ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

LEY DE REFORMA GENERAL AL MODELO TARIFARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS

EXPEDIENTE N° 22.446

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

21 de setiembre de 2022

PRIMERA LEGISLATURA

(Del 1º de mayo de 2022 al 30 de abril de 2023)

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

(Del 1º de agosto al 31 de octubre de 2022)

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORIA

LEY DE REFORMA GENERAL AL MODELO TARIFARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS

EXPEDIENTE Nº 22.446

Las suscritas diputaciones, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, rendimos el presente Dictamen Negativo de Minoría sobre el proyecto de ley titulado "**LEY DE REFORMA GENERAL AL MODELO TARIFARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS**", expediente Nº 22.446, basado en los siguientes argumentos:

1.- TRAMITACIÓN DEL PROYECTO.

- **Presentación del proyecto:** El presente expediente es una iniciativa de la exdiputada Silvia Hernández Sánchez y fue presentado a la corriente legislativa el día 22 de marzo de 2021.
- **Publicación**: Fue publicado en La Gaceta N° 66, Alcance N° 69 del 07 de abril de 2021.
- **Asignación y remisión a Comisión:** Fue asignado a la Comisión de Gobierno y Administración e informado al plenario el 19 de agosto de 2021 y ese mismo día ingresó al orden del día de esa comisión.
- **Subcomisión**: A su ingreso a la Comisión de Gobierno y Administración fue nombrada una subcomisión para su análisis y valoración, conformada por los exdiputados Pablo Heriberto Abarca Mora (quien la coordinaba), Jonathan Prendas Rodríguez y Luis Fernando Chacón Monge; quienes presentaron un informe de subcomisión afirmativo previo a terminar su período, que no fue de conocimiento de la actual comisión hasta prácticamente vencido el segundo plazo definido en el artículo 80 del Reglamento Legislativo.

  Posteriormente, en este período legislativo, se nombró una nueva subcomisión integrada por la diputada Rosaura Méndez Gamboa (quien la coordina), Horacio Alvarado Bogantes y Daniel Vargas Quirós, que debían rendir informe antes de que se cumpliera el plazo que contempla el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Al descubrir el informe de subcomisión del cuatrienio anterior, decidieron acogerlo y no presentar un informe propio.
- **Consulta:** Al ingresar a la Comisión de Gobierno y Administración, se realizó una consulta en el mes de agosto del 2021 que incluyó a diversas instituciones, entre ellas: Incofer, ARESEP, RECOPE, AyA, las Cámaras Empresariales, el Consejo de Transporte Público, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el ICE, el MINAE, el MOPT, la Procuraduría General de la República, todas las municipalidades del país y otras instancias.

- **Segunda consulta:** Posteriormente, en este período legislativo, se indicó como consultas obligatorias a INCOP y JAPDEVA, consultas que se realizaron en el mes de agosto de 2022.

- **Dictamen**: En la sesión ordinaria N° 13 del miércoles 21 de setiembre de 2022, se aprobó el informe afirmativo de subcomisión, la moción de texto sustitutivo, se votaron las mociones de fondo presentadas (aprobándose algunas y rechazándose otras), se aprobó dos mociones de consulta del texto dictaminado, con los 6 votos a favor y 2 votos en contra de las diputaciones presentes en la sesión.

2.- CONSULTAS.

En el siguiente apartado se desglosará en un cuadro un breve resumen, de las consultas realizadas para el **TEXTO BASE** del expediente en el año 2021 pues el texto sustitutivo se aprobó su consulta hasta después de aprobarse el dictamen del proyecto, por lo cual las observaciones a dicho texto llegarán al Plenario.

Son las siguientes:

Institución	Criterio
Acueductos y Alcantarillados (AyA) Oficio PRE-2021-01068 del 28 de mayo de 2021	En su criterio hacen un recuento histórico de los antecedentes del proyecto, en cuanto a reformas planteadas previamente, modificaciones legales realizadas y evolución de los conceptos que se incluyen. El criterio hace una serie de observaciones y cambios propuestos, transcribiendo el segmento del artículo sobre el cual se vertió opinión (propuesta) y posteriormente indicando el "comentario técnico correspondiente". Estas observaciones técnicas relevantes fueron consideradas por la Unidad de Gestión Tarifaria del AyA, e incluye además las observaciones técnicas de la Dirección de Planificación, de la UEN Servicio al Cliente, Subgerencia Gestión de Sistemas GAM, Subgerencia Gestión de Sistemas Periféricos y Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados. Sobre la redacción del **artículo 30**, mencionan que pueden existir cambios significativos en el entorno económico, social, financiero y de otra índole que afecten a los operadores regulados, que impliquen cambios abruptos en su condición de equilibrio financiero, un ejemplo de esto son las catástrofes naturales o sociales, que impacten negativamente las finanzas de los operadores, de manera que NO solo es posible que se den condiciones que propicien rebajas tarifarias sino que también, pueden acontecer sucesos que requieran de AUMENTOS en las tarifas. Por lo anterior, se sugiere que la redacción de la norma indique dicha posibilidad y NO solo la posibilidad de rebajas. Sobre el **artículo 31**, comparten plenamente la necesidad de migrar

Institución	Criterio
	a un esquema de metodología tarifaria, más actualizada y que responda mejor al contexto social y económico del país, permitiendo el desarrollo de aquellos servicios públicos y servicios económicos de interés general como lo propone el presente proyecto de ley. El concepto de "costo total", va más allá de reconocer los costos operativos y administrativos en la prestación de los servicios, que si bien es cierto la actual metodología tarifaria no tiene ningún estímulo a la eficiencia operativa que derive en gastos más eficientes, no obstante el modelo actual, al menos en el sector de agua potable y saneamiento, NUNCA ha reconocido el verdadero costo de capital a largo plazo, fundamental para incentivar la sostenibilidad financiera de los planes de inversión. De manera, que el verdadero principio de servicio al costo es en realidad el reconocimiento de un costo de capital adecuado, que permita la reinversión en activos productivos, entiéndase nuevos proyectos de inversión en sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario. Luego hacen una larga exposición de las razones técnicas por las cuales, el manejo teórico y metodológico, que la ARESEP ha dado al cálculo de la "Tasa de Retorno" (costo de capital a largo plazo) mediante la metodología conocida como WACC-CAPM, han impedido que el AyA disponga del reconocimiento de un adecuado costo de capital, que le asegure los recursos tarifarios suficientes para inversión en los servicios que presta. Indican además que es fundamental que se incluya en la norma legal, la obligatoriedad de la ARESEP de desarrollar, los instrumentos y herramientas de cálculo entiéndase: software, desarrollos informáticos o incluso hojas de cálculo, que permitan correr las metodologías seleccionadas tal y como es usual en las mejores prácticas internacionales, permitiendo a los operadores disponer de herramientas automatizadas que disminuyan los riesgos de errores de proyección de las variables tarifarias. Al menos en el caso del sector de agua y saneamiento, históricamente la ARESEP cuando propone modificaciones metodologías, no las ha sometido a prueba con datos reales o al menos hipotéticos que permita modelar escenarios de prueba para probar la rigurosidad técnica de la formulación tarifaria. Y, por último, sobre el **Transitorio Único** (ahora Transitorio I), indican que resulta en apariencia contradictorio al espíritu de la esta propuesta de ley, que buscar migrar a esquemas tarifarios más competitivos que incorporen medidas de eficiencia para los operadores. La inclusión del transitorio supracitado, NO propicia la obligatoriedad de modificar un esquema metodológico de fijación tarifaria, que ha demostrado ser insuficiente para el desarrollo de los planes de inversión en los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario. Por último, no queda definido cuál instancia (pública o privada) con la suficiente competencia técnica y jurídica en materia de regulación

Institución	Criterio
	económica de mercados, podría servir de árbitro imparcial para admitir o rechazar un criterio técnico de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en esta materia, siendo que no es conveniente dejar en manos de la ARESEP auto demostrase este tipo de justificaciones técnicas. **Comentarios adicionales**: La propuesta NO incorpora el tema de las "estructuras tarifarias", cuya definición es fundamental para determinar cómo se distribuiría entre los usuarios la carga del financiamiento del costo de los servicios, de manera que junto con la metodología tarifaria, son los dos elementos complementarios que permiten definir el precio de los servicios públicos que finalmente paga cada tipo de usuario.
MINAE Oficio DM-0872-2021 del 07 de setiembre de 2021	En Costa Rica se usa el modelo de fijación de tarifa denominado "servicio al costo", el cual ha dejado de utilizarse en otros países que han migrado a modelos de mercado, donde la apertura de los mercados de estos servicios se ha dado. Según se conoce, existen modelos mixtos en los que se usa de base la metodología de "Servicio al Costo" realizando un análisis comparativo de los costos de la industria en general, no solo considerando los costos del prestador del servicio, sino la de la totalidad de los prestadores, por lo que se introduce el concepto de eficiencia, permitiendo castigar a los prestadores menos eficientes al no reconocer costos fuera de la industria. En ese sentido estamos de acuerdo con las modificaciones normativas para permitir a la ARESEP fijar precios mediante una variedad de modelos tarifarios sustentados en criterios técnicos. El oficio indica que adjunta un anexo con observaciones puntuales a cada artículo, pero no se localiza en la carpeta drive.
JASEC Oficio GG-1106-2021 del 10 de setiembre de 2021.	Indica que remiten los oficios GG-AJ-222-2021 (criterio de la Asesoría Jurídica de JASEC) y SUBG-SF-TARI-034-2021 (criterio del Departamento de Tarifas de JASEC). En lo que interesa, se mencionan las observaciones remitidas por la empresa en dichos documentos, a saber: ● La Asesoría Jurídica considera que la inclusión de los incisos b), d) y e) en el artículo 32 son oportunos; sin embargo, que deberían considerársele límites objetivos o parámetros de interpretación para su aplicación por parte de la Autoridad Reguladora y así evitar que puedan ser lesivos contra el principio de sostenibilidad financiera de los servicios públicos, contemplado en la Ley N| 9696

Institución	Criterio
	Y el Departamento de Tarifas, concluye que: ● El proyecto de ley pretende cerrar el portillo a inversiones desproporcionadas como ha sucedido en los últimos años en proyectos de CNFL e ICE. ● Además, se indica que no reconocerán costos por indemnizaciones judiciales ni por convenciones colectivas. ● También se indica que el incumplimiento en la entrega de información puede generar hasta la perdida de concesión. ● Por otro lado, da opciones para mejorar o actualizar la regulación tarifaria con modelos tarifarios más acordes a los servicios brindados ● En resumen, el proyecto de ley considera razonablemente actualizar las condiciones tarifarias en que se regulan los servicios, pero no considera las condiciones de mercado bancario que permitan financiar obra, tampoco reconoce que hay condiciones en las convenciones colectivas que no van contra la ley, además de que las convenciones colectivas son reguladas por el Ministerio de Trabajo.
Cámara de Empresarios del Combustible Oficio P-013-2021 del 14 de setiembre del 2021	Indican que para el caso del expendio de combustible la fijación de tarifas se realiza mediante una estructura modelo, en la que los rubros establecidos, son determinados por los requerimientos técnicos del servicio, sea por la imposición legal de los entes rectores, MINAE, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y municipalidades entre otros. Para el caso de las estaciones de servicio, la imposición de obligaciones resultan ser altamente costosas, sin embargo, en su mayoría se tipifican en el modelo a los costos más bajos, a modo de ejemplo, los salarios de todos los trabajadores se fijan por los salarios mínimos que fija el Ministerio de Trabajo y no por los montos reales que se puedan estar pagando y que por supuesto sería mayores a los mínimos. Dicho de esa forma la definición de los costos necesarios para operar un servicio, basados en estudios técnicos donde se evalúen detalladamente los requerimientos de los entes públicos rectores, incluso el de la misma Autoridad Reguladora, para determinar en el caso de la distribución de Combustibles, el nivel de inversión efectivamente requerida por un prestador para satisfacer las necesidades de los consumidores. Bajo la línea de inversión y propuesta de un administrado, entendido

