

A finales de 1990, se presentó en la corriente legislativa el expediente 11.060 que dio vida a la actual Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. En su exposición de motivos original, el legislador previó una autoridad que se encargara de "*proteger los intereses y derechos de los usuarios*"[1].

Ya en 1969 se había presentado, en la corriente legislativa, un proyecto de ley con esos fines bajo el expediente 4.171, el cual fue archivado en 1970 como consecuencia de una disposición de Poder Ejecutivo.

En los 90´s se pensó en una institución con independencia funcional del Ejecutivo, tratando de garantizar una independencia técnica y funcional del organismo. Desde esa época se hablaba de la necesidad de garantizar una independencia no solo del Ejecutivo sino de los entes regulados, para evitar lo que se conoce, modernamente, en la doctrina de la regulación económica como "captura del regulador".

El proyecto original tenía como propósito "solventar algunas de estas situaciones tan perjudiciales", procurando para ello una "entidad eficiente que regule y fije precios, tarifas y tasas de los servicios públicos a cargo de las empresas privadas y estatales de una forma eminentemente técnica y como garantía y defensa de los consumidores y usuarios."[2]

[1] Exposición de Motivos. Expediente legislativo 11.060 del 25 de septiembre de 1990.
[2] *Ibíd.*

Este proyecto fue presentado en la corriente legislativa el 25 de septiembre del año 1990. Y no fue sino hasta el 9 de agosto de 1996 que se convirtió en la ley 7593, de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Compartimos y reforzamos esa necesidad original de una "entidad eficiente que regule y fije precios, tarifas y tasas de los servicios públicos a cargo de las empresas privadas y estatales de una forma eminentemente técnica y como garantía y defensa de los consumidores y usuarios."

Esta ley ha tenido una serie de modificaciones en sus 25 años de existencia jurídica. Los temas que han abarcado esas reformas versan desde el uso de suelos hasta las importantes reformas del año 2008 con la agenda de implementación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. A continuación, desarrollamos una breve revisión histórica sobre las 8 reformas que han afectado de manera expresa la ley 7593, según el sistema de referencia normativa de la Procuraduría General de la República Sinalevi.

La primera modificación a la ley de ARESEP se encuentra en la ley 7779 sobre Uso, Manejo y Conservación de Suelos del 21 de mayo de 1998; la cual tiene como fin "*proteger, conservar y mejorar los suelos en la gestión integrada y sostenible".* Esta ley reformó el artículo 5 de la ley de ARESEP agregando un párrafo final al artículo 5 donde se establece que, para el otorgamiento de concesiones sobre el aprovechamiento de aguas para riego, se deben incluir técnicas adecuadas para el manejo del agua.

Posteriormente, el 18 de diciembre del 2002, se aprobó la Ley de Contingencia Fiscal, ley 8343, con el objetivo de *"racionalizar el gasto público, mejorar la eficiencia en la recaudación tributaria, así como generar nuevos ingresos en el marco de un pacto social".* En esta norma se modificaron los artículos 2 y 31 de la ley 7593. El artículo 2 versa sobre la prohibición de financiar mediante tarifas entes distintos de los prestatarios del servicio público.

En esta ley del 2002 encontramos la primera reforma al artículo 31 sobre "Fijación de precios, tarifas o tasas". La redacción es la manera de hacer operativo el principio de

servicio al costo, limitando las posibilidades de la fijación de precios mediante mecanismos modernos con sustento técnico y científico.

Dos años después, el 15 de junio del año 2004 mediante ley 8415 se le adiciona un inciso g) al artículo 38 de la ley 7593. En este artículo sobre multas, se establece como causal de imposición de multas el incumplimiento de las condiciones vinculantes impuestas en resoluciones. El artículo 38 sufrió una importante reforma en el 2008, que mencionaremos más adelante.

La siguiente reforma registrada la encontramos en la ley 8641 del 11 de junio del 2008 sobre la declaratoria del servicio de hidrantes como servicio público. Esta ley hace una declaratorio de servicio público de estos y además establece que ARESEP reconocerá dentro de las estructuras tarifarias del servicio de acueducto las estructuras de costos necesarias para la instalación de hidrantes.

Específicamente se adiciona una función en el artículo 5 de la ley de ARESEP, reformando el artículo c) sobre servicio de acueducto y alcantarillado, para incluir el servicio de hidrantes.

Sin embargo, la reforma más importante hecha a esta ley hasta la fecha fue producto de la agenda de implementación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana, CAFTA por sus siglas en inglés.

El capítulo 13 del CAFTA versa sobre las telecomunicaciones. En dicho capítulo se establecen las condiciones para el acceso y uso de los servicios públicos de telecomunicaciones, obligaciones de proveedores, asignación de recursos escasos, servicio universal, solución de controversias y organismos regulatorios independientes; todo bajo los principios de libertad de comercio propios de un tratado comercial de esta naturaleza.

Las características propias de nuestro país, al tener al Instituto Costarricense de Electricidad como un operador público de telecomunicaciones con carácter de monopolio legal, obligó a Costa Rica a entrar en una negociación particular sobre el capítulo 13. Materializándose en el Anexo 13 del tratado donde se reconoce la

"*naturaleza única de la política social costarricense en materia de telecomunicaciones y reafirmando su decisión de asegurar de que el proceso de apertura en su sector de servicios de telecomunicaciones se base en su Constitución Política*".

Es de suma importancia el reconocimiento que se hace en este anexo sobre el "*compromiso de fortalecer y modernizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) como un participante en un mercado competitivo de telecomunicaciones y asegurando que el uso de su infraestructura será remunerada y además desarrollar una entidad reguladora para supervisar el desarrollo del mercado".*

Ese fortalecimiento y modernización del ICE, así como la disposición de las competencias de una entidad reguladora para la supervisión del mercado de las telecomunicaciones se materializó mediante la ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, ley 8660, del 13 de agosto del 2008.

