

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

REFORMA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS
DE FIJACIÓN DE TARIFAS Y PRECIOS DE LA PRESTACIÓN
DE SERVICIOS PÚBLICOS

EXPEDIENTE N° 24.221

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORIA
25 DE FEBRERO DE 2025

TERCERA LEGISLATURA

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos legisladores, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rinden el siguiente Dictamen Negativo de Mayoría respecto al proyecto de ley N°24221: “REFORMA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS DE FIJACIÓN DE TARIFAS Y PRECIOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, iniciativa de los señores Diputados Jorge Dengo Rosabal, Luis Diego Vargas Rodríguez, Gilberto Campos Cruz y Eliécer Feinzaig Mintz, entre otros y, publicado el día 09 de abril de 2024 en la Gaceta N° 62, según las siguientes consideraciones:

I. Datos generales del proyecto:

- El proyecto de cita fue presentado a la corriente legislativa el 18 de marzo de 2024, por parte de Diputados Jorge Dengo Rosabal, Luis Diego Vargas Rodríguez, Gilberto Campos Cruz y Eliécer Feinzaig Mintz.
- Se publicó el día 09 de abril de 2024 en la Gaceta Número 62.
- Ingresó al archivo el día 22 de marzo de 2024, y el día 23 de abril de 2024 se da la remisión del expediente a comisión.

II. Objetivo de la iniciativa:

Esta es una iniciativa de reforma amplia de la ley N°7593 que pretende un cambio tanto en la forma en la que se regula la prestación de servicios como de la concepción de los servicios regulados, pues se pasa de una concepción de servicios públicos a servicios económicos de interés general.

No obstante, pese a que esta iniciativa representaría un avance fundamental para la modernización de la legislación, el panorama político y la configuración multipartidista actual dificultan de sobremanera la discusión y aprobación de grandes reformas de alta complejidad técnica, como puede llegar a ser la regulación de la prestación de los servicios públicos y los elementos que la componen, como la fijación de las tarifas y precios. Este panorama demanda un cambio en el abordaje de las necesidades ciudadanas gestionadas en el recinto legislativo, pues la complejidad de la configuración política no puede ser una justificante para no atender

las problemáticas del país. Por ello, es vital poder identificar las oportunidades que la coyuntura política y legislativa ofrecen en cuanto a acuerdos y generación de consensos.

III. Audiencias realizadas:

No se realizaron audiencias

IV. Consultas realizadas:

Tomando en consideración la pertinencia con esta propuesta de ley, la misma fue consultada a las siguientes entidades:

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
- ARESEP
- Contraloría General de la República
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Municipalidad de Belén
- Municipalidad de La Unión
- Municipalidad de San Ramón
- Municipalidad de Jiménez

A la fecha de elaboración de este Informe de Subcomisión, se contó con las siguientes respuestas:

1. Acueductos y Alcantarillados

Debe considerarse que la forma de operar y de financiamiento de los sectores de Agua, Energía y Transporte varían entre sí; de tal suerte que los modelos aplicables a un sector u otro deben propiciar los incentivos de inversión y eficiencia correctos; sin perder de vista que, como en el caso de Acueductos y Alcantarillados, el AYA como ente operador está obligado a realizar inversiones en proyectos que no son rentables por si mismos, sustentado en el derecho constitucional y humano de acceso al agua potable.

Finalmente, debe advertirse que una reforma como la propuesta debe contemplar la forma en que se garantizará la retribución o la recuperación de las inversiones realizadas, previo a su entrada en vigencia.