Institución	Criterio
	como un prestador de servicio público privado, el cual, claro está, debe de diferenciarse de los prestadores de orden público, como el ICE, RECOPE, Acueductos y Alcantarillados entre otros. Se encuentra el análisis propio de inversión basado en criterios económicos y comerciales, detectados en un análisis de las necesidades de comunidad. Es así como una estación de servicio no se construye bajo una definición preconcebida, ya que no son los parámetros de modelo los determinantes, sino la necesidad detectada de los futuros usuarios de ese servicio; una estación de servicio no se construye pequeña por ahorrar inversión o grande para hacer alarde de poder económico, sino que su tamaño y por ende la determinación del capital a invertir responde a la demanda de ese servicio en la localidad en la que se prestará el servicio de distribución Mencionan que el mejor mecanismo para fijar precios y tarifas es indudablemente el costo, que es la base para iniciar la conceptualización de precios y tarifas pues las empresas necesitan redimir sus costos operativos que incluyen diversos requerimientos (incluyen por ejemplo una lista de 13 obligaciones que tienen las estaciones de servicio) que son ineludibles y costosas. Sin embargo, mencionan que el prestador de servicio de carácter particular requiere realizar una inversión que reditúe lo suficiente para emprender la prestación del servicio. La ARESEP debe investigar y aprender sobre la verdadera dimensión de un servicio público y no eludir la experiencia de las empresas operadoras del servicio. Es ese conocimiento técnico donde la determinación de esa estructura ideal reflejará el nivel de tarifa y precio final que se deben fijar en la cadena de valor de los combustibles. Desde estas perspectivas el Sector Distribución de Combustibles, no comparte la eliminación del concepto de servicio al costo más la rentabilidad por la inversión. Por lo que en estas condiciones no se apoya el proyecto cifrado en el expediente Nº 11336. Y la visión de control se orienta hacia los prestadores de los servicios públicos prestados por instituciones del estado, donde debe prevalecer, más que un sistema de fijación de precios, políticas de gobernanza institucional que erradiquen defectos de planeación, control presupuestario e injerencia política sobre la gestión técnica.
ARESEP Oficio OF-0535-JD-2021 del 15 de setiembre de 2021 y	Incluyeron un texto modificado y cuadro comparativo entre la ley y el proyecto de ley. Consideran innecesaria la tramitación y aprobación del proyecto de

Institución	Criterio
OF-0651-RGA-2022 del 24 de agosto de 2022.	Ley 22.446, pues algunas de las medidas que se incorporan en la reforma parcial a la Ley N°7593 ya están contempladas en ella y, desde el año 2016, se ha propiciado su aplicación efectiva con resultados reales en las tarifas que pagan los usuarios. Los modelos tarifarios que la reforma pretende establecer ya se aplican en la Aresep por aprobación de la Junta Directiva, como lo señalan en el anexo 2 que remitieron. En cuanto al texto, en lo que interesa mencionamos las siguientes observaciones: En el **artículo 3** el término “Entes de regulación compartida” podría ser un concepto jurídico indeterminado. Ese concepto no queda suficientemente definido para comprender quién más realizaría la labor de regulación, además, le estaría otorgando rango de regulador a otros entes (sin claridad). Se podría sugerir que este concepto se precise, o bien se elimine con el fin de no afectar seguridad jurídica o bien las competencias exclusivas y excluyentes de la Aresep. En relación al **artículo 24**, mencionan que indicar que la información debe remitirse de modo anual, puede generar confusión, lo anterior, pues mucha de esa información se remite mensual o trimestral, a fin de dar seguimiento a los sectores regulados. Asimismo, se establece como “sanción grave”, sea, causal de pérdida de la concesión o permiso, la falta de cumplimiento del aporte de la información a la Aresep. Si bien se trata de un aspecto novedoso introducido en el artículo 24, en correcta técnica legislativa, se sugiere se incorpore dicha causal de revocatoria de la concesión o permiso en el artículo 41 de la Ley en análisis. Asimismo, en tratándose de la sanción más gravosa, se considera conveniente se garantice al incumpliente un procedimiento más amplio y con mayores garantías de ejercicio del derecho de defensa (procedimiento ordinario), esto de conformidad con lo establecido en el artículo 308 de la LGAP. Sobre el **artículo 31** indican que, en cuanto a la posibilidad de sustituir un modelo tarifario por otro, debe considerarse que para tal fin debe cumplirse el procedimiento establecido en el artículo 36 inciso d) de la Ley No.7593, siempre respetando los criterios técnicos propios de la actividad de regulación de los servicios públicos, por lo que podría hacerse alusión a dicha norma para concretar lo que se pretende regular. Si bien es cierto al final de todo el proceso para instaurar una nueva metodología se emite una resolución, deben cumplirse una serie de actos administrativos internos y externos que se reflejarán en la aprobación de una nueva

Institución	Criterio
	metodología. No se sabe hasta qué punto es posible esto, siendo que una vez establecido el modelo no es posible realizar este tipo de análisis. Al parecer el artículo pretende que realicemos este tipo de valoraciones de acuerdo al resultado del modelo (con posterioridad). Esto no es consistente con la línea jurisprudencial de la Sala Primera y del Tribunal Contencioso (ver resoluciones 577-F-2007, 355-F-S1-2012, 655-F-S1-2012, 1687-F-S1- 2012, 125-2013-I, 067-2010, 075-2010-VIII, 053-2013) relativo a que le está vedado a la Aresep apartarse del resultado del modelo tarifario, por lo que esas revisiones deberán hacerse a priori y establecerse dentro de los parámetros a modelar. En cuanto al **artículo 32**, que ampliar el abanico de costos considerar, e incorpora en el inciso b), los gastos o beneficios relativos a los acuerdos entre patronos y empleados (ej. convenciones colectivas), y los costos derivados de resoluciones judiciales o laudos arbitrales; indican que es importante valorar el tema de convenciones colectivas para entes cuyo único modo de financiamiento es la tarifaria, los convenios internacionales y las resoluciones constitucionales al respecto, que tendrían un rango superior a la ley. Por último, en el oficio OF-0651-RGA-2022, remitido en agosto de este año, han adjuntado el oficio OF-0179-CDR-2021 del 15 de julio de 2021 que consta de 25 páginas, emitido por el Centro de Desarrollo de Regulación de la ARESEP, en que analizan las bondades de la actual Ley N° 7593 frente a la propuesta de redacción incluida en el expediente N° 22.446. El documento incluye: ● Un apartado sobre el objetivo central de la ARESEP y su marco legal, que enumera la lista de los servicios regulados por la institución. ● Un apartado sobre las potestades regulatorias de la ARESEP, entre ellas: a) las potestades tarifarias; b) las potestades en materia de calidad; c) la atención de quejas y denuncias; d) las potestades sancionatorias; e) la participación de la ciudadanía dentro del proceso regulatorio. ● Un apartado sobre la reafirmación de las potestades regulatorias de la ARESEP, que hace un recuento de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y las opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República sobre el tema. ● Un apartado sobre la amplitud del concepto de servicio al

Institución	Criterio
	costo, enumerando las sentencias de diversos tribunales en relación al tema, así como los modelos tarifarios utilizados en diversas ocasiones por la ARESEP (tasa de retorno, precio tope, yardstick, empresa modelo, subasta, entre otros). ● Un apartado para indicar que la eficiencia es una variable a considerar en las fijaciones tarifarias para la ARESEP. ● Terminan el documento con un apartado de conclusiones.
Consumidores de Costa Rica Oficio CONCORI-162-2021 del 16 de setiembre de 2021	Consumidores de Costa Rica manifiesta su conformidad con lo establecido en el proyecto de marras; sin embargo, indican que es necesario retomar algunos elementos establecidos en la actual normativa, de tal manera que las modificaciones tarifarias no impliquen aumentos exagerados para los usuarios. En tal sentido, el artículo 30 de la Ley 7593 establece la obligación de los prestatarios de los servicios públicos a presentar un estudio ordinario al menos una vez al año (aspecto que elimina el texto sustitutivo aprobado), lo cual no ha sido respetado por la totalidad de las entidades reguladas, lo cual, con la complacencia de la ARESEP ha permitido aumentos importantes para ciertas empresas, ya que el ente regulador reconoce los costos incurridos en largos períodos de tiempo, con lo cual se motiva al prestatario del servicio a incumplir con la Ley. Por lo anterior consideran oportuno incluir en el proyecto en discusión la obligación de los prestatarios de los servicios públicos a presentar solicitudes de cambio tarifario, por lo menos una vez al año e incluir un inciso h) en el artículo 32 que indique: “Los costos incurridos por el prestatario, anteriores a los doce meses previos a la solicitud de modificación tarifaria”
Cámara Nacional de Transportes Oficio CNT-060-2021 del 16 de setiembre del 2021	Hacen varias observaciones al proyecto de ley, algunas ya fueron corregidas en el texto sustitutivo y otras permanecen, a saber: ● En el **artículo 3**, se incorpora la definición de “Entes de Regulación Compartida”, en que consideran que la sujeción de estos no sólo a las metodologías sino a los “criterios” con “sustento técnico” de ARESEP puede vulnerar y hacer nugatorias las competencias de rectoría, sobre todo porque no hay mayores detalles al respecto. Esto convertiría a ARESEP en un “súper ente” con una concentración excesiva de poder y podría crear conflictos de competencia y problemas en la ejecución misma de los servicios públicos, en medio de los cual quedarían los prestadores. Si el ejercicio ordinario de competencias de esos entes (y órganos) quedaran sujetos al

Institución	Criterio
	abordaje tarifario (posterior) de ARESEP en relación con el respectivo servicio público eso resultaría en una gran afectación de la seguridad jurídica. ● En el **artículo 24**, indican que la pérdida en forma sumaria de la concesión o permiso por el incumplimiento (total o parcial) de la entrega de información, violenta los parámetros mínimos del derecho de defensa (pues en estos casos forzosamente se debería utilizar el procedimiento ordinario del artículo 308 de la LGAP) y por violación del principio de razonabilidad y proporcionalidad (pues se aplica una única sanción y la más gravosa para conductas que claramente no revisten la misma gravedad). ● En relación al **artículo 27**, mencionan que es confuso pues consideran que la intención es alejarse de la LGAP al plantear un procedimiento específico que otorga amplias libertades discrecionales a la ARESEP en el tratamiento del proceso y la prueba, lo cual indican se constituye en un evidente riesgo para el debido proceso pues fácilmente puede causar indefensión; pero a su vez, el proyecto en otros aspectos sujeta a la ARESEP a las limitaciones de la LGAP, elemento que lo hace confuso. Critican que se permite opcionalmente la conversión del procedimiento en ordinario, cuando por disposición del artículo 308 de la LGAP debe ser obligatorio, de otra forma se crean diferencias odiosas entre los administrados, contrarias al derecho humano de igualdad, al construir una especie de "justicia administrativa sumaria ad hoc". Adicionalmente, no se mencionan medios alternativos de resolución del conflicto. ● En cuanto al **artículo 30**, consideran que la redacción sobre el procedimiento a seguir de la solicitud de fijación tarifaria que no cumpla los requisitos formales no es clara. Además, indican que se adiciona regulación de la audiencia pública cuando hay cambios operativos, por lo que puede suceder que tendrán dos audiencias públicas, una en el ente rector y otra en ARESEP, lo que hace esta regulación compleja y problemática. ● En relación al **artículo 31**, mencionan que se introducen nuevos criterios para el cálculo de las tarifas, agregando "las características del mercado" y "el beneficio de los usuarios", los cuales consideran imprecisos y cuya determinación quedaría a la ARESEP, por lo que se generaría una gran inseguridad jurídica por la facilidad con que la discrecionalidad que pueden aplicar puede llevar a la arbitrariedad y estos desestimularía la