En el artículo 41 de dicha ley se hace una reforma general a la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos afectando de alguna manera 78 artículos de esta ley. Distribuidos en 21 reformas parciales, 23 reformas totales, 23 adiciones y 10 artículos a los cuales se les corrió la numeración.

Si bien, esta reforma general modifico artículos relacionados con la fijación de tarifas y precios, no se realizó una modificación sustancial que permitiera la fijación de tarifas por mecanismos modernos. Además, al no modificarse el principio de servicio al costo, no existe la posibilidad de implementar nuevos mecanismos de fijación de precios comunes en la literatura de la regulación económica.

Posteriormente, el 5 de mayo del 2010 se aprueba una Reforma a varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el Fortalecimiento de la Gestión Pública, mediante la ley 8823. En ella se reforma el artículo 82 de la ley de ARESEP, sobre el cálculo del canon y el papel de la Contraloría General de la República en la aprobación del canon en nuevos servicios públicos establecidos por la Asamblea Legislativa.

Luego de 7 años, el 6 de junio del año 2017, se aprueba una nueva reforma mediante la Reforma Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ley 9455. En su artículo único se reforma el artículo 20 de la ley de ARESEP sobre los bienes y servicios de los prestadores, para delimitar los bienes y servicios que están dedicados o no al servicio público por parte de un prestador de servicio público. Además de la necesidad de llevar contabilidades separadas en los ingresos y los costos del servicio público que prestan.

La última reforma registrada por parte de la Procuraduría General de la República a esta ley, se encuentra en la ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 3 de diciembre del 2018. Específicamente se reforma el párrafo cuarto del artículo 54 de la ley 7593, sobre la remuneración del regulador general y su adjunto.

Si bien se ha tenido una serie de reformas a la ley de ARESEP en sus más de dos décadas de existencia, en ninguna reforma específica o general se ha abordado el tema de regulación económica la modificación del principio de servicio al costo y los métodos de fijación de precios y tarifas, para modernizar este sistema a nuevos mecanismos de regulación económica. Tampoco se ha abierto la discusión sobre la concepción costarricense del servicio público, así como la posibilidad de incorporar nuevas concepciones de servicios de interés general.

En los últimos 20 años[3] ha habido un amplio desarrollo de la nueva concepción de servicio público, superando el elemento subjetivo en la prestación de un servicio;

[3] Ariño Ortiz, Gaspar. El Nuevo Servicio Público. Madrid: Marcial Pons, 1997. https://cercabib.ub.edu/iii/encore/record/C__Rb1390317__SEl Nuevo servicio público__Orightresult__U__X7?lang=cat.
Pateiro Rodríguez, Carlos, and Mauro Rodríguez García. "La Función Redistributiva En Los Servicios de Interés Económico General." Economía UNAM 14, no. 40 (January 2017): 101–20. https://doi.org/10.1016/j.eunam.2017.01.004.
Bartolomé Navarro, José Luis. "La Reconstrucción de Los Servicios Públicos Como Servicios de Interés General En El Ámbito de La Unión Europea," 2013, 1.
"LIBRO VERDE SOBRE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL (Presentado Por La Comisión)," n.d.
Laguna de Paz, José Carlos. "Los Servicios de Interés General En La Unión Europea." Derecho PUCP, no. 76 (2016): 19–50. https://doi.org/10.18800/derechopucp.201601.001.
Commission, European. "Services of General Interest." Accessed November 19, 2019. https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_en.
Rosario, María Anjos do. "THE ACCESS TO SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST AS HUMAN RIGHT." Economic. Accessed January 27, 2020. http://mendeley.csuc.cat/fitxers/04d9a5f429ac4c9759dbe4f1ba439a42.
"Competencias y Servicios Económicos de Interés General." Accessed November 19, 2019. https://dialnet-unirioja-es.sire.ub.edu/servlet/articulo?codigo=5216669.

encaminándose, más bien, a un elemento objetivo prestacional, donde el Estado puede intervenir para una prestación adecuada de ese servicio de interés general independientemente de quién sea el que provea el servicio. Este concepto se entiende en la literatura y la normativa europea como Servicios Económicos de Interés General.

Estos Servicios Económicos de Interés General, han sido desarrollados por la Comisión Europea en una serie de documentos a lo largo de los últimos años que clarifican el concepto, pero son reacios a generar una normativa comunitaria que desarrolle el concepto mediante una norma. Sin embargo, la Comisión ha desarrollado este concepto en sus "*Quality Frameworks"* en que estos servicios económicos son "*actividades cuyo resultado de provisión al público en general no sería prestado (o sería prestado bajo diferentes condiciones de calidad, seguridad, asequibilidad y servicio universal) por el mercado sin la intervención pública."*[4]

En nuestro país, se sigue la tradición francesa del servicio público ligado a la definición de un servicio público, no por la titularidad del que preste el servicio, sino por su definición legal.

La primera definición del artículo 3, de la ley 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, es el mismo concepto de "*Servicio Público*" definido en función de la calificación legal que haga la Asamblea Legislativa del mismo. Por lo que es importante abrir la discusión sobre la posibilidad de incorporar un principio que reconozca estos servicios económicos de interés general sin renunciar a nuestra concepción clásica de servicio público.

La competencia es un mecanismo regulatorio que puede ser muy efectivo. Sin embargo, cuando hay fallas de mercado, recurrimos a la competencia regulada; y en los casos en que eso no es posible a la regulación de precios o tarifas.