2. ARESEP

Ley N° 7593 ⁽¹⁾	Proyecto de Ley Expediente N° 24221 ⁽¹⁾	Análisis, observaciones, comentarios y propuestas de cambios
<p>Artículo 31.- Fijación de tarifas y precios</p> <p>Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestadoras. En este último caso, se procurará fomentar la pequeña y la mediana empresa. Si existe imposibilidad comprobada para aplicar este procedimiento, se considerará la situación particular de cada empresa.</p> <p>Los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica definidos en el Plan nacional de desarrollo, deberán ser elementos centrales para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos. No se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público.</p>	<p>Artículo 31- Fijación de tarifas y precios</p> <p>Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio que permitan la operación óptima, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate, las características del mercado, el tamaño de las empresas prestadoras, la eficiencia económica, el suministro del servicio a niveles óptimos de calidad y eficiencia, la expansión y mejora del servicio al menor costo y acorde con las necesidades del mercado y el mayor beneficio para los usuarios. Para propiciar la eficiencia en la prestación de los servicios se podrán aplicar esquemas, medidas y metodologías de comparación o benchmarking, operativos, financieros y tarifarios, nacionales e internacionales, entre otros, que propicien la eficiencia y la mejor prestación del servicio en beneficio del usuario. Los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica definidos en el Plan nacional de desarrollo, deberán ser tomados en cuenta para fijar las tarifas y los precios de los servicios.</p>	<p>Se considera positiva la incorporación de la eficiencia económica y la propuesta de aplicar esquemas, metodologías de comparación entre otros. Pero no es conveniente hacer una lista de modelos tarifarios, porque podría entenderse como taxativa. En su lugar, se podría indicar que se pueden usar los modelos tarifarios existentes en la literatura o cualquier otro que busque la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio al menor costo posible, teniendo el interés del usuario como eje central.</p> <p>Se sugiere que se indique, lo que se debe entender por "operación óptima" o por lo menos indicar que elementos se deben de considerar para definir una operación óptima. Se recomienda agregar esta definición en las definiciones.</p> <p>Por otra parte, es necesario valorar la pertinencia de eliminar la referencia de que se "fomentará la pequeña y mediana empresa" y también donde indica que se puede utilizar las condiciones particulares de cada empresa cuando no se puede utilizar las estructuras modelo, ya que esto último limita el ámbito de acción del ente regulador para actuar en situaciones particulares. En la práctica esas potestades han sido valiosas para la regulación económica de los servicios público.</p> <p>Sobre lo indicado respecto a los criterios definidos en el Plan Nacional de Desarrollo que deberán ser tomados en cuentas para las fijaciones tarifarias implica que las metodologías tarifarias podrán requerir modificaciones, lo cual es un proceso complejo que incluye análisis exhaustivos y habilitar mecanismos de participación ciudadana. Al condicionarse a los planes de desarrollo, puede implicar que con cada cambio de gobierno se deben modificar los instrumentos metodológicos bajo criterios que no necesariamente corresponden a principios regulatorios. Además, en algunos casos lo planteado en la propuesta podría representar contradicciones para algún servicio específico, ya que no siempre la eficiencia o la operación óptima del servicio serán compatibles con las propuestas del Gobierno de turno en cuanto a equidad social o sostenibilidad ambiental. También, se podría considerar agregar en el párrafo primero los criterios relacionados con la continuidad y oportunidad del servicio. Se recomienda modificar la redacción para contemplar que los múltiples periodos de fijación tarifaria no necesariamente son de años completos. En ese sentido, se recomienda eliminar el término "anuales". Además, esto implica que las metodologías tarifarias podrán requerir modificaciones, lo cual es proceso complejo que incluye análisis exhaustivos y habilitar mecanismos de participación ciudadana.</p>