Institución	Criterio
	inversión ante la falta de reglas claras. Además, al establecer diferentes opciones de metodologías a discreción de ARESEP y su reglamente técnico, temen que se le podría sujetar en un esquema “números clausus” del cual no podría salirse ARESEP y a su vez, que el concepto de equilibrio financiero quede debilitado a pesar de su rango constitucional, pues también se eliminó la prohibición expresa de hacer fijaciones tarifarias que atentes contra dicho equilibrio que contiene la redacción actual de la ley. ● Sobre el **transitorio único** (ahora transitorio I), indican que el plazo de 6 meses es difícil de cumplir cuando en la práctica las discusiones relacionadas con reformas metodológicas pueden llevar años, incluso antes de alcanzar la madurez necesaria para la apertura del expediente. **Conclusión general:** No se estima apropiada la propuesta para ser aprobada como ley y como tal incorporada al Ordenamiento Jurídico. Varias de las consideraciones que contiene ya son posibles según el régimen jurídico que rige actualmente la fijación tarifaria. Los aspectos novedosos vendrían en general a introducir más complejidad a la regulación y a los procedimientos, en perjuicio de principios como la simplificación de trámites, la eficiencia, continuidad y adaptación de los servicios públicos. En otros casos agregaría más conflictos a los actualmente existentes entre las potestades de regulación y las de rectoría, con un debilitamiento de éstas últimas, propiciando la inseguridad jurídica. La falta de claridad en las reglas se acentuaría y se sumará al ambiente adverso a la inversión que existe hoy en día. Es especialmente delicado para los regulados privados la eliminación del principio de servicio al costo sin que se especifiquen claramente criterios de reconocimiento de costos acordes con el régimen obligacional que los rige, es decir, las normas, acuerdos y contrato de concesión, quedando al arbitrio del ente regulador independientemente de lo que el rector indique y exija. Se deben mencionar también los posibles roces de constitucionalidad en la regulación de procedimientos sancionatorios y en general un debilitamiento del principio de equilibrio financiero.
Cámara de Empresas Distribuidoras de Energía y Telecomunicaciones Oficio CEDET-29-2021 del 20 de setiembre del 2021	Hacen un análisis de los presupuestos de los que parte el proyecto y que consideran no existen o son incorrectos. Además, en un segundo apartado, argumentan que no debe confundirse la inoperancia administrativa de algunos funcionarios con imposibilidad legal. Posteriormente, proceden al análisis del articulado haciendo

Institución	Criterio
	observaciones sobre elementos del texto base que ya fueron eliminados, pero destacamos lo que aún permanecen en el texto dictaminado: En relación al **artículo 24** indican que resulta absolutamente inconstitucional que la ARESEP mediante un procedimiento sumario pueda quitar las concesiones, lo que atenta contra el debido proceso y derecho de defensa. Además, es contrario a lo que establece el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública. Comentan que la redacción de la norma actual es clara y entendible y se modifica por una que resulta confusa e imprecisa, que tiene varios defectos: ● Se establece una periodicidad anual que carece de sentido, dado que muchas veces la información se requiere en un momento dado y al mismo tiempo, eso es contradictorio con la referencia posteriormente a la fijación de un plazo y un cronograma. ● No hay claridad de cuál reglamento se refiere y si se trata del Decreto Ejecutivo de la Ley N° 7593, en cuyo caso habría que modificar dicho decreto cada vez que se modifiquen los requerimientos. ● No está clara la duplicidad del origen de las condiciones, pues por un lado se menciona al Regulador General pero por otro lado al Reglamento; asimismo, esto rompe la práctica actual de que las reglamentaciones las emite la Junta Directiva. ● Los plazos son un derecho de los administrados para efectos de que no se les obligue a lo imposible, lo cual la propuesta no toma en cuenta. En el **artículo 27**, considera que la redacción de la propuesta es totalmente contradictoria, pues por un lado afirma que ARESEP "deberá comprobar exhaustivamente de oficio la verdad real de los hechos y elementos de juicio del caso" y por otro lado que "las pruebas deberán tramitarse sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de las partes"; siendo incompatibles el buscar exhaustivamente la verdad real y el denegar la posibilidad a las partes de tener audiencia y manifestarse sobre las pruebas, más allá de la indefensión que eso puede suponer. Consideran que el procedimiento administrativo ordinario no es opcional, es obligatorio según el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública, para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de los administrados. **Conclusiones:** 1. Los presupuestos en que se basa la exposición de motivos del

Institución	Criterio
	Proyecto de Ley no son ciertos y no existen en realidad. La exposición de motivos plantea una problemática que al menos en la regulación de energía eléctrica no existe. 2. La regulación del sector energía ha mejorado y sigue mejorando, sin que existe una limitación en la Ley para ello, prueba de ellos es la existencia de metodologías tarifarias independientes para las diferentes etapas, para diferentes fuentes, con diferentes tipos de esquemas (precios tope, bandas tarifarias, tasa de retorno, metodologías de industria). 3. El principio de reserva de ley en materia de servicios públicos debe respetarse y no debe eliminarse esa potestad del Legislador, por la inseguridad jurídica de dar la potestad al Poder Ejecutivo de crear vía Decreto nuevos servicios regulados. 4. Es inconstitucional debilitar la participación ciudadana eliminado las audiencias públicas y reduciendo los plazos para realizar las convocatorias, va en el sentido contrario al respeto de los derechos constitucionales de los usuarios sustituir las audiencias públicas por consultas. 5. La referencia de condiciones operativas que se introduce en el Proyecto sin ningún contexto, carece de sentido en la regulación de los servicios públicos en general, por cuanto sólo podría aplicar para buses (horarios, rutas, unidades) y se estaría modificando estructuralmente todo el procedimiento de fijación tarifaria pensando únicamente en el esquema de fijación tarifaria de los autobuses. 6. Es inconstitucional que se pueda tramitar mediante un procedimiento sumario la pérdida de la concesión de servicio públicos. 7. Es inconstitucional que los procedimientos de quejas no tengan que seguir el procedimiento administrativo ordinario y que se le niegue a las partes las audiencias sobre las pruebas para el proceso. 8. La propuesta de redacción de requerimientos de información es confusa y contradictoria. 9. Es inconstitucional eliminar el principio de equilibrio financiero que garantiza la sostenibilidad de la prestación del servicio público. 10. La modificación propuesta de los artículos 30 y 31 propuesta carecen de sustento. 11. Es inconstitucional el no reconocimiento tarifario de resoluciones judiciales puesto que implicaría que las empresas e instituciones cuyos ingresos son únicamente de origen regulado se vean imposibilitadas a cumplir las órdenes judiciales. Esto en ciertas empresas del Estado, podría implicar a su vez el incumplimiento de tratados internacionales, al establecerse vía Ley una imposibilidad material de cumplir

Institución	Criterio
	laudos arbitrales y sentencias judiciales.
Cámara de Industrias de Costa Rica Oficio DE-122-2021 del 20 de setiembre del 2021	Adjunta cuadro comparativo entre Ley, proyecto y propuesta Aunque consideran conveniente el proyecto, le plantean las siguientes observaciones: 1. Establecer de manera clara y directa el concepto de “eficiencia” y enfocar la regulación en favor del usuario: la regulación en favor del interés general no pasa por proteger a empresas estatales en condiciones de monopolio; por el contrario, implica crear las condiciones de competitividad suficientes para que el sector productivo pueda desarrollarse plenamente. Precisamente para superar el concepto de servicio al costo y para lograr este enfoque, es necesario orientar al modelo de tarifas hacia lograr servicios prestados con eficiencia económica. 2. Mejorar la participación de los usuarios en las audiencias públicas y sancionar por incumplimientos no solo a jerarcas, sino que también a mandos medios: la Sentencia 16226-2017 de la Sala Constitucional que “El denominador común que caracteriza la noción de servicio público es la satisfacción del interés general, entendido como aquél que supera los intereses de los habitantes individualmente considerados para referirse al interés de la comunidad en su conjunto”. Este voto justifica el hecho de que el fin último de la prestación de los servicios es el consumidor al que se le deben de garantizar mejores condiciones para incidir proactivamente en los procesos para la fijación de tarifas. 3. Determinar específicamente que son costos excesivos para la prestación de los servicios y que el peso de la ineficiencia la debe asumir el prestador del servicio y no el usuario: Bajo la concepción de una prestación eficiente de los servicios públicos, es vital romper con la zona de confort que se permite hoy bajo el enfoque de servicio al costo y por ello es necesario incluir ciertos criterios mínimos que impidan el reconocimiento de costos excesivos en las fijaciones tarifarias. 4. Modificar la conformación que por ley debe tener la Junta Directiva de la ARESEP: con el fin de dotar a la institución de mayor diversidad técnica y profesional, se propone incluir una modificación a los artículos 46 y 28 una reforma a la conformación de su junta directiva.
ACOPE (Asociación Costarricense de Productores de Energía)	En principio ACOPE está de acuerdo en las consideraciones conceptuales, pero indican es importante eliminar, hasta donde sea posible, la discrecionalidad del funcionario público en este tipo de propuesta normativa, pues puede afectar sensiblemente las