Si bien "*la regulación de los mercados de productos cumplen objetivos legítimos, pero cuando están mal diseñadas pueden imponer restricciones innecesarias a la*

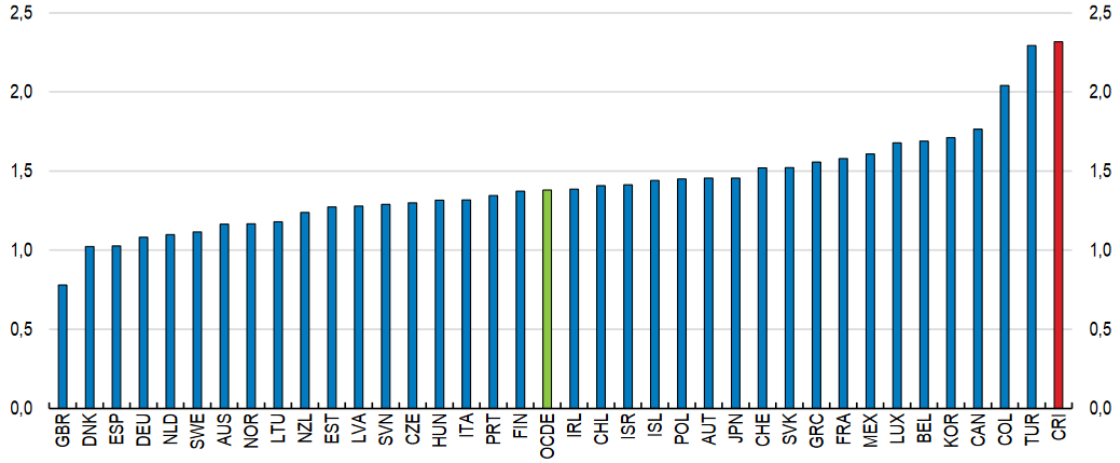
Comisión Europea. "Comunicación de La Comisión Europea: Un Marco de Calidad Para Los Servicios de Interés General de Europa," 2011.

competencia y por lo tanto al dinamismo empresarial, la productividad y en última instancia, al bienestar."[5] En nuestro país se tiene un "*amplio margen para mejorar las regulaciones"*[6]*.* Señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que la "*participación intensa del Estado y las altas barreras de entrada"*[7] afectan el desempeño económico de Costa Rica.

Los mercados costarricenses están sujetos a regulaciones más estrictas que en cualquier otro país de la OCDE.

Gráfico 2.1. Costa Rica tiene regulaciones más estrictas que cualquier país de la OCDE

Puntuación general de la RMP, índice de 1 a 6 (más restrictivo)



Nota: Los datos se refieren a 2018.
Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

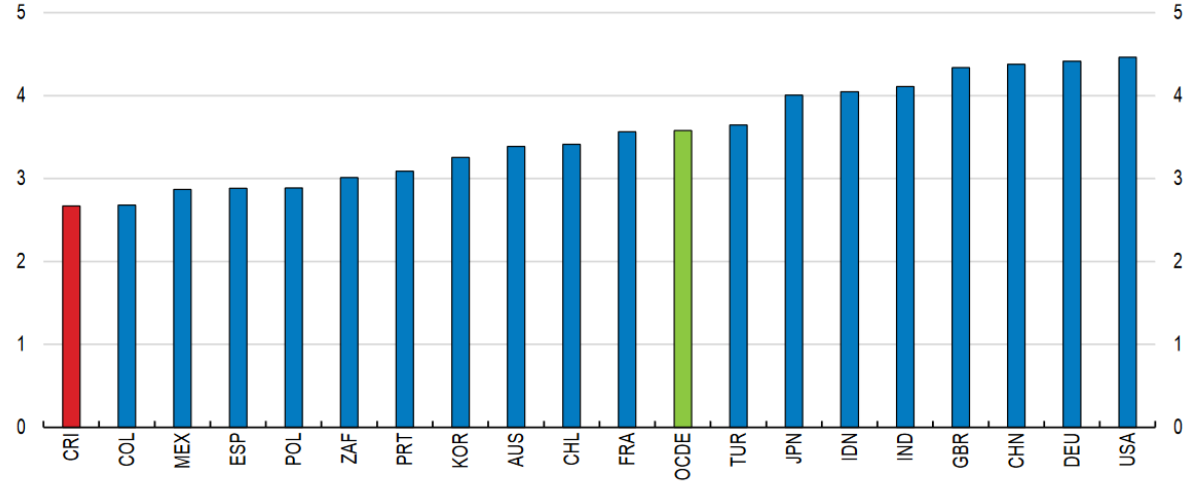
[8]

Además, se percibe una carga regulatoria muy alta. Donde las "*grandes barreras de entrada se deben a una combinación de licencias y permisos largos y costos y cargas administrativas"*[9]*.* También se encuentra que los controles estatales son particularmente restrictivos en Costa Rica.

[5] *Estudios Económicos de La OCDE: Costa Rica 2020*. Página 75.
[6] *Ibid.*
[7] *Ibid.*
[8] *Ibid. Página 76.*
[9] *Ibid. Página 77.*

Gráfico 2.2. La carga regulatoria se percibe como muy alta

Índice del 1 al 7 (mejor), 2018



Fuente: Indicadores de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

Estas restricciones repercuten directamente en los hogares de bajos ingresos, que podrían beneficiarse en la mejora de las regulaciones y la competencia. "*Las regulaciones pueden crear barreras innecesarias a la competencia, llevando a situaciones en las que sectores clave de la economía tienen altos precios y baja productividad*"[10].

Lo anterior lleva a un elemento importante por definir es:

¿Al servicio de quién está la regulación?