Ley N° 7593 ⁽¹⁾	Proyecto de Ley Expediente N° 24221 ⁽¹⁾	Análisis, observaciones, comentarios y propuestas de cambios
<p>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, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente.</p>	<p>La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de fijación o ajuste de tarifas fundamentados en criterios técnicos y científicos, pudiendo combinar dos o más de ellos, contemplando uno o varios periodos anuales, gradualidad y revisiones periódicas para ajustar</p> <p>desviaciones coyunturales, buscando satisfacer el interés general y el mayor beneficio para los usuarios.</p> <p>Ante la presencia de situaciones extraordinarias de fuerza mayor y la declaración de emergencias nacionales, la Autoridad Reguladora podrá establecer tarifas provisionales excepcionales, apegadas a la ciencia y la técnica, que permitan garantizar la continuidad del servicio.</p>	<p>¿Qué se entiende por “tarifa provisional” y sus condiciones de aplicación?. Así mismo se debe especificar lo siguiente:</p> <p>¿Estas tarifas provisionales son de oficio o a solicitud de parte? ¿Son extraordinarias u ordinarias? ¿Corresponden a la aplicación de algún instrumento regulatorio previamente definido o dependerán de la situación de que se trate? ¿cuál es el plazo de vigencia de esas tarifas provisionales?</p> <p>Introduce el concepto de tarifas provisionales excepcionales ante situaciones extraordinarias de fuerza mayor y emergencias nacionales declaradas. La referencia a la fijación de tarifas provisionales frente a estas situaciones mencionadas podría estar ya considerada dentro de los supuestos que originan las fijaciones extraordinarias. Adicionalmente, es preciso señalar que no se trata de tarifas provisionales, sino tarifas vigentes hasta que empieza a regir una nueva tarifa, indistintamente del origen del ajuste.</p> <p>Si se trata de tarifas provisionales que se originan por una declaratoria de emergencia nacional por el órgano respectivo, no sería necesario hacer referencia en esta ley a dichas tarifas.</p> <p>Por otro lado, el hecho de establecer tarifas provisionales excepcionales no las eximiría de ser sometidas a los procesos de participación ciudadana respectivos (Ver resoluciones 2007-06184 de las 18:28 horas del 8 de mayo de 2007 y 2006-015635 de 10:52 horas del 27 de octubre de 2006, ambas de la Sala Constitucional).</p> <p>Se aclara que la Ley 7593, tal y como está, no limita la posibilidad de aplicar estos modelos.</p> <p>No se comparten las limitaciones que se indican para la alternativa de la metodología tarifaria por tasa de retorno. Eso sería limitar las potestades del Ente Regulador al condicionar el uso de un modelo tarifario. Si el Ente regulador, siendo el ente con la competencia,</p>

Ley N° 7593 ^(*)	Proyecto de Ley Expediente N° 24221 ^(*)	Análisis, observaciones, comentarios y propuestas de cambios
	<p>Los modelos tarifarios podrán ser los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Mejor en clase b) Regulación por objetivos c) Precios Tope (RPI-X) d) Empresa comparable (regulación Yardstick) e) Empresa modelo o de referencia (modelo eficiente). f) bandas tarifarias g) Servicio al costo o tasa de retorno, solo de manera excepcional, transitoria y por una única vez, mientras la Autoridad Reguladora define y aplica otro modelo más eficiente que emule las condiciones de operación de un mercado en competencia. h) Cualquier otro modelo que busque la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio al menor costo posible, teniendo el interés del usuario como eje central de la fijación tarifaria. <p>Los modelos tarifarios, podrán tomar en cuenta variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipo de cambio, tasas de interés, precios nacionales o internacionales de</p>	<p>conocimiento y experiencia en regulación de servicios públicos, determina que el modelo de tasa de retorno es el más atinente en un servicio público dadas sus condiciones y la información disponible, no se debería limitar su uso, asumiendo que siempre habría otro modelo más eficiente. Se debe recordar que en muchos de los servicios públicos regulados existe legislación vigente y contratos con el Estado que establecen las condiciones en las que se brinda el servicio, de modo que no es correcto pretender, en todos los casos, que es posible emular un mercado en competencia, cuando en la realidad no lo son y existen condiciones y normas que impiden que sean así.</p> <p>Además, no se está modificando el artículo 3, inciso b de la Ley 7593, donde se establece que las tarifas deben fijarse respetando el principio de servicio al costo, lo cual podría presentar inconsistencias entre el articulado de la ley con lo que propone el proyecto de ley.</p> <p>Se recomienda incluir explícitamente la posibilidad de utilizar la metodología tarifaria de precio máximo. Además, se recomienda incluir en el párrafo que introduce la lista de metodologías tarifarias aplicables, la frase <i>“Los modelos tarifarios podrán ser, entre otros, los siguientes o combinaciones de estos”</i>, para dejar abierta la posibilidad de que la Autoridad Reguladora utilice otros modelos diferentes a los listados.</p> <p>Se introduce el concepto de “servicios económicos de interés general”, siendo un término que la legislación vigente no contempla y que tampoco está siendo definido en este proyecto de ley.</p> <p>Elimina el resguardo expreso del equilibrio financiero de los prestadores en las fijaciones tarifarias. Se sugiere valorar no eliminar la mención del equilibrio financiero sino darle una connotación de prestación eficiente del servicio, ya que el concepto de equilibrio económico (en un ámbito solo contable), es uno de los principales argumentos que presentan los operadores en los procesos judiciales con el objetivo de que se les reconozcan costos, aunque no sean los necesarios o eficientes para la prestación adecuada del servicio.</p>