Institución	Criterio
Oficio ACOPEDE-048-2021 del 20 de setiembre de 2021.	operaciones de las empresas encargadas de atender los servicios, incluso con el riesgo de llevarlas su cierre técnico. Solicita modificaciones al artículo 24, 27, 30, 31 (párrafo 7), 32, 36. Mencionan una serie de observaciones que indicamos: • **Consideración general:** En todo el proyecto se emplea la denominación "Autoridad Reguladora" para denominar a la ARESEP. Esto tiene pleno sentido con la disposición del concepto de servicios económicos de interés público, que también serán regulados por dicha institución. No obstante, el proyecto solo pretende la modificación de los artículos 3, 24, 27, 30, 31, 32, 36 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), Ley 7593, de 9 de agosto de 1996, sin alterar el resto de dicha norma, por lo que la misma institución va a ser llamada de dos formas distintas en la misma ley. • **Consideraciones sobre la modificación del artículo 24 de la ley 7593:** Estiman que la redacción de esta norma debe ser más clara y precisa con respecto a quiénes podrían ser responsables del delito de incumplimiento de deberes (artículo 339 del Código Penal), ya que la mención a "jerarcas, directivos y/o presidentes ejecutivos" resulta muy amplia y podría perjudicar la adecuada individualización del agente de ese tipo penal. Esto podría conducir a su inaplicación, volviendo nugatoria la aplicación de una norma destinada a proteger la transparencia y buena fe en la prestación de servicios regulados. Adicionalmente la modificación de este artículo establece un procedimiento sumario en caso de que el prestador del servicio no presente la información a la que el reglamento que emita la ARESEP establezca. Esto es un cambio sustancial respecto al régimen actual establecido en la Ley General de Administración Pública según el cual, cuando se afecten derechos, debe realizarse un procedimiento administrativo ordinario. Se considera que este es un aspecto que debe tomarse en cuenta y pareciera que puede resultar irrazonable una medida tan drástica. Si bien es importante la información que el prestador del servicio presente a la ARESEP para la regulación tarifaria también es necesario que, en virtud de los principios de eficiencia y continuidad de los servicios públicos, se incorpore primero un procedimiento donde la ARESEP inicialmente advierta el incumplimiento, y de un plazo para que se ajuste a lo exigido en la reglamentación. • **Consideraciones sobre la modificación del artículo 27 de la ley 7593:** Indican que no se señala cuál es la consecuencia jurídica de la

Institución	Criterio
	superación del plazo de un mes establecido para la finalización del procedimiento. Esto, aparte de ser un tema de técnica legislativa, puede traer consecuencias jurídicas relevantes si no se define con mayor claridad. Podría determinar la caducidad de la acción sancionatoria, lo que podría atentar contra el derecho reconocido en el artículo 41 de la Constitución Política. • **Consideraciones sobre la modificación del artículo 30 de la ley 7593**: Pareciera referirse solamente a los prestadores de servicios públicos y no a los de servicios económicos de interés general, también considerados como regulados. Esta diferencia podría atentar contra la efectiva aplicación de la ley, y generar una diferenciación en el trato que podría ser inconstitucional. Además, la modificación de este artículo parece sugerir que no en todo caso de una fijación ordinaria se debe realizar una audiencia. El párrafo tercero sugiere que la audiencia se realizará solo cuando haya "… responsabilidades compartidas entre distintos entes públicos y que puedan implicar cambios en las condiciones operativas". Debido a que las audiencias se regulan en la propuesta del artículo 36, parece que debería remitirse a ese artículo para no generar confusiones. • **Consideraciones sobre la modificación del artículo 31 de la ley 7593:** Con respecto a la propuesta de modificación al artículo 31 de la ley 7593, su párrafo 7 indica lo siguiente: "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…" El término "podrán" introduce una gran inseguridad para los prestadores del servicio público, mediante el cual ninguna de las empresas prestadoras de servicio se atrevería a arriesgarse a la prestación del servicio o hacer los gastos correspondientes en un entorno no competitivo. Esta redacción particular hace que el principio de equilibrio financiero del prestador del servicio público no sea vinculante para la ARESEP, sino facultativo; y establece un estado de ambigüedad hacia su trato según la discrecionalidad del funcionario público, pues no existe obligatoriedad para tomar en cuenta los criterios definidos en la Ley. El equilibrio financiero de las organizaciones que prestan el servicio se debe mantener, por seguridad al consumidor en cuanto a la continuidad y calidad, y de los prestadores del servicio en cuanto a su estabilidad financiera, y no debe quedar abierta la posibilidad de fijar tarifas que atenten contra el principio del equilibrio financiero, el cual ya tiene probada protección en la jurisprudencia constitucional. La exigencia para la Aresep es que sea cuidadosa y técnicamente rigurosa respecto a que los costos que se incluyan en las peticiones

Institución	Criterio
	tarifarias sean los costos que están directamente asociados al servicio público. Mencionan que, desde su punto de vista, los diputados proponentes tienen argumentos valiosos en sus motivaciones. Sin embargo, quedan dudas sobre la forma en que se aplicarán los nuevos conceptos para la definición de metodologías y fijaciones tarifarias. Por esa razón es fundamental resguardar el principio de equilibrio financiero del prestador del servicio público, el cual ya goza de amplia protección en la jurisprudencia constitucional. **• Consideraciones sobre la modificación del artículo 32 de la ley 7593:** Indican que la modificación del artículo 32 de la ley 7593 no refleja los diferentes criterios que deberían considerarse en la fijación de tarifas. Por ejemplo, inversiones en temas sociales para contribuir con equidad social e inversiones en temas ambientales, lo que podría ser contradictorio y contrario al interés público. **• Consideraciones sobre la modificación del artículo 36 de la ley 7593:** Este determina que los acuerdos adoptados en las audiencias públicas deben ser tomados por "mayoría simple de los participantes debidamente acreditados". Lo anterior produce una importante dificultad operativa. La mayoría no debería ser la "simple', ya que esta permitiría que, ante varias opciones, una fuera aprobada pese a contar con el voto de menos de la mitad de las personas presentes. Por el contrario, debería establecerse una mayoría "relativa", la cual implica que un número entero mayor a la mitad de las personas presentes votó a favor determinada propuesta. **En conclusión:** Finalmente se considera, de parte de ACOPE, que el expediente legislativo número 22.446 tiene argumentos valiosos en sus motivaciones para el sector eléctrico nacional, y su aprobación es importante. Solicitamos respetuosamente efectuar los ajustes previamente señalados, en particular el del párrafo 7 de la propuesta de cambio del artículo 31 de la ley 7593.
CONELÉCTRICAS R.L. Oficio CONE-GG-084-2021 del 21 de setiembre de 2021	El criterio incorpora varios temas sobre el análisis del proyecto, como las inconsistencias sobre algunos temas en la motivación del proyecto, la imposibilidad legal de actuar de ARESEP (en el sentido que no creen que se necesite cambiar la ley para mejorar la regulación de sectores regulados, puesto que así como se ha modernizado y mejorado la regulación del sector eléctrico se puede hacer lo mismo en los demás sectores), etc.

Institución	Criterio
	Tiene prácticamente las mismas observaciones que incluye el criterio de la Cámara de Empresas Distribuidoras de Energía y Telecomunicaciones. **Conclusiones:** 1. Los presupuestos en que se basa la exposición de motivos del Proyecto de Ley no son correctos y no existen en realidad. Plantea una problemática que al menos en la regulación de energía eléctrica no existe. 2. La regulación del sector energía ha mejorado y sigue mejorando, sin que existe una limitación en la Ley para ello, prueba de ello es la existencia de metodologías tarifarias independientes para las diferentes etapas, para diferentes fuentes, con diferentes tipos de esquemas (precios topes, bandas tarifarias, tasa de retorno, metodologías de industria). 3. La referencia de condiciones operativas que se introduce en el Proyecto sin ningún contexto, carece de sentido en la regulación de los servicios públicos en general, por cuanto sólo podría aplicar para buses (horarios, rutas, unidades) y se estaría modificando estructuralmente todo el procedimiento de fijación tarifaria pensando únicamente en el esquema de fijación tarifaria de los autobuses. 4. Es inconstitucional que se pueda tramitar mediante un procedimiento sumario la pérdida de la concesión de servicio públicos, por ser contrario al debido proceso y derecho a la defensa. 5. Es inconstitucional que los procedimientos de quejas no tengan que seguir el procedimiento administrativo ordinario y que se les niegue a las partes las audiencias sobre las pruebas para el proceso. 6. La propuesta de redacción de requerimientos de información es confusa y contradictoria. 7. Es inconstitucional eliminar el principio de equilibrio financiero que garantiza la sostenibilidad de la prestación del servicio público. 8. La modificación propuesta de los artículos 30 y 31 propuesta carecen de sustento. 9. Es inconstitucional el no reconocimiento tarifario de resoluciones judiciales puesto que implicaría que las empresas e instituciones cuyos ingresos son únicamente de origen regulado se vean imposibilitadas a cumplir las órdenes judiciales. Esto en ciertas empresas del Estado, podría implicar a su vez el incumplimiento de tratados internacionales, al establecerse vía Ley una imposibilidad material de cumplir laudos arbitrales y sentencias judiciales.

Institución	Criterio
Contraloría General de la República OFICIO DFOE-SOS-0199 del 24 de setiembre de 2021.	El criterio de la CGR mencionaba una serie de comentarios sobre ciertas definiciones que ya fueron eliminadas del texto dictaminado. Sin embargo, indica por ejemplo, que la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-003-2002 ha expresado que la ARESEP puede utilizar diversas metodologías en tanto se acoplen al principio al costo y que, mantener dicho principio no limita ni ha limitado, la posibilidad de que la ARESEP pueda utilizar diferentes metodologías y modelos para la fijación de las tarifas o precios. En cuanto a las otras **observaciones**, que en lo que interesa, debemos destacar están: ● En el **artículo 3**, la inclusión de concepto "Entes de regulación compartida", se entiende que este concepto genera una posibilidad para que ARESEP delegue o comparta funciones de regulación que le son propias, lo cual no resulta conveniente debido a sus obligaciones para formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar los servicios públicos en forma óptima. ● En el **artículo 24** indican que, a criterio de la CGR, la norma siempre debería contemplar la posibilidad de que ARESEP solicite en cualquier momento información adicional o complementaria a la dispuesta en reglamentos o resoluciones, para disponer de la información lo más actual posible y acorde con las necesidades de la regulación que le compete. ● En cuanto al **artículo 30**, la CGR propone reglamentar las actuaciones de la ARESEP concernientes a modificar, aprobar o rechazar las peticiones de fijación o cambio de tarifas, proceso que actualmente no está regulado, lo cual podría dar mayor transparencia de sus actuaciones y certeza a las partes interesadas. Además, en relación a las fijaciones de tarifas de carácter ordinario, con el fin de que contemplen los factores y revisiones establecidos en los mecanismos tarifarios vigentes, sin indicar de manera genérica cuáles son dichos factores, es criterio de la CGR, que los factores involucrados en las fijaciones de tarifas ordinarias deberían contar con una definición genérica orientadora (tal como la normativa vigente los define en factores de costo e inversión), sin perder su vinculación con el principio de rector de servicio al costo para la fijación de tarifas, pues estos elementos brindan un marco de referencia para valorar su integración en la definición particular de dichos factores, según

Institución	Criterio
	el servicio público de que se trate. ● Respecto al **artículo 31**, hacen referencia a la conceptualización doctrinaria y jurisprudencial de la metodología tarifaria, modelo tarifario y el principio de servicio al costo. Posterior a esto, indican que debido a que "…un modelo tarifario es un componente de una metodología tarifaria, según los términos expresados por la PGR, la ARESEP puede escoger cualquier modelo tarifario para fijar las tarifas o precios, en el tanto éste se sujete a la ley y a los criterios técnicos y sea compatible con el principio de servicio al costo". Y con respecto a la sustitución de un modelo tarifario que plantea ese mismo artículo, la CGR dice que les llama la atención que la reforma no refiere a la realización de una audiencia pública, tal como en la actualidad está regulado en el artículo 36 de la Ley N° 7593 para la formulación y revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas, en especial con respecto a la participación de los usuarios y prestadores de los servicios públicos. ● En el **artículo 32**, cuestionan que en relación a las indemnizaciones producto de litigios, la propuesta se limita sólo a los prestadores de servicios y no se hace mención de algunas resoluciones judiciales condenatorias a la propia ARESEP, de manera que tales indemnizaciones tampoco puedan ser trasladas al canon de regulación pues esto también afectaría a los administrados. Consideran además, que el proyecto debería establecer responsabilidades y sanciones para los funcionarios de la ARESEP que por culpa grave o dolo motiven el pago de esas indemnizaciones. La norma debe ser coherente en establecer los mismos parámetros para la fijación de tarifas y los cánones. ● Sobre el **transitorio único** (ahora transitorio I), indican que el mandato que concede se instruye sin la vigilancia y el cumplimiento de los procedimientos que conlleva la formulación o revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas que actualmente estipula la ley.
Municipalidad de Cartago Art. N° 8 de la Sesión Ordinaria N° 109-2021 del 28 de setiembre de 2021	Indican como conclusión del acuerdo municipal que "*El proyecto de ley al parecer, propone una mejora técnica en el Modelo Tarifario, establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), Ley 7593, de 9 de agosto de 1996, situación que a primera vista no debería afectar a las Gobiernos Locales, no obstante, lo anterior, dentro de la reforma del artículo 24 se agrega el siguiente párrafo: "…El no suministro de información por parte de*