Como en toda política pública hay grupos de interés, cada uno con sus distintos intereses. Al tratar de servicios públicos designados por ley a la intervención, hay una responsabilidad del gobierno y del regulador en lograr que los servicios se presten al usuario, al consumidor, con la calidad adecuada y al menor costo posible. Nuestra legislación coloca al regulador en una posición equidistante entre el usuario y el concesionario. Es importante redefinir la normativa para que quede claro que la responsabilidad es con el consumidor, para lo cual las concesiones deben ser rentables, pero en función de este, no por un fin institucional.

[10] *Ibíd. Página 83.*

Costa Rica necesita reforzar el derecho constitucional de la defensa de los consumidores contemplado en el artículo 46 de nuestra carta magna.

En Costa Rica se puede decir que hay una captura del regulador por parte de la misma ley, que si bien tenía como propósito el elemento técnico como "garantía y defensa de los consumidores y usuarios"; se convirtió en una camisa de fuerza en la fijación de tarifas de un "servicio al costo" que no está al servicio de los consumidores, sino al servicio de las ineficiencias de los regulados.

El mismo principio de regulación bajo el criterio del "servicio al costo", distorsiona en sí mismo la defensa de los consumidores pues deja de lado la búsqueda de la eficiencia, al obligar a la ARESEP a incorporar cualquier costo que pueda relacionarse con la prestación del servicio, independientemente de si es el menor del mercado.

El método que reconoce nuestra ley ha sido la fijación de tarifas al costo, pero el costo ha sido entendido mayormente como costo contable y no como costo económico; lo que ha llevado simplemente a la validación de decisiones de los concesionarios, sin supervisión del verdadero costo y el interés del consumidor.

Por ello hay que abrir la posibilidad de que el regulador pueda emplear diversas metodologías, como los precios tope, o la fijación al coste económico por períodos largos, que puedan estimular mayor eficiencia y menores costos, incluso favoreciendo la competencia donde esta sea posible.

El reconocimiento tarifario del servicio al costo dado por el mismo artículo 3 inciso b), se ha prestado para reconocer y fomentar ineficiencias en la prestación de servicios públicos.

Este modelo tarifario es el de servicio al costo o "*rate of return*", como se conoce en la literatura de la regulación económica.

Bajo este modelo, el regulador reconoce a los operadores una compensación basada en los costos contables de la empresa, durante el último año, donde se incorporan, tradicionalmente, costos operativos, impuestos, depreciaciones, intereses y márgenes de utilidad. La compensación requerida o "incentivo para el desarrollo" como lo establece la metodología tarifaria actual en nuestro país, es un estimado del

costo total operativo más las inversiones de capital de la empresa, que haya realizado entre la última fijación y la que esté en trámite.[11]

En los años 90, cuando nuestro país apenas iniciaba la discusión de la creación de un Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en las economías desarrolladas se hablaba de una nueva regulación económica de las tarifas de servicio público.

Publicaciones que datan de 1990[12] empezaron a analizar académicamente las experiencias de los modelos regulatorios de los años 70´s y 80´s en las economías desarrolladas, exponiendo tres tipos de barreras ante las que están sujetos los reguladores:

1) Asimetrías de información: sobre los costes de operación y sobre la demanda del servicio.
2) Equidad: al fijar precios distintos a los costos marginales lo que crea un problema de equidad entre las mismas empresas.
3) Captura del regulador.

Dentro de las conclusiones a las que llegó, desde los años 90´s, una gran parte del sector académico de la regulación económica sobre estas experiencias fue que el modelo de “Rate of Return” o servicio al costo debía ser superado. Primero, por los cambios tecnológicos y de consumo de la demanda, pero también por la creación de incentivos inapropiados para las empresas reguladas, barreras de entrada al mercado y aumento en los costos de operación[13].

Dentro de las más grandes desventajas que se le pueden mencionar a este modelo tarifario de “servicio al costo”, está la compensación requerida o “incentivo para el desarrollo”. Debido a que este plus tarifario característico del modelo elimina el incentivo de eficiencia y operación al costo mínimo de una empresa, que se traslada íntegro a las tarifas. Si el precio del incentivo es superior al costo del capital, la empresa no va a tener incentivos para invertir, a lo que se le conoce como el efecto Averch-Johnson, Como las ineficiencias en la operación de RECOPE e ICE.

[11] Liston, “Price-Cap versus Rate-of-Return Regulation.”
[12] Laffont, JJ; Triole, “The Regulation of Multiproduct Firms.”
[13] Liston, “Price-Cap versus Rate-of-Return Regulation.”

Otra de las desventajas de este modelo tarifario es que el sistema hace difícil detectar la imposición de precios predatorios por parte de las empresas reguladas. Una empresa regulada puede tener incentivos para imponer subsidios cruzados en sus productos competitivos, fijando precios predatorios en otros servicios que presta. Este es el caso de los subsidios cruzados que se dan entre líneas de autobuses de una misma empresa.

Este modelo tarifario también permite que se dé más fácilmente una “captura del regulador”. Además, se crean importantes ineficiencias financieras mediante las cuales, por ejemplo, se traslada el impacto financiero de la deuda de las empresas a las tarifas. También, este modelo tarifario infla una burocracia administrativa pues requiere mucho tiempo en audiencias e investigación sobre los costos y la demanda del servicio, en evidente asimetría de información con los regulados. Ejemplo de ello es el dilema tarifario con las normas NIIF del Instituto Costarricense de Electricidad o la resistencia al cobro electrónico en el transporte público.

Además, es urgente modificar algunos aspectos puntuales de la ley que resultan desfavorables para los usuarios. Uno de ellos se refiere al alto porcentaje de los costos de instituciones públicas que prestan servicios públicos. Es necesario que ARESEP pueda valorar en cada caso si los costos se ajustan a las condiciones de mercado, pues influyen directamente en los incrementos de las tarifas de los servicios públicos.