		Se cambió la referencia al reconocimiento de los esquemas de costos de los distintos
Ley N° 7593 ^(*)	Proyecto de Ley Expediente N° 24221 ^(*)	Análisis, observaciones, comentarios y propuestas de cambios
<p>De igual manera, al fijar las tarifas de los servicios públicos, se deberán contemplar los siguientes aspectos y criterios, cuando resulten aplicables:</p> <p>a) Garantizar el equilibrio financiero.</p> <p>b) El reconocimiento de los esquemas de costos de los distintos mecanismos de contratación de financiamiento de proyectos, sus formas especiales de pago y sus costos; efectivos; entre ellos, pero no limitados a esquemas tipo B: (construya y opere, o construya, opere y transfiera, BOO), así como arrendamientos operativos y/o arrendamientos financieros y cualesquiera otros que sean reglamentados.</p> <p>e) La protección de los recursos hídricos, costos y servicios ambientales.</p>	<p>insumos o productos (como hidrocarburos), fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente. De igual manera, al fijar las tarifas de los servicios económicos de interés general se podrá contemplar aspectos y criterios de equidad social, sostenibilidad</p> <p>ambiental, conservación de energía, protección de los recursos hídricos, costos y servicios ambientales, cuando resulten aplicables y consistentes con los principios establecidos en esta Ley.</p> <p>Para el reconocimiento de los costos y esquemas de financiamiento de proyectos se deberá tener en cuenta el menor costo de las alternativas disponibles y deberán contar con valoraciones del impacto tarifario de los proyectos en el corto y mediano plazo que contemplen criterios de equidad intergeneracional.</p>	<p>Señalando que en su lugar, se debe tener en cuenta el menor costo de las alternativas disponibles, sobre ello, se sugiere que se indique que la información sobre la comparación entre opciones de financiamiento y la decisión del prestador y los análisis de impacto sean presentados a la Aresep como parte de la información periódica que envían.</p> <p>En el último párrafo, con respecto al "<i>menor costo de las alternativas disponibles</i>" se tiene la duda si es indistintamente del plazo o vida útil de la inversión o el proyecto.</p>
	Transitorio I- La Autoridad Reguladora deberá emitir los reglamentos necesarios para la aplicación de la presente ley en un plazo de seis meses a partir de su publicación en el Diario Oficial.	Dado el volumen y magnitud de los cambios que pretende la propuesta, es indispensable revisar la conveniencia de los plazos señalados para el cumplimiento por parte de la Aresep, siendo que una cantidad importante de instrumentos regulatorios que debe ser revisados y otros que hay crear desde cero.