Institución	Criterio
	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, de 4 de mayo de 1970, y sus reformas. ..."; que pretende abiertamente sancionar con incumplimiento de deberes (artículo 339 Código Penal) por parte entre otros al jerarca de las municipalidades, por no suministrar información; cuando las municipalidades no son operadores, ni concesionarios, por lo que incluir a los Gobiernos Locales en la figura de su jerarca, en la reforma del artículo antes indicado, (pudo ser un error involuntario), atenta directamente contra el principio de Autonomía Municipal, consagrado en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política y artículos 4, 5, 13, 77 y 83 del Código Municipal". Recomiendan que en la forma en que se encuentra redactado no debe ser aprobado y así fue aprobado por unanimidad.
Municipalidad de San José Oficio DSM-1141-2021 del 19 de octubre de 2021.	En síntesis, el presente proyecto no afecta ni negativa ni positivamente los intereses de esta Corporación Municipal, no obstante, se debe realizar la recomendación mencionada en el último párrafo del oficio GAFTI-170-2021, unificando el término de "empresas públicas" y especifique que en dicho termino también se contemplan las empresas municipales. "
Defensoría de los Habitantes Oficio N° 12018-2021-DHR del 24 de octubre de 2021	El criterio de la Defensoría incluye apartados con consideraciones sobre temas específicos que no se mencionarán en este dictamen por su extensión, se refieren a: i) concepto y procedimiento de "consulta pública", ii) sobre la tramitación de quejas, iii) sobre los asuntos que serán sometidos a audiencia pública, iv) los Servicios Económicos de Interés General (SEIG), v) sobre las diferentes técnicas tarifarias, vi) Servicio al costo o tasa de retorno. Posteriormente, proceden a incluir un apartado con observaciones puntuales a artículos específicos del proyecto, de las cuales mencionaremos las que aún son pertinentes con el texto dictaminado, a saber: ● En relación al **artículo 24**, mencionan que se incluye la frase "*cualquier otra información que sea solicitada y que sea necesaria para dicha fijación*", la cual no parece tener ninguna concordancia lógica con el resto de ese párrafo. ● Sobre el **artículo 30**, considera necesario llamar la atención sobre el cuarto párrafo de ese artículo relacionado a las fijaciones en que haya responsabilidades compartidas entre distintos entes públicos y que puedan implicar cambios en las condiciones operativas, pues indican que la redacción de ese

Institución	Criterio
	párrafo es confusa y sugieren su revisión pues pareciera indicar que cada vez que se deba realizar algún cambio en las condiciones operativas de cualquier servicio público regulado que puedan tener implicaciones en materia tarifaria, el ente responsable de esos cambios debe someterlos a audiencia pública. Si bien es cierto la idea parece ser un avance en materia de participación ciudadana, podría significar que cada decisión de cualquier operador debería estar sometida a audiencia. Con esa interpretación, prácticamente se paralizaría la gestión de los cambios en las condiciones operativas; máxime si se considera que en el párrafo quinto del artículo se establece que "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." En todo caso, esta norma así, aislada, resulta insuficiente para que el mecanismo de audiencia contenido en este párrafo se lleve a la práctica. Por ejemplo, no se establece si las audiencias de esta naturaleza se realizarán siguiendo las reglas de la ley 7593 o si cada entidad establecerá las reglas para tal audiencia. ● En cuanto al **artículo 31**, la Defensoría también llama la atención sobre el párrafo sexto que permite a la Autoridad Reguladora sustituir un modelo tarifario por otro. Indican que este párrafo parece dar a la Autoridad Reguladora la potestad de cambiar modelos sin haberlos sometido a audiencia pública. Y que, si ésta es la interpretación correcta, la disposición es contraria al espíritu del resto del proyecto que somete a audiencia pública hasta los cambios en las condiciones operativas de los servicios. Para lograr esa congruencia, los cambios en los modelos tarifarios deben ser sometidos a audiencia pública. En ese sentido, la Defensoría, más bien, le ha cuestionado a la ARESEP la práctica de someter a audiencia pública modelos tarifarios sin presentar sensibilizaciones o ejemplos de cómo se comportarán las tarifas de ser aprobado el modelo o el cambio en el modelo. Por lo anterior, sugieren revisar ese párrafo a la luz de la ley vigente y del espíritu de la reforma, al tiempo que recomiendan establecer que los cambios parciales o totales en las metodologías o modelos tarifarios deben ser discutidos de previo en audiencia pública y con presentación de datos que permitan valorar cuál será el comportamiento de las tarifas o precios si se llega a aprobar el cambio. En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su **conformidad parcial** con respecto al texto consultado, por lo que

Institución	Criterio
	respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar las modificaciones anteriormente referidas.
CINDE 23 de febrero de 2022	Consideran que el proyecto de ley No. 22.446 resulta altamente conveniente de cara a un proceso de modernización de la regulación en materia de servicios públicos, principalmente aquellos en los cuales se tiene alta dependencia en las actividades productivas e incidencia en el desarrollo de la economía nacional, tal es el caso de electricidad, hidrocarburos, acceso al agua, puertos y aeropuertos. La modernización y fortalecimiento de las agencias de regulación, como es el caso de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos es uno de los pasos más importantes en la ruta hacia la transformación de los mercados donde la seguridad jurídica, la estabilidad tarifaria y la competencia son factores clave en el ejercicio de un regulador competente, independiente y con un marco jurídico que respalde objetiva y técnicamente su accionar. En esta línea, CINDE considera apropiado abrir el espacio de diálogo no solamente en materia de los modelos tarifarios, sino también a nivel general, incluyendo tanto los modelos de regulación, modelos tarifarios, formas de verificación y/o fiscalización, así como mecanismos de participación adecuada de los usuarios y grupos organizados en los procesos de emisión normativa y tarifaria vinculadas a los servicios públicos y servicios de interés general. Además, considera importante la incorporación de conceptos como servicio económico de interés general como evolución normativa del servicio público, dando paso a formas modernas de regulación de servicios no limitadas al concepto tradicional de servicio público. En materia de modelo tarifarios y conceptos como “tarifa con sustento técnico”, e inclusive la lista taxativa de modelos tarifarios propuestos, CINDE considera importante se valore que ARESEP es ya un ente técnico e independiente que define modelos tarifarios y que esta propuesta de ley debe habilitar al Regulador la flexibilidad de decidir sobre el mejor modelo tarifario dependiendo del servicio a regular, sea éste servicio público o servicio de interés general, así como determinar la viabilidad de los modelos tarifarios según las características propias del mercado, por tanto, se sugiere que la propuesta del proyecto de ley se enfoque en aspectos generales y habilitantes y no específicos que posteriormente limiten el desarrollo de nuevas tendencias en regulación. CINDE sugiere sea analizado por parte de los Legisladores que, este espacio de discusión sobre la regulación nacional, incorpore o

Institución	Criterio
	amplíe nuevos conceptos y facultades para ARESEP en materia de análisis de datos de mercado y su debida publicación o acceso al público (artículo 24 de la Ley No. 7593), así como mayor énfasis en materia financiera – contable (artículo 20 de la Ley No. 7593), de manera que se habilite la separación contable de actividades como un eje central en la determinación de las tarifas de servicios públicos, así como sus diversas formas de verificación. Ambos elementos, datos de mercado e información financiera, suministrarán a los usuarios y grupos organizados mayor conocimiento y preparación en el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) Oficio 256-104-202 del 18 de mayo de 2022	Incorpora en el apartado "II. Sobre el articulado", un análisis detallado sobre los cambios que se incorporan con el texto que vale la pena analizar y no se incorpora en este dictamen por su extensión. En lo que interesa mencionamos, por ejemplo: ● En el **artículo 3**, la incorporación de la definición de "Entes de regulación compartida", indican que "La creación de estos entes, es confusa, no se identifica cuáles serán éstos, y lo más grave aún, sujeta a un ente regulador a los criterios y metodologías de otro ente regulador como es la ARESEP, desconociendo la naturaleza jurídica de cada ente en particular, pareciera que el proyecto de ley pretende más bien prever la creación de órganos de desconcentración máxima o mínima con cierto grado de sujeción a la ARESEP. Por tema de seguridad jurídica es necesario que se identifiquen cuáles son estos entes de regulación compartida, y que se defina la interacción entre ellos, en atención y respeto a las competencias que les fueron otorgadas. ● En cuanto al **artículo 24**, indican que el incumplimiento en la entrega de información no podrá implicar la pérdida de la concesión para aquellos prestadores cuya concesión ha sido otorgada por ley. Adicionalmente, que es importante que se conserve el deber-poder de la ARESEP de inspeccionar y registrar los libros legales y contables, comprobantes, informes, equipos y las instalaciones de los prestadores, de forma tal que se garantice que la fijación de precios y tarifas se realizará a partir de información veraz y actualizada. ● En relación al artículo 27, consideran que su redacción es confusa, en el tanto, no precisa cuál es el alcance de la "colaboración" que deben brindar los prestadores para el ejercicio de una potestad sancionatoria que para los efectos de la

Institución	Criterio
	Ley No. 7593 es exclusiva de la ARESEP. Debiendo precisarse que, dentro de la tramitación de una queja, los prestadores bajo el Principio de Legalidad, no ejercen ninguna colaboración, sino que ejercitan su derecho de defensa, debiendo además garantizárseles el debido proceso. Debe precisarse que la obligación de los prestadores podría radicar únicamente en mantener periódicamente informado al regulador sobre la interposición de reclamos y su forma de resolución. La tramitación de las quejas mediante un procedimiento sumario, es decir, sin señalamiento, comparecencia ni audiencia, limita el derecho de defensa de los prestadores y los deja en un estado total de indefensión, violentando con ello, las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública que impone la obligatoriedad para el Ente Regulador de seguir el procedimiento ordinario si: “a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente”, ambos supuestos se cumplen dentro de la tramitación de una queja de un usuario contra un prestador, por ende, la aplicación del procedimiento sumario resulta improcedente, conforme el artículo 308 en relación con el 320 de la Ley General de la Administración Pública. ● Sobre el **artículo 30**, indican que el texto faculta a la ARESEP para realizar de oficio revisiones generales para todos los prestadores del servicio, las cuales deberán ser fundamentadas en criterios técnicos y científicos, debe suponerse porque la redacción no es clara, que las revisiones están referidas a las fijaciones tarifarias que se mantengan vigentes. Nada de lo planteado como una supuesta reforma, dista de la obligación existente de la ARESEP de realizar las fijaciones tarifarias de conformidad con estudios técnicos, los cuales deben estar disponibles para los consumidores y usuarios del servicio, esto según lo dispone el artículo 35 de la Ley No. 7593. Debido a ello, lo dispuesto genera inseguridad jurídica y le otorga a la ARESEP una discrecionalidad sin límite para realizar las fijaciones tarifarias y revisiones a éstas a partir de los lineamientos metodológicos, plazos y procedimientos establecidos en los mecanismos tarifarios vigentes, todo ello en detrimento de los derechos de los prestadores y al final de los usuarios finales. En este sentido, debe quedar establecido de forma expresa, en qué condiciones el ente regulador podrá hacer las revisiones de oficio, no resulta conveniente dejar a la libre la potestad del regulador, hacerlo sin que exista algún elemento que así lo