Otro aspecto tiene que ver con el beneficio de las audiencias públicas cuando la Autoridad Reguladora debe atender cambios en los parámetros operativos del servicio, como es el caso del Consejo de Transporte Público. Por lo que se está proponiendo un mecanismo de audiencias públicas en los casos donde haya responsabilidades compartidas entre distintos entes públicos.

Si se sigue con el ejemplo del Consejo de Transporte Público, este órgano traslada los nuevos parámetros a la ARESEP, definidos unilateralmente con los operadores, sin considerar necesidades ni preferencias de los usuarios y que encarecen las tarifas. Ocurre frecuentemente con los cambios en las flotillas de autobuses, cuando se sustituyen a los cuatro o cinco años, todavía a un tercio de su vida útil, pero con cambios onerosos en las tarifas. Los usuarios deberían poder decidir si quieren buses

nuevos tipo turismo, de menos de cuatro años de edad o si pueden esperar a que la flotilla tenga una vida útil promedio de siete u ocho años.

Debido a lo anterior se propone que, cuando esos entes co-reguladores cambien los parámetros operativos tengan la obligación de escuchar a los usuarios y tomar en cuenta lo que ellos decidan.

Por su parte, la regulación de empresas públicas es un tema de la mayor importancia, relacionado con las potestades de dirección por parte del gobierno como representante de ellos. Como las empresas públicas no tienen fines de lucro, las sanciones pecuniarias no afectan su conducta, sino que se traducen en aumento de precios y tarifas. Se requiere un mecanismo alternativo, a través del cual se exija el cumplimiento de las resoluciones regulatorias y la responsabilidad personal de los jerarcas parece ser un mecanismo que debe valorarse.

La independencia del regulador respecto a los operadores y el gobierno ha sido defendida como un elemento crítico para su buen funcionamiento, y ha habido avances tanto en la reforma de 2008 como en la de la Ley de Competencia. Sin embargo, hay dos discusiones que deben darse en este contexto.

Uno es el papel que debe jugar el gobierno. ¿Es posible tratar los temas regulatorios sin tomar en cuenta lineamientos políticos? ¿Es un tema estrictamente técnico? ¿Es eso deseable? ¿Cuáles son sus límites?

Otro es ¿cómo lograr un equilibrio de fuerza que lleve al regulador a defender los intereses del consumidor y proteger al operador solo en función de los intereses del consumidor? Si no encontramos la forma de que el consumidor o sus representantes tengan una participación efectiva, habrá una tendencia a que el regulador se sesgue en favor de los operadores.

En el largo plazo, conviene analizar las opciones de diseño institucional de la regulación. Los costos de las actividades regulada son muy elevados e integrarlas puede ser una manera de ahorrar recursos públicos escasos. Pero el diseño institucional es un tema que debemos enfrentar a futuro.

Algunos de los problemas mencionados desde los años 90 por los estudios académicos de la época, han sido realidades que han afectado a los consumidores de los Servicios Públicos en Costa Rica, durante las últimas dos décadas.

Es momento de que Costa Rica abra la discusión sobre los modelos de fijación de precios del servicio público y los conceptos servicio público, como tal. Aunque existiera voluntad de los reguladores o las autoridades del Poder Ejecutivo de bajar los precios o tarifas de los servicios públicos el principio del servicio al costo es una infranqueable limitación legal.

Es apremiante que Costa Rica abra la posibilidad a la ARESEP de establecer modelos tarifarios modernos, sustentados en nuevos desarrollos técnicos y científicos, y no por camisas de fuerza de rango legal como el servicio al costo.

El objeto de esta ley es hacer una reforma general a las normas de regulación económica del servicio público, como mecanismo de modernización de la regulación económica y protección de los usuarios.

Consecuentemente, se realizan una serie de modificaciones normativas para permitir a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos fijar precios mediante una variedad de modelos tarifarios sustentados en esos criterios técnicos y complementar la definición de Servicio Público con la de Servicios Económicos de Interés General.

Se propone una reforma general, donde se amplían y reforman conceptos vitales para esta nueva modalidad de fijación de precios. También se hacen reformas importantes sobre las tarifas, para permitir nuevos modelos tarifarios sustentados en la ciencia y la técnica; así como los procesos de fiscalización y rendición de cuentas. Adicionalmente, se reforman normas sobre las audiencias y sus procedimientos.

Lo anterior contribuirá a que las fijaciones de tarifas y precios de los servicios públicos se acerquen más a los precios de competencia y se genere un beneficio a los usuarios de conformidad con el objeto de esta propuesta de ley.

Por las razones aquí expuestas, se somete a consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY DE REFORMA GENERAL AL MODELO TARIFARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO 1.- Se reforman los artículos 3, 24, 27, 30, 31, 32, 36 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), ley 7593, del nueve de agosto de 1996 y sus reformas. Para que se lean de la siguiente manera:

"**Artículo 3.- Definiciones**

Para efectos de esta ley, se definen los siguientes conceptos:

a) Servicio Público: el que por su importancia para el desarrollo sostenible del país sea calificado como tal por la Asamblea Legislativa, con el fin de sujetarlo a las regulaciones de esta ley.
b) Servicios económicos de interés general (SEIG): servicio o actividad destinado a satisfacer una necesidad de interés general y sometido a regulaciones razonables y proporcionales que favorezcan, en conjunto, su libre ejercicio en el mercado y la protección de los intereses públicos involucrados. La declaración de un servicio económico de interés general como tal podrá realizarse mediante Decreto Ejecutivo, previo estudio científico y justificación técnica, siempre y cuando la actividad no esté declarada como servicio público por esta Ley u otras leyes especiales. A partir de su declaratoria, estos servicios estarán sometidos a las disposiciones regulatorias que establezca la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
c) Tarifa con sustento técnico: principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos mediante metodologías con sustento científico y técnico que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, de acuerdo con lo que establece el artículo 31.