	Transitorio II- La presente ley entrará en vigor un año a partir	Debe de considerarse que la modificación de metodologías tarifarias son procesos complejos que involucran recopilación de
Ley N° 7593 ^(*)	Proyecto de Ley Expediente N° 24221 ^(*)	Análisis, observaciones, comentarios y propuestas de cambios
		for, interesados y emitir las resoluciones respectivas. modificaciones, someterlas a audiencia pública, analizar las posiciones de
		Este plazo es materialmente insuficiente si se pretende que se abarquen los cambios requeridos en todas las metodologías tarifarias actualmente vigentes. Si solo se tratara estrictamente de los reglamentos de procedimiento, por ejemplo reglamentos sobre audiencias públicas, reglamento del consejero del usuario, entre otros, podría ser adecuado el plazo. Para todo instrumento regulatorio que requiera de audiencia o consulta pública para su aprobación, el plazo requerido debe ser de al menos un año. Si se trata de contar con todas las metodologías tarifarias ajustadas a los criterios técnicos establecidos en este proyecto de ley, se requeriría al menos de tres años para su implementación total; dada la cantidad de metodologías tarifarias que se deben actualizar, tomando en cuenta la gran cantidad de servicios regulados.

1. Contraloría General de la República

“A partir del análisis realizado del proyecto de ley “Reforma para la modernización de las metodologías de fijación de tarifas y precios de la prestación de servicios públicos”, la Contraloría General concluye que la reforma legislativa es innecesaria, toda vez que los modelos tarifarios pueden ser materia reglamentaria.

Además, debido a que un modelo tarifario es componente de una metodología tarifaria, la ARESEP puede escoger cualquier modelo tarifario para fijar las tarifas o precios, en el tanto éste se sujete a la ley, a los criterios técnicos y sea compatible con el principio del servicio al costo. Este principio por sí mismo no es una metodología ni un modelo tarifario.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.”

2. Ministerio de Economía Industria y Comercio

“En esa línea se considera que el proyecto contiene una innovación al esquema de regulación vigente, en cuyo proceso de discusión además de tener en cuenta los elementos indicados, debe sumarse el criterio de todos aquellos institucionales con posibilidad de realizar aportes a este tema tales como el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional, incluyendo la propia ARESEP.”

3. Municipalidad de Belén

Acuerda remitir a la Dirección Jurídica la consulta sobre este expediente

4. Municipalidad de la Unión

No tiene objeción al presente proyecto

5. Municipalidad de Jiménez

Dar un voto de apoyo a la aprobación del proyecto en cuestión

VI. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

“Lo anterior nos lleva a la segunda consideración: Si la ARESEP es autónoma técnicamente y ya está autorizada en forma genérica para utilizar cualquier metodología que considere conveniente, el hecho de introducir nuevas metodologías en el texto de la ley puede simplemente no tener ningún efecto jurídico, por la sencilla razón de que no se puede obligar a la ARESEP a utilizar ninguna metodología en particular, (y tampoco se debería por ser un asunto técnicamente muy complejo, mejor librada a la discrecionalidad del ente autónomo y técnico).

De modo que el efecto práctico u operativo del proyecto, en caso de ser aprobado y refiriéndose únicamente al artículo 31 puede tener un efecto muy limitado y relativo, a lo sumo, servir a guía de orientación o directriz política.

Se sugiere en este punto, atender el criterio experto de la propia ARESEP en la consulta obligatoria que impone el trámite parlamentario”

VII. Análisis de fondo:

Con fundamento en lo señalado, lo propuesto en el proyecto de ley no ofrece una reforma amplia e integral de la ley N°7593 que sea un cambio tanto en la forma en la que se regula la prestación de servicios como de la concepción de los servicios regulados, pues se pasa de una concepción de servicios públicos a servicios económicos de interés general

Por las anteriores razones los suscritos Diputados de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos el presente Dictamen negativo de mayoría y recomendamos al plenario legislativo el archivo del proyecto de ley denominado N°24.221 titulado: "REFORMA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS DE FIJACIÓN DE TARIFAS Y PRECIOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los veinticinco días del mes de febrero del año dos mil veinticinco.

Vanessa de Paul Castro Mora

Olga Lidia Morera Arrieta

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

María Marta Carballo Arce

Sofía Guillén Pérez

Manuel Esteban Morales Díaz

Katherine Andrea Moreira Brown

Kattia Rivera Soto

Montserrat Ruíz Guevara
DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Leído y confrontado: nvo/eun