Institución	Criterio
	impulse. ● De las observaciones al **artículo 31**, destacamos que una transición a un cambio de modelo tarifario no puede hacerse de manera tan abrupta o antojadiza, sin que exista un análisis técnico de las brechas y necesidades que se requiere para dar ese paso, el hacerlo así es peligroso e irresponsable, porque puede llevar a empresas reguladas a la quiebra y comprometer la calidad y estabilidad del servicio público que se presta. Además, la redacción planteada señala la facultad discrecional de la Autoridad Reguladora en cuanto a la inclusión de variables externas al prestatario de servicio público, en la aplicación de los modelos de fijación de tarifas; no obstante la inclusión de dichas variables, resulta indispensable según lo determinó el legislador en el artículo N° 31 de la Ley N.°7593 actual al expresar que “La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios...”, eliminar esta obligatoriedad implica un enorme riesgo para los prestadores de servicios en el cumplimiento de sus obligaciones, en el tanto deja en control. Los criterios que debe aplicar el ente regulador en la fijación tarifaria, no puede ser facultativos sino mandatorios, lo contrario implica evidentemente el riesgo de fijaciones arbitrarias en detrimento o beneficio injustificado de algunos prestadores. Debe siempre prevalecer que se garantiza el equilibrio financiero de los operadores y concesionarios. La redacción del ítem ii, deja espacio para que se decreten fijaciones tarifarias que atenten contra el equilibrio financiero de las empresas prestadoras del servicio eléctrico, al no reconocer algunas fuentes de recursos disponibles en el mercado financiero. Aunque no es explícito este punto se refiere a la posición que la proponente de este proyecto ha mantenido con el tema de que los financiamientos deben tener un plazo similar al de la vida útil de los activos que se financian, lo cual es incorrecto por cuanto las condiciones financieras de un préstamo dependen de las condiciones que ofrece el mercado financiero y además no es cierto que a mayor plazo las condiciones financieras son mejores, podría ser todo lo contrario y más bien la estrategia podría ser plazos más cortos que luego se refinancien dado que las condiciones financieras pueden ser más favorables. La insistencia en el calce de plazos con la vida útil de los proyectos podría ir en contra de lo que se pretende con las tarifas y bien podría darse que estas se incrementen lejos de disminuirse. ● Se hacen también observaciones importantes al artículo 32, 36 y

Institución	Criterio
	el transitorio único (ahora transitorio I) que se deben considerar en el texto.
Recope Oficio GAF-0738-2021 del 06 de setiembre del 2022	El documento hace observaciones por cada artículo, algunos temas ya no corresponden al texto dictaminado pero otras siguen siendo pertinentes, a saber: ● En el **artículo 24**, hacen una propuesta de redacción e indica que en cuanto a la sanción que se incorporó para quienes no brinden la información, no corresponde a este artículo, pues las sanciones están tipificadas en el artículo 41 de la Ley. ● En relación al **artículo 27**, consideran que tiene un procedimiento que es confuso y vago, porque existen quejas que no son potestad del brindador del servicio público, por lo cual deben hacerse directamente ante la ARESEP. La Ley General de la Administración Pública contiene toda la normativa para regular estos aspectos, por lo cual se debe apegar esta ley a lo establecido. Además, por un lado, indica que la ARESEP es quien determina el proceso y plazo, pero en otras secciones establece el orden y plazo para los procesos. ● Sobre el **artículo 30**, manifiestan que para transparencia del regulador, el regulado y los usuarios, las metodologías que ajustan los precios deben de ser previamente difundidas y discutidas entre todos los actores, y aprobadas por el ente regulador. Y esas metodologías son las que deben de ser aplicadas en los procesos de modificación de tarifas. Además, para la presentación de solicitudes de fijación o cambios de tarifas, deberían indicarse como mínimo los criterios técnicos, lógicos y razonables para poder decir que se requiere una solicitud tarifaria o cambios en las tarifas. Asimismo, hacen una propuesta de redacción para los ajustes ordinarios de tarifas o precios. ● En cuanto al **artículo 31**, consideran que los nuevos mecanismos de regulación mencionados deben ser consensuados con la Autoridad Reguladora y con las empresas operadoras de los servicios públicos. Además, recuerdan que la ARESEP cuenta con un Centro de Desarrollo de la Regulación, quienes han venido proponiendo reformas a las metodologías de precios en los últimos años, siendo quienes probablemente tienen un mayor criterio acerca de si dichos mecanismos pueden ser incorporados en las fórmulas de precios o en nuevas metodologías tarifarias, es decir, no debe quedar establecido vía

Institución	Criterio
	ley. ● En relación al **artículo 32**, se refieren a la indicación de las convenciones colectivas como erogaciones innecesarias. Indican que éstas se convierten en ley entre las partes y por lo tanto en costos que la empresa debe responder legalmente, por lo que se materializan como costos de la prestación del servicio público. Hay jurisprudencia de la Sala Constitucional con varios fallos que indican que no se pueden desconocer de la tarifa, dado que tienen carácter de ley profesional entre las partes, así contempladas en la Constitución y acuerdos internacionales de la OIT ratificados por el país. Calificar *per se* de erogaciones innecesarias cualquier pago de un acuerdo entre patronos y trabajadores, solo denota un sesgo ideológico hacia estos instrumentos laborales. De igual forma, critican la prohibición de pagos por indemnizaciones, las cuales algunas, surgen por situaciones no esperadas. Desconocer el pago de resoluciones judiciales implica más bien, la posibilidad de que los funcionarios pierdan sus trabajos por incumplimiento de deberes. **Conclusiones** El proyecto de ley N°22 446 es un proyecto que intenta vender bondades de esquemas de regulación recomendados en Europa, con el afán de tratar de imponerlos por la vía legal, sin que se haya realizado una valoración acerca de las ventajas y desventajas del reconocimiento al costo de los servicios públicos. Aunque señale que está a favor del consumidor y lo que busca empoderarlo, en realidad, lo que busca es otorgar músculo a grupos de interés y de presión que buscan el abaratamiento de los servicios públicos a costa de la calidad y la seguridad de la población. El servicio al costo está pensado para favorecer a las mayorías, especialmente, las que no tienen por qué pagar por costos que no deberían reconocerse, así como permitir el equilibrio financiero de los operadores de servicios públicos para que no desmejore la calidad. En definitiva, de aprobarse un proyecto de esta naturaleza, las consecuencias económicas y sociales, el colapso del ente regulador por procesos de fijación de precios tipo eruptivo, el secuestro del regulador más bien se haría efectivo con efectos perniciosos para las empresas reguladas. Por lo tanto, se sugiere se deseche esta iniciativa de ley.

3.- INFORME DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

El informe jurídico del departamento de Servicios Técnicos **AL-DEST-IJU-223-2021** del 04 de octubre del 2021 hace referencia a una serie de consideraciones legales que son de importancia como argumentos adicionales para justificar la posición tomada por las diputaciones firmantes de este dictamen.

Sobre la incorporación en el **artículo 3** de la definición “Entes de regulación compartida” indican que resulta confuso en razón de que nombrar como ente de regulación compartida, uno que realice tareas distintas de la regulación, y siendo un término tan genérico, esta definición violenta el principio de seguridad jurídica, ya que se podría incluir en ella a cualquier ente que lleve a cabo tareas distintas de la regulación. Esta misma objeción la han mencionado otros criterios que se han incluido en este dictamen, con lo que se demuestra que es una debilidad del texto, ya que no se determina con claridad a cuáles entes se refiere ni los parámetros en que estas situaciones se presentarán y el criterio de la ARESEP debe “prevalecer”.

En el **artículo 24** aclara que se reforma en su totalidad. En cuanto a los temas que prevalecen en el texto dictaminado, el informe se refiere a la introducción de la sanción para el operador privado de la pérdida de concesión o permiso, así como no poder ser seleccionado nuevamente para la prestación del servicio, si no cumple con la entrega anual de la información, supuesto que podría estar presentando roces con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, al aplicar una sanción tan gravosa para el operador, como consecuencia de una falta que podría considerarse no tan grave. El dictamen de mayoría indica que “*se está tomando en cuenta lo señalado por el informe en cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción indicada*”; sin embargo, en el texto dictaminado continúa la posible sanción de la pérdida de la concesión en el segundo párrafo y en el tercer párrafo la sanción de prohibición de elección para brindar el servicio si se le cancela la concesión o permiso, pero aumentando el plazo de 2 a 10 años.

En cuanto a la reforma del **artículo 27**, el informe manifiesta que fue reformado por completo, dejando de lado los procedimientos administrativos establecidos en la Ley General de la Administración Pública, incorporando un procedimiento a seguir por parte de los usuarios, operarios, proveedores y la misma ARESEP, en caso de cualquier queja relativa a la prestación de los servicios públicos regulados por la ley en maras. Además, menciona dos antinomias que crea el procedimiento: i) la primera con el inciso e) del artículo 6 de la misma ley de ARESEP y ii) la segunda con el primer párrafo del mismo artículo 27. Ambas presentan roces con el principio de seguridad jurídica que debe prevalecer en una ley y en un procedimiento de este tipo.

En el caso de los entes públicos y municipalidades, la falta de entrega de la información se establece como un incumplimiento de deberes por parte de sus jerarcas, directivos y/o presidentes ejecutivos, de conformidad con el artículo 339 del Código Penal, Ley Nº 4573, de 4 de mayo de 1970, y sus reformas

En relación al **artículo 36**, indican que se incorpora la participación digital para las audiencias públicas convocadas por la ARESEP, pero es omiso en indicar el procedimiento a seguir para este tipo de intervención, ni hace mención a la necesidad de reglamentar dicho proceso, situación que presenta roces con el principio de seguridad jurídica.

ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Aprobación

El proyecto requiere en su votación de mayoría absoluta de los miembros presentes para su aprobación.

Delegación

Por no encontrarse dentro de los supuestos del párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución Política, este proyecto puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Como consultas obligatorias establecieron a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y todas las municipalidades del país.

4.- TEXTO SUSTITUTIVO APROBADO

El texto sustitutivo aprobado en la sesión en que fue dictaminado el proyecto de ley, propuesto por la proponente del proyecto y apoyado por la subcomisión de este período; sin embargo, dicho texto no contempla algunas de las observaciones planteadas por las instancias consultadas y no resuelve temas que son muy importantes para las diputaciones firmantes de este dictamen.