d) Prestador de servicio público: Sujeto público o privado que presta servicios públicos por concesión, permiso o ley.
e) Evaluación de impacto ambiental: Estudio científico-técnico, realizado por profesionales en la materia, que permite identificar y predecir los efectos que producirá un proyecto específico sobre el ambiente, cuantificándolo y ponderándolo, para plantear una recomendación."
f) Consulta pública: Procedimiento simplificado de consulta a los usuarios, convocado por medios de comunicación nacionales o medios digitales, sean escritos, radio, televisión, sitios web o redes sociales, con una semana de antelación a la realización de la consulta. A partir de la convocatoria, los interesados pueden enviar sugerencias de objeciones, modificaciones o coadyuvancia, por los medios electrónicos o escritos que hayan sido señalados por la Autoridad.
g) Entes de regulación compartida: Aquellos entes que llevan a cabo tareas distintas o complementarias al proceso de regulación de un determinado sector según el área de competencia que les asigna la ley, los cuales estarán sujetos a los criterios y metodologías con sustento técnico de la Autoridad Reguladora."

"Artículo 24.- Suministro de información

Los operadores o concesionarios están obligados a actualizar y enviar, anualmente y por los medios que establezca el reglamento, a la Autoridad Reguladora, toda la información, desglosada y en los formatos que establezca el reglamento y las resoluciones del Regulador General, de los rubros de inversiones, ingresos, gastos, costos y cualquier otra información que sea solicitada y que sea necesaria para dicha fijación en el plazo y cronograma que establezca esta Autoridad, así como para poder valorar la calidad del servicio que se presta, la atención de quejas e investigaciones y el cumplimiento de todas las normas operativas.

La omisión de este mandato dará origen, *ex officio* y previo procedimiento sumario, a la pérdida de la concesión o el permiso. El operador a quien se le cancele la concesión

o el permiso no podrá ser seleccionado nuevamente para la prestación del servicio en un plazo de dos años.

El no suministro de información por parte de las empresas públicas o municipalidades, se considerará un incumplimiento de deberes por parte de sus jerarcas, directivos y/o presidentes ejecutivos; de conformidad con el artículo 339 del Código Penal, ley 4573 del 4 de mayo de 1970 y sus reformas.”

“Artículo 27.- Tramitación de quejas

La Autoridad Reguladora tramitará, investigará y resolverá, cualquier queja relativa a la prestación de los servicios públicos regulados por esta Ley. Los prestadores de los servicios públicos y las instituciones públicas están obligados a brindarle, a la Autoridad Reguladora, la colaboración necesaria para que cumpla con esta función.

La reclamación deberá presentarse ante el propio operador o proveedor, en físico o por medio de correo electrónico o cualquier otro medio digital que se deberá tener habilitado al efecto. El operador o proveedor deberá dar respuesta en un plazo máximo de diez días naturales. En caso de resolución negativa o de ausencia de resolución por parte del operador o proveedor dentro del plazo anterior, el operador o proveedor lo elevará, de oficio a la Autoridad Reguladora, sin perjuicio de que el usuario o reclamante lo haga directamente.

La Autoridad Reguladora tramitará, investigará y resolverá la reclamación pertinente, para lo cual deberá comprobar exhaustivamente de oficio la verdad real de los hechos y elementos de juicio del caso. Las pruebas deberán tramitarse sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de las partes. Se citará únicamente a quien haya de comparecer y se notificará solo la audiencia sobre la conclusión del trámite para decisión final, y ésta misma.

La Autoridad Reguladora ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de estos, sujeto únicamente a las limitaciones que señala la Ley General de la Administración Pública. Instruido el expediente se pondrá en conocimiento de

los interesados, con el objeto de que en un plazo máximo de tres días formulen conclusiones sucintas sobre los hechos alegados, la prueba producida y los fundamentos jurídicos en que apoyan sus pretensiones.

El procedimiento deberá ser concluido por acto final en el plazo de un mes, a partir de su iniciación, de oficio o a instancia de parte. La Autoridad Reguladora podrá optar por convertir en ordinario el procedimiento, por razones de complejidad e importancia de la materia a tratar, el cual se tramitará a la luz de lo dispuesto en los artículos 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. A este efecto, deberá dar audiencia a las partes y obtener aprobación del Regulador General. El trámite de conversión no podrá durar más de seis días."

"**Artículo 30.- Solicitud de fijación o cambios de tarifas y precios**

Los prestadores de servicios públicos, las organizaciones de consumidores legalmente constituidas, las asociaciones de desarrollo comunal legalmente constituidas afectadas por el servicio de que se trate y los entes y órganos públicos con atribución legal para ello, podrán presentar solicitudes de fijación o cambios de tarifas. La Autoridad Reguladora estará obligada a recibir y tramitar esas peticiones, cuando al presentarlas, cumplan los requisitos formales que el reglamento establezca; en caso de no cumplir con los requisitos formales la oficina de defensa del consumidor de esta institución acogerá la propuesta para estudio y deberá dar respuesta en 15 días hábiles. Esta Autoridad podrá modificar, aprobar o rechazar esas peticiones de conformidad con el reglamento que se emita al efecto. De acuerdo con las circunstancias, las fijaciones de tarifas serán de carácter ordinario o extraordinario.

