



20 de enero de 2025  
AL-DEST-IJU-020-2025

Señores (as)  
Comisión Permanente de  
Asuntos Económicos  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.221**

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.221** Proyecto ley, **"REFORMA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS DE FIJACIÓN DE TARIFAS Y PRECIOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez  
**Gerente Departamental**

\*/lsch// 20-1-2025  
C. Archivo



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IJU-020 -2025**

**PROYECTO DE LEY**

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

**EXPEDIENTE N° 24.221**

**INFORME JURÍDICO**

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL  
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
GERENTE DEPARTAMENTAL**



**20 ENERO DE 2025**

**TABLA DE CONTENIDO**

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. ANTECEDENTES	4
III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE	5
IV. CUESTIÓN PREVIA DE FONDO	5
V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	7
VI. CONSIDERACIONES FINALES	10
VII. TÉCNICA LEGISLATIVA	11
VIII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	11
Votación	11
Delegación	11
Consultas Obligatorias	11



**AL-DEST- IJU-020-2025**

**INFORME JURÍDICO<sup>1</sup>**

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

**Expediente N.º 24.221**

**I. RESUMEN DEL PROYECTO**

El proyecto consta de un único artículo mediante el cual se propone modificar el artículo 31 de la Ley ARESEP<sup>2</sup> que es el que contiene criterios y directrices políticas para definir la metodología de fijación de tarifas de los servicios públicos.

Se propone incorporar al texto de la ley, nuevas metodologías que la ARESEP puede utilizar, para mejorar técnicamente la fijación de tarifas por vía de premiar la eficiencia y otros aspectos.

La norma se acompaña de un transitorio que dispone la reglamentación de la ley, y una que define la entrada en vigor.

**II. ANTECEDENTES<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup> Elaborado por Gustavo Rivera Sibaja, autorizado por Fernando Campos Martínez, Gerente Departamental.

<sup>2</sup> Ley N° 7593 del 09 de agosto 1996. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP):

[https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26314](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26314)

<sup>3</sup> Esta sección y la siguiente ha sido elaborada por el asesor Tonatiuh Solano Herrera.



El tema de proponer modificaciones a la metodología de fijación tarifaria que utiliza la ARESEP para los servicios públicos ha sido objeto de diversas iniciativas anteriormente en la corriente legislativa.

En la misma exposición de motivos del proyecto se afirma que la propuesta rescata una versión simplificada o menor (o referida solo a la metodología de fijación tarifaria) de un proyecto anterior. Nos referimos al:

**EXPEDIENTE N° 23.198** *"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."*

Este expediente fue Dictaminado Negativamente en forma Unánime en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos el 13 de marzo de 2024, lo que provocó su archivo en forma inmediata.

Anterior a este, se había presentado el **EXPEDIENTE N° 21.662**: *"Reforma de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593, y sus reformas para racionalizar el precio de la energía eléctrica y demás servicios públicos."*, el cual pretendía incorporar en la metodología tarifaria la variante ambiental y de sostenibilidad. Este Expediente fue archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 27 de octubre de 2023.

Más importante, se debe señalar que actualmente permanecen en la corriente legislativa iniciativas incluso muy similares y con un trámite parlamentario bastante más avanzado:

**Expediente N° 22.446**: *"Ley de Reforma General al Modelo Tarifario de Servicios Públicos"*, que como su nombre lo indica, incorpora, junto con otras reformas, nuevos modelos tarifarias que podrían ser utilizados por la ARESEP.

Este expediente recibió Dictamen Afirmativo de Mayoría en la Comisión de Gobierno y Administración el 21 de setiembre de 2022, y permanece en el Orden del Día del Plenario Legislativo desde el 13 de octubre de 2022.

Incluso, dentro de las nuevas metodologías que propone este proyecto, ya en el Plenario Legislativo hay algunas de las que propone la iniciativa que ahora analizamos.