Los principales temas son:

- Hay definiciones ambiguas como la incorporada en el inciso e) del **artículo 3** del texto sustitutivo “Entes de regulación compartida”, pues no queda claro sobre cuáles instituciones o entes técnicos estaría sopesándose el criterio de la ARESEP, pues hay ocasiones en que debe prevalecer el criterio de la institución o ente técnico y no se puede vislumbrar si esta definición resguardará estas situaciones. Por ejemplo, en el caso de la Competencia, la autoridad es la COPROCOM y es a quien le corresponde determinar cuándo un mercado específico debe ser liberado y por tanto tiene que cambiar sus condiciones, incluso a nivel regulatorio, pasando de ser un servicio público a un servicio disponible al público. En este caso, preocupa que se entienda que en caso de diferencia de criterios el criterio de la ARESEP sería el que prevalezca.

Por seguridad jurídica es necesario que se identifiquen cuáles son estos entes de regulación compartida, y que se defina la interacción entre ellos, en atención y respeto a las competencias que les fueron otorgadas.

● En el **artículo 24** del texto sustitutivo existen varios problemas. El primero señalado por la misma ARESEP (entre otras instancias), mencionan que indicar que la información debe remitirse de modo anual, puede generar confusión, pues mucha de esa información se remite mensual o trimestral, a fin de dar seguimiento a los sectores regulados.

Además, prevalece un serio vicio de este proyecto, pues mantiene como sanción excesiva para la omisión de los operadores o concesionarios de suministrar información, la pérdida de la concesión o el permiso, para lo cual claramente no existe razonabilidad y proporcionalidad entre la falta y la sanción. No existe una escalabilidad, un aumento proporcional entre la falta y la sanción que se impone. A lo que se le suma, que como lo indican varios entes consultados, se violentan los parámetros mínimos del debido proceso y del derecho de defensa (pues en estos casos forzosamente se debería utilizar el procedimiento ordinario del artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública) y por violación del principio de razonabilidad y proporcionalidad (pues se aplica una única sanción y la más gravosa para conductas que claramente no revisten la misma gravedad).

A su vez, la norma debe ser más clara y precisa con respecto a quiénes podrían ser responsables del delito de incumplimiento de deberes (artículo 339 del Código Penal), ya que la mención a "jerarcas, directivos y/o presidentes ejecutivos" resulta muy amplia y podría perjudicar la adecuada individualización del agente de ese tipo penal. Esto podría conducir a su inaplicación.

● En el **artículo 27**, la redacción de la propuesta es como lo afirman algunos entes consultados hasta cierto punto contradictoria, pues por un lado afirma que ARESEP "*deberá comprobar exhaustivamente de oficio la verdad real de los hechos y elementos de juicio del caso*" y por otro lado indica que "*las pruebas deberán tramitarse sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de las partes*"; siendo incompatibles el buscar exhaustivamente la verdad real y el denegar la posibilidad a las partes de tener audiencia y manifestarse sobre las pruebas, más allá de la indefensión que eso puede suponer. Esto, agregándole lo argumentado en el punto anterior, pues se considera que el procedimiento administrativo ordinario no es opcional, es obligatorio según el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública, para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de los administrados.

Por otra parte, también falla el texto pues no se señala cuál es la consecuencia jurídica de la superación del plazo de un mes establecido para la finalización del procedimiento, lo cual podría determinar la caducidad de la acción sancionatoria.

● En el **artículo 30** que se refiere a la solicitud de fijación o cambios de tarifas o precios, en el cual se cuestionan varios temas. En primer lugar, no hay regulación colaborativa, una práctica

que se da en el ámbito OCDE. En este artículo, se establece como elemento novedoso un procedimiento que indica que la ARESEP a partir de estudios técnicos de variación de condiciones del mercado podrá realizar de oficio revisiones generales de todos los prestadores de servicios regulados, para hacer algún cambio tarifario; sin embargo, omite ese procedimiento una buena práctica determinada internacionalmente, que es compartir los estudios técnicos de esas variaciones de las condiciones de mercado con los prestadores de los servicios para que con evidencia del propio mercado puedan verificar o validar que realmente ese cambio se ha dado o si es solamente una percepción de escritorio como a veces ocurre. Esa omisión ocasiona que el mercado no pueda reaccionar y por ende se debería garantizar que el estudio que justifica esas variaciones de cambio tenga participación del mercado para que haya certeza que el cambio existe. Esto es lo que en el ámbito OCDE se llama “regulación colaborativa”. Para transparencia del regulador, el regulado y los usuarios, las metodologías que ajustan los precios deben de ser previamente difundidas y discutidas entre todos los actores, y aprobadas por el ente regulador. Y esas metodologías son las que deben de ser aplicadas en los procesos de modificación de tarifas.

En segundo lugar, para la presentación de solicitudes de fijación o cambios de tarifas, deberían indicarse como mínimo los criterios técnicos, lógicos y razonables para poder decir que se requiere una solicitud tarifaria o cambios en las tarifas.

En tercer lugar, algunos entes consultados, entre ellos la Defensoría de los Habitantes, llama la atención sobre el cuarto párrafo de ese artículo relacionado a las fijaciones en que haya responsabilidades compartidas entre distintos entes públicos y que puedan implicar cambios en las condiciones operativas, pues indican que la redacción de ese párrafo es confusa, pues pareciera indicar que cada vez que se deba realizar algún cambio en las condiciones operativas de cualquier servicio público regulado que puedan tener implicaciones en materia tarifaria, el ente responsable de esos cambios debe someterlos a audiencia pública. Aunque esto parece ser un avance en materia de participación ciudadana, podría significar que cada decisión de cualquier operador debería estar sometida a audiencia y con esa interpretación, prácticamente se paralizaría la gestión de los cambios en las condiciones operativas; máxime si se considera que en el párrafo quinto del artículo se establece que “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.” En todo caso, esta norma así, aislada, resulta insuficiente para que el mecanismo de audiencia contenido en este párrafo se lleve a la práctica, pues por ejemplo, no se establece si las audiencias de esta naturaleza se realizarán siguiendo las reglas de la Ley N° 7593 o si cada entidad establecerá las reglas para tal audiencia.

- Sobre el **artículo 31**, en el texto sustitutivo prevalece la debilidad señalada por la Defensoría sobre el párrafo sexto que permite a la Autoridad Reguladora sustituir un modelo tarifario por otro. Indican que este párrafo parece dar a la Autoridad Reguladora la potestad de cambiar modelos sin haberlos sometido a audiencia pública. Y que si ésta es la interpretación correcta, la disposición es contraria al espíritu del resto del proyecto que somete a audiencia pública hasta los cambios en las condiciones operativas de los servicios. Para lograr esa

congruencia, los cambios en los modelos tarifarios deben ser sometidos a audiencia pública. Indicaron que en ese sentido, la Defensoría más bien le ha cuestionado a la ARESEP la práctica de someter a audiencia pública modelos tarifarios sin presentar sensibilizaciones o ejemplos de cómo se comportarán las tarifas de ser aprobado el modelo o el cambio en el modelo. Por lo anterior, debe revisarse ese párrafo a la luz de la ley vigente y del espíritu de la reforma, para establecer que los cambios parciales o totales en las metodologías o modelos tarifarios deben ser discutidos de previo en audiencia pública y con presentación de datos que permitan valorar cuál será el comportamiento de las tarifas o precios si se llega a aprobar el cambio.

Otros entes consultados recuerdan que la ARESEP cuenta con un Centro de Desarrollo de la Regulación, quienes han venido proponiendo reformas a las metodologías de precios en los últimos años, siendo quienes probablemente tienen un mayor criterio acerca de si dichos mecanismos pueden ser incorporados en las fórmulas de precios o en nuevas metodologías tarifarias, es decir, no debe quedar establecido vía ley.

5.- MOCIONES TRAMITADAS

Al expediente se le presentaron una moción de texto sustitutivo, veinte mociones de fondo y dos mociones de consulta, cuyo contenido y votación final se resume en este apartado:

Moción N°	Proponente	Propósito	Votación
1	Silvia Hernández Sánchez	Texto sustitutivo	Aprobada
2	Luis Fernando Chacón	Modifica el artículo 3 del texto sustitutivo	Rechazada
3	Luis Fernando Chacón	Modifica el inciso a) del artículo 3 del texto sustitutivo	Rechazada
4	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el artículo 3 del texto sustitutivo	Rechazada
5	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el inciso b) del artículo 3 del texto sustitutivo	Rechazada
6	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el inciso e) del artículo 3 del texto sustitutivo	Rechazada
7	Luis Fernando Chacón	Modifica el artículo 24 del texto sustitutivo	Rechazada
8	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el artículo 24 del texto sustitutivo	Aprobada
9	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el párrafo tercero del artículo 24 del texto sustitutivo	Aprobada
10	Luis Fernando Chacón	Modifica el artículo 27 del texto sustitutivo	Rechazada
11	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el artículo 27 del texto sustitutivo y adiciona un artículo 27 bis	Rechazada

Moción N°	Proponente	Propósito	Votación
12	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica los párrafos primero, tercero y cuarto del artículo 27 del texto sustitutivo	Rechazada
13	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica los párrafos primero, cuarto y quinto del artículo 30 del texto sustitutivo	Rechazada
14	Luis Fernando Chacón	Modifica el artículo 31 del texto sustitutivo	Rechazada
15	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el artículo 31 del texto sustitutivo	Rechazada
16	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el artículo 32 del texto sustitutivo	Aprobada
17	Luis Fernando Chacón	Modifica el artículo 36 del texto sustitutivo	Rechazada
18	Rosaura Méndez, Horacio Alvarado y Daniel Vargas	Cambia el título del "transitorio único" a "transitorio I" y adiciona un transitorio II al texto sustitutivo	Aprobada
19	Antonio Ortega Gutiérrez	Modifica el transitorio I y adiciona un transitorio II al texto sustitutivo	Rechazada
20	Antonio Ortega Gutiérrez	Adiciona un artículo 2 al proyecto para adicionar un artículo 4 bis a la Ley de la ARESEP con nuevos principios	Aprobada
21	Antonio Ortega Gutiérrez	Adiciona un artículo 2 al proyecto para adicionar un artículo 4 bis y un artículo 27 ter a la Ley de la ARESEP	Rechazada
22	Pablo Heriberto Abarca y otros	Moción de consulta a una lista amplia de instituciones DEL TEXTO APROBADO	Aprobada
23	Rosaura Méndez, Horacio Alvarado y Daniel Vargas	Para realizar las consultas obligatorias del texto DICTAMINADO	Aprobada

6.- CONCLUSIONES

El contexto en el cual se prestan los servicios que hasta hoy se han considerado como servicios públicos, está en permanente evolución impulsado por los cambios tecnológicos, así como por los cambios en las necesidades y aspiraciones de la sociedad. La regulación debe adaptarse para atender de mejor manera estas circunstancias, por lo que requiere de un marco legal consecuente con estos objetivos.

En Costa Rica desde hace algunos años venimos experimentando un colapso del transporte público que se evidencia en servicios ineficientes, rutas obsoletas, tarifas injustas, contaminación ambiental, transporte ilegal, pérdidas económicas, presas interminables, ausencia de fiscalización, corrupción institucional y falta de controles de calidad a las empresas

concesionarias. Lamentablemente, las principales afectadas por estos problemas son las personas usuarias de los diversos servicios públicos con tarifas justas.

Es evidente en el apartado 4 que se refiere al texto sustitutivo aprobado, las falencias que tiene este proyecto de ley que se identificaron al momento de emitir este dictamen y otras que los sectores afectados han querido conversar con las diputaciones miembros de la comisión, que preocupan seriamente de los impactos que tendría la aprobación de este proyecto.

Es claro para las diputaciones suscritas, que el proyecto de ley en cuestión, pese a proponer algunos cambios necesarios en la línea de la actualización de los modelos tarifarios, resulta insuficiente y particularmente descontextualizado en los términos de la crisis que enfrenta nuestro país y la reforma del Estado que se encuentra en discusión durante la presente legislatura.

No solo se realizó un análisis apenas superficial de las implicaciones ante la aplicación de esta propuesta de reforma, si no que se retoma el proyecto de la exdiputada Hernández sin un mínimo esfuerzo por contextualizar los cambios coyunturales y la realidad nacional, haciendo caso omiso a las sugerencias propuestas por estas diputaciones que señalaron la urgente valoración en aspectos procedimentales, administrativos, y sustantivos.

Nos referimos a aportes de alta urgencia en la materia regulatoria, tarifaria, prestataria y usuaria de los servicios, y la correcta aplicación de principios como los de proporcionalidad, razonabilidad, tutela objetiva, debido proceso, y equilibrio financiero.

Al día de hoy, la fijación de tarifas y precios sigue estando basada en la aplicación del principio de servicio al costo y no se han incorporado en la Ley de ARESEP los conceptos modernos de regulación, que además de tomar en cuenta el equilibrio financiero de los operadores y del sistema en general, hagan prevalecer los conceptos de eficiencia, calidad y prestación del servicio a costos óptimos (económicos y no financieros).

El servicio al costo es un incentivo o plus tarifario incorporado en la regulación tarifaria costarricense, que resulta desventajoso para los consumidores, pues elimina el incentivo de eficiencia y operación al costo mínimo de una empresa, debido a que, si el precio del incentivo es superior al costo del capital, la empresa no va a tener incentivos para invertir, como ocurre en el caso de las ineficiencias trasladadas a las tarifas de RECOPE e ICE.

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. Se hace necesario introducir en la legislación costarricense flexibilidad para la aplicación de modelos tarifarios modernos que satisfagan el interés público incorporando las mejores prácticas internacionales en materia de regulación económica de los servicios para la promoción de la eficiencia.

La noción del “servicio al costo” debe relacionarse con el principio de eficiencia económica, reconociendo una justificación necesaria bajo las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia, así como principios de innovación y sostenibilidad que permitan una adecuada gobernanza y gestión de la institución.

Justamente al respecto del principio de objetividad y eficiencia el artículo 269 de Ley General de la Administración Pública sostiene que: *"1. La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia."*.

Finalmente, el proyecto de ley en cuestión trae una serie de reformas destinadas a brindar a la ARESEP más competencias en materia de la audiencia pública sin abordar verdaderamente la cuestión sobre la efectividad de este mecanismo.

Resulta de especial preocupación que estas competencias podrían llevar al ente regulador a ejercer algunas competencias administrativas de valoración de la prueba, por ejemplo, sin apegarse a los principios del debido proceso, de juez y parte, y el principio dispositivo, teniendo esto como consecuencia incluso una judicialización de la autoridad reguladora (Ej: art 27 párrafos 3 y 4), la cual es a todas luces abusiva para los usuarios de servicios públicos.

Debe recordarse que la ARESEP no está por encima de los principios enunciados, o el de Juez Natural aplicado al ámbito administrativo, el cual encuentra asidero en el artículo 35 constitucional, que llama al órgano administrativo competente a que interprete de manera imparcial y objetiva.

En efecto, lo más prudente debió ser el archivo del proyecto, y el análisis de éste y otros dos proyectos de ley a la luz de una verdadera reforma de la ley de la ARESEP, comprendida integralmente, que permitiera la obtención de un nuevo producto en consenso.

Nos referimos acá al expediente **N° 23.198** del Partido Liberal Progresista: "*Ley de modernización de la regulación de servicios, Reforma a la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Ley número 7593 del 9 de agosto de 1996*", y el expediente **N° 23.219** del Partido Frente Amplio: "*Ley de protección de los derechos de las personas usuarias de los servicios de transporte público remunerado*".

Procedemos a puntualizar los principales aspectos de los proyectos mencionados a continuación:

I-Expediente 23.198

- **Introduce mecanismos y metodologías modernas para una regulación tarifaria apegada a los principios y mejores prácticas regulatorias internacionales.** La presente reforma legal tiene por objetivo introducir mecanismos y metodologías modernas para una regulación tarifaria apegada a los principios y mejores prácticas regulatorias internacionales, acordes con los nuevos tiempos que enfrentan tecnologías disruptivas, exigencias ambientales, necesidades económicas y sociales, y que demandan una regulación más flexible, prospectiva, dinámica, ampliando las facultades para que la ARESEP, sustentándose en evidencia científica y técnica, fije tarifas y precios buscando la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios, teniendo como eje central de la regulación al usuario final.

- **Regulación de los servicios públicos centrada en el ciudadano.** Desde la propia exposición de motivos de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

(ARESEP), Ley No. 7593, se evidencia cómo el legislador originario previó una regulación de los servicios públicos centrada en el ciudadano cuando estableció una Autoridad Reguladora encargada de "proteger los intereses y derechos de los usuarios"[1].

- **Modificación del principio de servicio al costo en las metodologías de fijación de precios y tarifas.** Desde hace ya varios años, la regulación de los servicios públicos está desactualizada para las necesidades que apremian al país, ya que tanto la Ley de ARESEP como algunas otras leyes especiales, fueron diseñadas para regular la prestación de servicios en monopolio, y no contemplan la posibilidad de introducir competencia en los mercados o emularla en donde esto no sea posible.[2] En consecuencia con lo anterior, un tema de vital importancia que se debe abordar en esta reforma a la Ley N° 7593, es la modificación del principio de servicio al costo en las metodologías de fijación de precios y tarifas, para modernizar este concepto de regulación económica y que se entienda con total claridad y transparencia que no es a cualquier costo que se puede brindar el servicio; que este concepto debe entenderse como el costo económico eficiente para brindarlo y no el costo financiero del proveedor, así como el concepto de equilibrio financiero entendido como uno eficiente en el marco de la industria.

- **Servicios Económicos de Interés General**. Recientemente, la doctrina[3] ha tenido un amplio desarrollo sobre una nueva concepción de servicio público, superando el elemento subjetivo en la prestación de un servicio; 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]

---

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

[2] La Próxima gran reforma. Pamela Sittenfeld. Crhoy. 8 de Junio del 2022, https://www.crhoy.com/opinion/la-proxima-gran-reforma/

[3] 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 .

II-Expediente N° 23.219 del FA

- Frente a las políticas que expulsaron a las comunidades organizadas de la participación de los asuntos públicos y que promovieron la desregularización y debilitamiento de las instituciones públicas rectoras de la materia de transporte público, este proyecto de ley busca reposicionar el papel estratégico que tuvo en Costa Rica la prestación de servicios públicos bajo el modelo del Estado Social de Derecho establecido en el artículo 50 de nuestra Constitución Política, que sin duda alguna, fue fundamental para mejorar las condiciones de vida la sociedad costarricense. Es urgente reconstruir la promoción del bienestar social para combatir la pobreza y la desigualdad estructural que venimos arrastrando durante las últimas décadas y, para lograrlo, el transporte público masivo es estratégico pues es utilizado por la gran mayoría de la población.

- **Eliminar duplicidades y vacíos normativos en las competencias institucionales que obstaculizan la protección efectiva de los derechos de las personas usuarias.** La iniciativa delimita con absoluta claridad las competencias en esta materia de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y del Consejo de Transporte Público (CTP). Se aclara que es competencia de la ARESEP velar por la calidad en la prestación de los servicios de transporte público y atender las reclamaciones, quejas y denuncias que presenten las personas usuarias por infracciones a esta ley, cualquier incumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos de las personas usuarias.

- **Crear procedimientos sencillos y de fácil acceso que aseguren una respuesta pronta y cumplida a las denuncias de las personas usuarias, garantizando el debido proceso.** Se autoriza a la ARESEP a diseñar por vía reglamentaria un procedimiento ágil y expedito, adaptado a las particularidades de esta actividad, para tramitar y dar respuesta oportuna a las denuncias que interpongan las personas usuarias. Este procedimiento deberá cumplir con todas las garantías y principios fundamentales del debido proceso y se aplicará supletoriamente la Ley General de la Administración Pública.

- **Priorizar las medidas preventivas y correctivas para el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de transporte público, antes que la imposición de sanciones.** La iniciativa pone énfasis en las acciones dirigidas a corregir las deficiencias que se presentan en la prestación de los servicios de transporte público, así como en las medidas orientadas a prevenir futuras infracciones que lesionen los derechos de las personas usuarias. Se concentra en promover como prioridad el mejoramiento continuo de la calidad en la prestación de estos servicios. Bajo este enfoque, la imposición de sanciones es la última opción, reservada para las infracciones más graves o cuando se han agotado los esfuerzos por atender por otras vías los incumplimientos que afectan los derechos de las personas usuarias.

- **Garantizar la reparación integral y oportuna en sede administrativa de los daños y perjuicios causados a las personas usuarias de los servicios de transporte público.** En esta propuesta se faculta a la ARESEP a ordenar medidas concretas para la reparación integral de estos daños y perjuicios a las personas usuarias, cuando determine

la existencia de infracciones que lesionen sus derechos en los procedimientos administrativos correspondientes.

- Otro grupo relevante de modificaciones se enfoca en vincular las garantías de calidad del servicio y la protección de los derechos de las personas usuarias con los mecanismos de fijación tarifaria y los procesos de renovación de concesiones. Estos cambios son necesarios, como lo ha señalado el ente regulador: "*complace a la ARESEP que en los contratos de concesión se incluyan reglas, normas o garantías de calidad para los usuarios de los servicios de transporte público remunerado de personas (…) mediante la reforma del artículo 7 de la Ley 7969"* (Oficio N° OF-0881-RG-2018 de 1 de octubre de 2018).

7.- RECOMENDACIONES

Con el mayor de los respetos recomendamos acoger el análisis de lo dispuesto en el presente dictamen para que se archive el proyecto de ley en cuestión, y se realice un estudio integrado con los proyectos citados hacia un texto consensuado, los cuales, si bien pueden tener fundamento desde ideologías opuestas, lo que pretenden ambos es mejorar la regulación de los servicios públicos y fortalecer las garantías para las personas usuarias, de acuerdo al espíritu originario de la ley y la razón de ser de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, según principios de objetividad, razonabilidad, proporcionalidad y publicidad, entre otros ya citados.

8.- CONSIDERACIÓN FINAL

De acuerdo al análisis realizado en este proceso y plasmado en este documento, las suscritas diputaciones miembros de Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, rendimos el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA** sobre el expediente N° 22.446 titulado **"LEY DE REFORMA GENERAL AL MODELO TARIFARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS"** y recomendamos a las diputaciones del Plenario Legislativo proceder a su archivo.

DADO EN LA SALA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III, A LOS VEINTIUN DÍAS DEL MES DE SETIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIDOS.

ANTONIO ORTEGA GUTIÉRREZ
DIPUTADO

LUIS DIEGO VARGAS RODRÍGUEZ
DIPUTADO