Serán de carácter ordinario aquellas que contemplen los factores y revisiones establecidas en los mecanismos tarifarios vigentes.

La Autoridad Reguladora podrá realizar, de oficio, revisiones generales para todos los prestadores de los servicios regulados. Sin embargo, deberá respetar los lineamientos metodológicos, plazos y procedimientos establecidos en los mecanismos tarifarios vigentes. Estas revisiones deberán ser fundamentadas en

criterios técnicos y científicos en cumplimiento con el principio de tarifa aplicable con sustento técnico.

En el caso de las fijaciones en que haya responsabilidades compartidas entre distintos entes públicos y que puedan implicar cambios en las condiciones operativas, el ente al que corresponda realizar dichos cambios operativos deberá, de previo, someterlos a audiencia pública convocada para tal efecto, para que los usuarios del servicio puedan opinar sobre la pertinencia de esos cambios.

La Autoridad Reguladora participará en dichas audiencias y proveerá los insumos técnicos y cálculos necesarios para informar a los usuarios del servicio sobre el impacto tarifario y consecuencias para la calidad y servicio de cada uno esos cambios propuestos.

La Autoridad reguladora también podrá realizar fijaciones ordinarias de oficio para cualquier sector regulado, cuando considere que se han dado cambios importantes en las variables de ese sector u operador que puedan implicar rebajas en las tarifas para los usuarios.

En los casos en que, para la fijación de precios o tarifas se haya convocado a una audiencia pública previa para definir los parámetros operativos de una empresa o sector, la Autoridad Reguladora podrá sustituir la audiencia pública establecida en el artículo 36, por una consulta pública, según lo establecido vía reglamento. Las organizaciones de consumidores legalmente constituidos, las asociaciones de desarrollo comunal legalmente constituidas afectadas por el servicio que se trate y así como los entes y órganos públicos con atribución legal; se oponen al procedimiento de consulta pública, la autoridad reguladora procederá a hacer audiencia pública.

Serán fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste. La Autoridad Reguladora podrá realizar, de oficio, esas fijaciones.”

“**Articulo 31.- Fijación de tarifas y precios**

Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate, las características del mercado, el tamaño de las empresas prestadoras y el beneficio para los usuarios. Si existe imposibilidad comprobada para aplicar este procedimiento, se considerará la situación particular de cada empresa.

La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de fijación o ajuste de tarifas fundamentados en criterios técnicos. Los modelos tarifarios podrán ser los siguientes:

a) Empresa modelo o empresa eficiente.
b) Precios de Ramsey.
c) Precios topes.
d) Precios topes por comparación.
e) Otros modelos mixtos o nuevos que demuestren producir resultados más cercanos a las condiciones de operación de un mercado en libre competencia.
f) Servicio al costo o tasa de retorno, solo de manera transitoria mientras se define otro modelo más eficiente y por un plazo no mayor a dos años desde la promulgación de esta ley, o cuando no haya otros modelos que se adapten a las características del sector, lo que deberá se demostrado técnicamente.

Según lo recomiende la ciencia y la técnica, los modelos podrán combinar dos o más de los tipos anteriores, de conformidad con los criterios, mecanismos y parámetros que determine la ARESEP mediante reglamento técnico.

La elección de estos modelos deberá ser fundamentada por criterios técnicos que armonicen el mayor beneficio para los usuarios con el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público.

El modelo podrá tomar en cuenta variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios nacionales o internacionales de insumos o productos (como hidrocarburos), fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente.

En caso de que la Autoridad Reguladora, siempre bajo criterios técnicos, decida en determinado momento y para determinado servicio público, sustituir un modelo por otro, deberá hacerlo mediante resolución razonada, la cual además deberá contener las disposiciones necesarias para que la implementación del nuevo modelo no sea intempestiva, a efectos de que el o los prestadores del servicio puedan adaptarse a la nueva metodología.

De igual manera, al fijar las tarifas de los servicios públicos, se podrán contemplar los siguientes aspectos y criterios cuando resulten aplicables y consistentes con los principios establecidos en esta Ley:

i. Velar por condiciones que garanticen la inversión a largo plazo de los operadores o concesionarios y que a su vez se armonicen con el beneficio de los usuarios; basadas en los estados financieros auditados bajo las Normas Internacionales de Información Financiera y las declaraciones juradas de impuestos. Si los modelos tarifarios resultaren en ingresos superiores a los requeridos para ese respeto a las condiciones que garanticen la inversión a largo plazo, prevalecerá lo que demuestren los estados financieros. No se reconocerá ningún excedente de tarifas no requerido para lograr ese equilibrio. Para valorar este equilibrio financiero, la Autoridad Reguladora deberá establecer vía reglamento, criterios técnicos, científicos y legales, tomando en cuenta la eficiencia y los costos de esta; para poder determinar el costo de oportunidad entre garantizar la solvencia de una empresa y el beneficio para los usuarios.
ii. La Autoridad Reguladora no estará obligada a reconocer los esquemas de costos que sobrepasen las condiciones de mercado o que estén abiertamente descalzados con el plazo de la vida útil del proyecto respectivo.

Los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía, deberán ser elementos centrales para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos. Al fijar tarifas se buscará armonizar el equilibrio financiero de las empresas, para lo cual prevalecerá el análisis de los estados financieros auditados y las declaraciones juradas del impuesto sobre la renta.