Finalmente, para adicionar a las metodologías tarifarias la gestión ambiental y la protección del recurso hídrico, el Expediente N° 23.650: *"Adición del artículo 31 BIS a la Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Regulatoria de los Servicios Públicos, del 9 de agosto de 1996. Ley de promoción de la tarifa de gestión ambiental o*



tarifa para la protección del recurso hídrico en asociaciones administradoras de acueductos comunales (ASADAS). En el orden del día de la Comisión de Ambiente desde el 07 de febrero 2023.

### **III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE**

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial sobre la Agenda 2030, presente en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.

Lo anterior, por cuanto los propósitos del proyecto para modernizar la legislación en lo relativo a las metodologías de fijación de tarifas y precios de los servicios regulados, apuntan hacia la meta de proponer medidas para la adopción de prácticas que mejoren la eficacia de las instituciones públicas.

No obstante, dependerá de los respectivos análisis jurídico y económico determinar la viabilidad de la iniciativa, especialmente en ámbitos como la conveniencia para la seguridad jurídica de eliminar de dicho artículo las referencias a: “servicio público”, “el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público”, así como “el ajuste anual de tarifas”, entre otras.

### **IV. CUESTIÓN PREVIA DE FONDO**

Este proyecto pretende reformar el artículo 31 de la Ley ARESEP, para proponer o autorizar a la Autoridad Reguladora nuevos modelos de fijación tarifarios. Véase en esencia lo que se indica en la exposición de motivos:

*“Un cambio fundamental que contiene la iniciativa y que es vital incorporar a la ley N° 7593 radica en las metodologías que puede utilizar la Autoridad Reguladora de fijación de las tarifas y precios de los servicios que prestan los entes operadores. Esta incorporación de metodologías modernas permite a la Autoridad Reguladora una adecuación de las tarifas “que brinde certeza al propio regulador a la hora de aplicar la política regulatoria en procura de la eficiencia en la prestación de los servicios en beneficio de los usuarios”*

Destacamos o resumimos el objetivo de la propuesta: *“Incorporar metodologías modernas **que pueda** utilizar la ARESEP...”*



Lo primero que cabe preguntarse, es si la ARESEP necesita que se modifique la ley (en concreto el artículo 31) para poder utilizar otras metodologías distintas de las que usa actualmente; y lo segundo, que consecuencia práctica u operativa podría producirse, en el caso de que el proyecto se aprobara.

### **1. Incorporación de nuevas metodologías en la ley.**

La ARESEP es un ente autónomo y es un ente técnico. Así lo define su artículo 1º de transformación del antiguo SNE en la actual y vigente Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

La ARESEP no solo goza de autonomía “administrativa, sino principalmente cuenta también con “autonomía técnica”.

Esto significa ni más ni menos, que es la propia ARESEP la que define las metodologías que utiliza para fijar tarifas de acorde a cada servicio público regulado y sus características propias, algo que es técnicamente muy complejo, y que la ley no puede sustituir.

Es por ese motivo, que la ARESEP se somete a la ley, en cuanto a principios generales, directrices u orientaciones políticas, pero la ley no le define el tipo de metodología que utiliza, a lo sumo, la puede “autorizar”, para que, en ejercicio de su autonomía técnica y administrativa, decida utilizar una metodología u otra.

Véase el artículo 3 de definiciones, donde en el inciso b) se define “el servicio al costo”, “*como un principio que determina la forma de fijar precios y tarifas*”

Eso no significa que el legislador no pueda cambiar ese principio general, pero entonces todo proyecto que intente modificar la metodología debería empezar por ahí en forma expresa, pues de lo contrario se produciría en la ley una aporía jurídica, pues mientras una norma establece el principio de “servicio al costo”, otras autorizan otras metodologías diferentes.

Pero “el servicio al costo” no es una metodología que deba ser sustituida. Es un principio general, que técnicamente habrá que conciliar sea cual sea la metodología que se use.

Véase también la misma naturaleza jurídica del actual artículo 31 que se pretende modificar: No impone el uso de ninguna metodología particular, sino



que se limita a dar criterios u orientaciones políticas, a modo de directriz para la tarea que deberá realizar la ARESEP técnica y autónomamente.

Lo anterior quiere decir, que cualquier propuesta de modificación a este artículo y en general a las competencias técnicas y autónomas de la ARESEP solo puede tener ese carácter orientativo y de directriz política, en tanto no se reforme radicalmente el sistema actual, y la propia naturaleza de la ARESEP y la forma de ejercer sus funciones.

Jurídicamente es innecesario señalar o introducir nuevas metodologías en la ley, pues la ARESEP en ejercicio de su autonomía técnica ya está autorizada y ya es competente para utilizar la metodología que le parezca más conveniente.

## **2. Consecuencias prácticas u operativas**

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.

## **V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

**ARTÍCULO ÚNICO - Refórmese el artículo 31 de la "Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996:**

Presentamos un cuadro comparativo para visualizar de forma más simple la modificación propuesta:

<b>Ley N° 7593 (ARESEP)</b>	<b>Proyecto</b>
-----------------------------	-----------------



<p><b>Artículo 31 - Fijación de tarifas y precios</b>          Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio <b>público</b>, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate <del>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.</del></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 <b>públicos. No se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público.</b></p> <p>La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste <del>anual</del> de tarifas, <del>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</del></p>	<p><b>Artículo 31- Fijación de tarifas y precios</b>          Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio <b>que permitan la operación óptima</b>, 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, <b>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.</b> 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>La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos <b>de fijación</b> o ajuste de tarifas <b>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</b></p>
---	--



~~Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente.~~

~~De igual manera, al fijar las tarifas de los servicios públicos, se deberán contemplar los siguientes aspectos y criterios, cuando resulten aplicables:~~

- ~~a) Garantizar el equilibrio financiero.~~
- ~~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.~~
- ~~c) La protección de los recursos hídricos, costos y servicios ambientales.~~

*desviaciones coyunturales, buscando satisfacer el interés general y el mayor beneficio para los usuarios.*

*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.*

*Los modelos tarifarios podrán ser los siguientes:*

- 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.*

*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 insumos o productos (como hidrocarburos),*



	<p><i>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 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.</i></p> <p><i>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.</i></p>
--	---

La norma, aunque incorpora metodologías complejas y su definición, es solo habilitante y potestativa. No puede serlo de otro modo, en tanto la ARESEP es autónoma técnica y administrativamente.

La norma no tiene problemas jurídicos de ningún tipo, en el tanto y cuanto, es solo una norma habilitante que funge a modo de directriz política, razón por la cual su efecto jurídico normativo directo sería también muy limitado en caso de ser aprobada.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**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.**

Esta norma también tiene valor de mera directriz política, en tanto no se asocia ninguna consecuencia jurídica a su incumplimiento.



**Transitorio II - La presente ley entrará en vigor un año a partir de su publicación en el Diario Oficial.**

**Rige a partir de su publicación.**

Hay una evidente contradicción ente el transitorio II y la norma de rige de la ley que se incluye al final del proyecto. Alguna de las dos debe ser eliminada por razones obvias.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

La aprobación de este proyecto es un asunto de discrecionalidad política. No se observan problemas jurídicos en cuanto que la normativa es meramente habilitante o autorizante, lo cual es incluso hasta innecesario desde el punto de vista jurídico.



## **VII. TÉCNICA LEGISLATIVA**

1. El inciso f) debe iniciar con mayúscula como todos los demás.
2. Se sugiere que conceptos técnicos que se están adicionando como “Mejor en clase”, “Precios Tope (RPI-X)” o “regulación Yardstick”, cuenten con su respectiva definición en el artículo 3 Ley N° 7593, realizando las respectivas adiciones en el mismo, con el fin de evitar ambigüedades en la interpretación de la norma.
3. En el Transitorio I del proyecto de ley, se recomienda citar el nombre completo de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
4. Se hace notar que lo dispuesto en el Transitorio II del proyecto de ley, entra en contradicción con el “rige” del proyecto.

## **VIII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO**

### **Votación**

El proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

### **Delegación**

Aunque modifica la Ley de una Institución autónoma, no modifica sustancialmente sus competencias, en tanto que la norma es meramente facultativa o autorizante. Por lo anterior, y al no estar comprendido en ninguno de los casos de excepción expresa que contiene el artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política, el proyecto puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena.

### **Consultas Obligatorias**

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ARESEP