De igual manera, al fijar las tarifas de los servicios públicos, se deberán contemplar la protección de los recursos hídricos, costos y servicios ambientales”

“Artículo 32.- Costos sin considerar

No se aceptarán como costos de las empresas reguladas:

a) Las multas que les sean impuestas por incumplimiento de las obligaciones que establece esta ley.
b) Las erogaciones innecesarias o ajenas a la prestación del servicio público, incluyendo cualquier gasto o beneficio no indispensable para la prestación del servicio público, derivado de acuerdos entre patronos y empleados, como es el caso de las convenciones colectivas.
c) Las contribuciones, los gastos, las inversiones y deudas incurridas por actividades ajenas a la administración, la operación o el mantenimiento de la actividad regulada.
d) Los gastos de operación desproporcionados en relación con los gastos normales de actividades equivalentes.
e) Las inversiones rechazadas por la Autoridad Reguladora por considerarlas excesivas para la prestación del servicio público.
f) El valor de las facturaciones no cobradas por las empresas reguladas, con excepción de los porcentajes técnicamente fijados por la Autoridad Reguladora.
g) Las resoluciones judiciales o laudos arbitrales, que obliguen a pagar montos por indemnizaciones en el funcionamiento normal o anormal de la prestación de servicio público. Los empleados o funcionarios que resulten responsables, por motivos culposos o dolosos de los errores que lleven al pago de esas indemnizaciones se exponen a las sanciones que determine la Ley, incluyendo responsabilidad pecuniaria.”

“**Artículo 36.- Asuntos que se someterá a audiencia pública**

Para los asuntos indicados en este artículo, la Autoridad Reguladora convocará a audiencia, en la que podrán participar las personas que tengan interés legítimo para manifestarse, de manera presencial o digital.

Con ese fin, la Autoridad Reguladora ordenará publicar en el diario oficial La Gaceta, así como en su página web y en cualquier otro medio que considere razonable para una adecuada difusión, los asuntos que se enumeran a continuación:

a) Las solicitudes para la fijación ordinaria de tarifas y precios de los servicios públicos. Cuando se haya realizado una audiencia pública previa para definir los cambios en las condiciones operativas del servicio, la audiencia pública para la fijación de las tarifas podrá ser sustituida por una consulta pública, convocada con una semana de anticipación y realizada de manera no presencial. Para la presentación de cambios, objeciones o coadyuvancias, por se realizarán por escrito, incluyendo medios electrónicos, hasta 24 horas antes de la fecha y hora señaladas.
b) Las solicitudes de autorización de generación de fuerza eléctrica de acuerdo con la Ley N.° 7200, de 28 de setiembre de 1990, reformada por la Ley N.° 7508, de 9 de mayo de 1995.
c) La formulación y revisión de las normas señaladas en el artículo 25.
d) La formulación o revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas, de conformidad con el artículo 31 de la presente Ley.

Para estos casos, todo aquel que tenga interés legítimo podrá presentar su oposición o coadyuvancia, por escrito o en forma oral, de manera presencial o de manera digital.

El día de la audiencia se garantizará una participación de los interesados legítimos mediante medios digitales habilitados al efecto. Al darse dicha participación se deberá consignar el lugar exacto, el número de fax o correo electrónico, para efectos de notificación por parte de la Aresep. En dicha audiencia, el interesado deberá exponer las razones de hecho y de derecho que considere pertinentes, de manera presencial o virtual.

La audiencia se convocará una vez admitida la petición y si se han cumplido los requisitos formales que establece el ordenamiento jurídico. Para este efecto, se publicará un extracto en el diario oficial La Gaceta y en dos periódicos de circulación nacional, con veinte (20) días naturales de anticipación a la celebración de la audiencia.

Los acuerdos que se tomen en Audiencias Públicas realizadas de previo por los entes con regulación compartida, para definir parámetros operativos del respectivo servicio público serán de acatamiento obligatorio para los entes reguladores involucrados. El quórum para la realización de una audiencia pública convocada para este fin será de un mínimo de cien usuarios, en primera convocatoria o cincuenta en segunda convocatoria. Las decisiones se tomarán por mayoría simple de los participantes debidamente acreditados. La no realización de esas audiencias será motivo de nulidad para todo el procedimiento.

Tratándose de una actuación de oficio de la Autoridad Reguladora, se observará el mismo procedimiento.

Para los efectos de legitimación por interés colectivo, las personas jurídicas organizadas bajo la forma asociativa y cuyo objeto sea la defensa de los derechos de los consumidores o de los usuarios, podrán registrarse ante la Autoridad Reguladora para actuar en defensa de ellos, como parte opositora, siempre y cuando el trámite de la petición tarifaria tenga relación con su objeto. Asimismo, estarán legitimadas las asociaciones de desarrollo comunal u otras organizaciones sociales que tengan por objeto la defensa de los derechos e intereses legítimos de sus asociados.

Las personas que estén interesadas en interponer una oposición con estudios técnicos y no cuenten con los recursos económicos necesarios para tales efectos, podrán solicitar a la Aresep, la asignación de un perito técnico o profesional que esté debidamente acreditado ante este ente, para que realice dicha labor. Esto estará a cargo del presupuesto de la Autoridad Reguladora. Asimismo, se faculta a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para que establezca oficinas regionales en otras zonas del país, conforme a sus posibilidades y necesidades.”

(…)

TRANSITORIO ÚNICO. - En un plazo de 6 meses posterior a la entrada en vigencia de esta ley, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos revisará los modelos tarifarios vigentes de todos los servicios regulados en su ámbito de competencias, procurando actualizarlos por aquellos que no estimulen la ineficiencia ni pérdida de calidad, de modo que no se basen únicamente en sumatoria de costos.

En este plazo, mediante resolución fundada con criterios técnicos y legales, deberá establecer si mantiene el modelo tarifario o establece uno nuevo, tomando en cuenta el equilibrio financiero antes definido y el mayor beneficio para los usuarios.

Rige a partir de su publicación.

SILVIA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

DIPUTADA

El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada