

San José, 1° de abril de 2022

03067-SUTEL-DGO-2022

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: Suspensión de proyecto POI para el Canon de Regulación de Telecomunicaciones 2023 ante los riesgos para cumplimiento de la regla fiscal 2023- Oficio ampliado

Estimados señores:

Se amplía el oficio 02968-SUTEL-DGO-2022, a solicitud del Consejo en sesión realizada el 31 de marzo de 2022, incluyendo los elementos que fueron considerados en las sesiones de trabajo, para la decisión de suspender el proyecto *CP022018. Digesto de normas y jurisprudencia administrativa de la Sutel.*

La toma de esta decisión considera el acatamiento de la Regla Fiscal, lo cual está siendo un reto para la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) ya que genera una limitación en el uso de los recursos financieros, pero se mantienen las funciones y obligaciones derivadas del bloque de legalidad, sin poder asignar recursos a proyectos nuevos que permita avanzar como regulador y responder a la dinámica del sector de telecomunicaciones.

Otro aspecto por considerar es lo indicado por la Contraloría General de la República, en el oficio DC-0158 del 22 de julio de 2021 se establecen algunas consideraciones fiscales para el periodo 2022 y señala:

“En este sentido, estas instituciones deben garantizar el cumplimiento de la regla fiscal a corto y mediano plazo, o sea tanto para las previsiones de gastos del periodo como para los compromisos contractuales futuros. Los riesgos de no hacerlo podrían ser el incumplimiento de la regla fiscal por parte de su representada o el eventual incumplimiento de los compromisos contractuales adquiridos con terceros (el subrayado es intencional).”

Esta situación genera un replanteamiento de la inversión asignada a los proyectos POI financiados mediante las diferentes fuentes de financiamiento, por lo cual se destacan los siguientes aspectos:

- **Sobre la fecha de envío del POI 2023 para cánones**

De acuerdo con el Protocolo de atención en materia de Planificación de Aresep-Sutel¹, el POI 2023 debe presentarse al menos con dos sesiones de anticipación a la fecha de envío del Canon de Regulación. Por esta razón, la Unidad de Planificación, Presupuesto y Control Interno (PPCI) envió para conocimiento y aprobación al Consejo el POI 2023 para cánones el 14 de marzo de 2022.

¹ Acuerdo 09-34-2019 de la Junta Directiva de la Aresep, celebrada el 30 de julio de 2019 y ratificada el 06 de agosto del mismo año.

San José, 1° de abril de 2022
03067-SUTEL-DGO-2022

Este documento fue aprobado por el Consejo de la Sutel mediante el Acuerdo 012-027-2022 tomado en la sesión celebrada el 18 de marzo de 2022.

Conforme el plan de trabajo para el proceso de formulación del Canon de Regulación 2023 (CR2023)², a esa fecha la Sutel se encontraba en etapa de formulación de este canon, por lo cual no se disponía del monto total.

Es importante tener presente que la Superintendencia cuenta como fuentes primarias de ingreso, las siguientes:

Tabla 1
Principales fuentes de Financiamiento Sutel

Canon de Regulación de las Telecomunicaciones	Canon de Reserva del Espectro Radioeléctrico	Contribución Especial Parafiscal
<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la Contraloría General de la República • Fecha de presentación: 15 de abril de cada año 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones • Fecha de presentación: primera semana de junio 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto definido por la Sutel, Dirección General de Fonatel, conforme a información de ingresos estimados. • Se incorpora en el Presupuesto Ordinario al 30 de setiembre de cada año

El monto del CR2023 es necesario para poder realizar un análisis preliminar del cumplimiento de la Regla Fiscal que se determina al contar con la estimación del costo de todas las fuentes de financiamiento, al elaborar el Presupuesto Ordinario del 2023, que debe ser presentado a la Contraloría General de la República al 30 de setiembre de 2022.

• **Determinación de prioridades de los proyectos POI asociados a Regulación**

Los lineamientos aprobados para la formulación del Canon de Regulación 2023 establecen que el monto máximo para esta fuente de financiamiento es de ¢8.209.288.478,00; y de acuerdo con los datos preliminares, el monto ha excedido ese límite, por lo que se procedió a revisar las contrataciones nuevas, los proyectos POI que se encuentran aprobados y están en alguna fase del proceso de contratación sin contar con obligaciones contractuales, remuneraciones, efectos del tipo de cambio, entre otros aspectos.

²Lineamientos de formulación del Canon de Regulación y Presupuesto 2023, aprobado por el Consejo de Sutel, con el acuerdo 007-020-2022 del 24 de febrero de 2022.

San José, 1° de abril de 2022

03067-SUTEL-DGO-2022

Los proyectos POI 2023 asociados al Canon de Regulación de Telecomunicaciones son los siguientes:

- **MP022020. Hoja de ruta estratégica** para el fortalecimiento de las Autoridades de Competencia en el marco del proceso de ingreso a la OCDE por un monto de ₡370.039.950,00
- **QP022020 Sistema de seguimiento de reclamaciones** por un monto de ₡10.401.646 y
- **OP022018 Digesto de normas y jurisprudencia administrativa de la Sutel** por un monto de ₡ 191.647.465 distribuido en las tres fuentes de financiamiento

Los proyectos QP022020 y OP022018 se encuentran en la fase de actualización de los costos del estudio de mercado para realizar el proceso de contratación en el 2022 y estaría iniciando su ejecución en el 2023.

Es importante señalar que estos proyectos no tienen contrataciones asociadas o en trámite a la fecha y que hasta ahora, los recursos destinados a la ejecución son propios de la Sutel, que ha asignando el recurso humano necesario en la etapa de planificación, para la elaboración y revisión de terminos de referencia, entre otros aspectos.

En el caso del proyecto MP022020, existen contrataciones en marcha para el 2022 y el compromiso por la OCDE y con el BID de finalizar el proyecto trazado en el plazo.

Continuidad del proyecto Sistema de seguimiento de reclamaciones

La Ley General de Telecomunicaciones 8642 (LGT), indica en su capítulo II Régimen de protección a la intimidad y derechos del usuario, que a la Sutel le corresponde velar por que los operadores y proveedores cumplan lo establecido en este capítulo y lo que reglamentariamente se establezca.

En cumplimiento de esta disposición y normas conexas, la Sutel formula el proyecto para el Sistema de seguimiento de reclamaciones, generando una opción más cercana al usuario para la defensa de sus derechos.

La Superintendencia ha realizado esfuerzos durante varios años tratando que los usuarios finales cuenten con una vía más directa y ágil para atender reclamaciones, para que dispongan de una opción que les permita dar el seguimiento de las reclamaciones en línea y así puedan conocer su avance de forma pronta y sin tener que desplazarse a las instalaciones de la Sutel.

La siguiente tabla permite observar que la mayor cantidad de reclamaciones se presenta en el 2020 y coincide con el inicio de la pandemia por Covid-19, confirmando la necesidad de contar con una opción que permita el acercamiento al usuario para la defensa de sus derechos.

San José, 1° de abril de 2022
03067-SUTEL-DGO-2022

Tabla 2
Cantidad de reclamaciones presentadas del 2017 al 2021

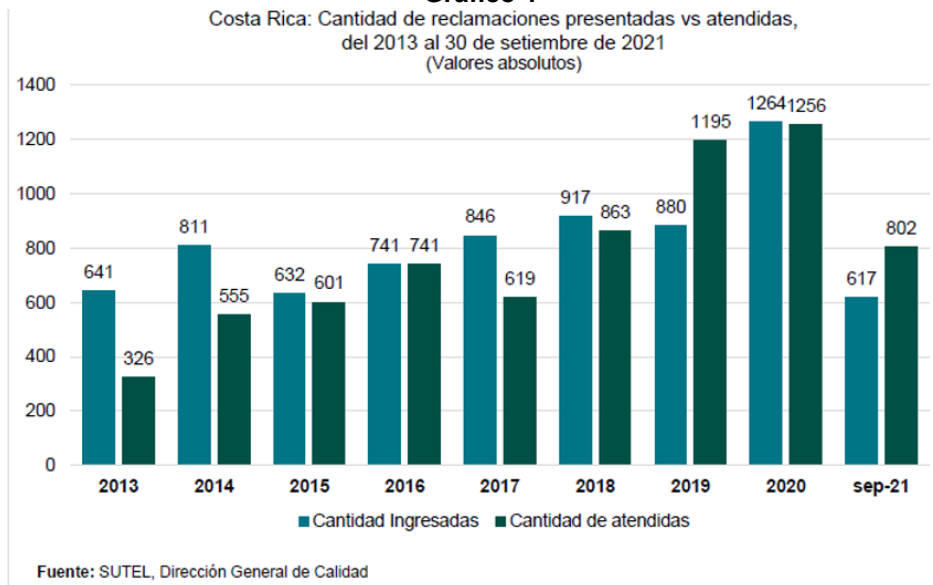
Año	Cantidad de Reclamaciones
2021	826
2020	1264
2019	880
2018	917
2017	846

Fuente: Sutel, Dirección General de Calidad

La relación entre las reclamaciones presentadas ante la Sutel y las atendidas se pueden observar en el siguiente Gráfico.

Gráfico 1

Costa Rica: Cantidad de reclamaciones presentadas vs atendidas, del 2013 al 30 de setiembre de 2021 (Valores absolutos)



Estos aspectos y otras consideraciones permiten notar la importancia de continuar con el proyecto Sistema de seguimiento de reclamaciones.

Suspensión del Proyecto Digesto de normas y jurisprudencia administrativa

En las sesiones de trabajo realizadas con el Consejo el 28 de marzo de 2022, se indicó a esta Dirección la instrucción de suspender el proyecto POI *CP022018. Digesto de normas y jurisprudencia administrativa de la Sutel, por ₡191.647.465*, ante la necesidad de realizar una prioridad en el uso de los recursos, en busca mitigar el riesgo de incumplimiento de la Regla Fiscal para el 2023.

San José, 1° de abril de 2022
03067-SUTEL-DGO-2022

Es importante señalar que este proyecto no tiene contrataciones asociadas o en trámite a la fecha y que hasta ahora, los recursos destinados a la ejecución son propios de la Sutel, que ha asignando el recurso humano necesario en la etapa de planificación, para la elaboración y revisión de términos de referencia, entre otros aspectos.

Analizando la naturaleza de este proyecto, el cual sería utilizado para consultas de las resoluciones de la Sutel, entre otra información y valorando que actualmente se cuenta con un levantamiento que generó la Unidad Jurídica como insumo del proyecto y que supletoriamente esta información puede ser consultada en el Gestor Documental (Laserfiche), así como el monto que se requiere para su ejecución se decide suspender este proyecto.

El período de suspensión del proyecto dependerá de la disponibilidad de recursos financieros y se tomará en cuenta su efecto para el cumplimiento de la Regla fiscal.

Este proyecto forma parte del POI 2023 para cánones, que fue aprobado por el Consejo de la Sutel con el acuerdo 012-027-2022 del 18 de marzo de 2022. El monto total del POI es de ₡1.492.717.410,00 de los cuales ₡533.702.074,00 corresponden a recursos asignados a la fuente Regulación de las Telecomunicaciones.

Considerando la reducción económica al suspender este proyecto, el monto total de los proyectos POI 2023 es de ₡1.301.069.945 y se asigna a regulación ₡380.441.596. A continuación, el detalle de los proyectos POI 2023 por fuente de financiamiento:

Cuadro 1
Proyectos POI 2023 para cánones según fuente de financiamiento

REGULACION DE TELECOMUNICACIONES				
Cód.	NOMBRE DEL PROYECTO	Monto en \$	MONTO EN CANONES 2023 (c)	% del total
MP02 2020	Hoja de ruta estratégica para el fortalecimiento de las Autoridades de Competencia en el marco del proceso de ingreso a la OCDE	-	370 039 950,00	28%
QP02 2020	Sistema de gestión y seguimiento de reclamaciones	-	10 401 646,00	1%
			₡ 380 441 596,00	29%
ESPECTRO RADIOELÉCTRICO				
Cód.	NOMBRE DEL PROYECTO	Monto en \$	MONTO EN CANONES 2023 (c)	% del total
EP022 020	Sistema Nacional de Gestión y Monitoreo del Espectro 2021 (SNGME-2021)	1 341 105,00	920 628 349,00	71%
<i>Total Recursos Espectro Radioeléctrico</i>			₡ 920 628 349,00	71%
COMUNES A TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO				
Cód.	NOMBRE DEL PROYECTO	Monto en \$	MONTO EN CANONES 2023 (c)	% del total
CP022 018	Digesto de normas y jurisprudencia administrativa de la Sutel	-	Suspendido	
TP012 018	Plataforma de interoperabilidad e integración digital para la tramitología en línea de los procesos institucionales.	-	suspendido	
OP02 2018	Revisión y elaboración de propuesta de ajuste al RIOF de cara a la evolución del mercado.	-	suspendido	
<i>Total Recursos Comunes a todas las fuentes:</i>			<i>Suspendido</i>	
TOTAL			₡ 1 301 069 945,00	100%

Fuente: Unidad de Planificación, Presupuesto y Control Interno, marzo 2022

San José, 1° de abril de 2022

03067-SUTEL-DGO-2022

- **Cumplimiento de la Regla Fiscal y su efecto en el presupuesto**

Es importante mencionar que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 9635, en su capítulo II establece las disposiciones atinentes a la regla fiscal, e indica:

“Artículo 9.- Definición de la regla fiscal. Límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno central a PIB”.

Esta norma limita el crecimiento del Presupuesto Ordinario de un período respecto al anterior, por lo cual para el 2021 el Ministerio de Hacienda estableció un crecimiento máximo del gasto corriente del 4,13%; no obstante, para el 2022 el incremento autorizado fue de un 1,96% aplicable a gasto corriente más gasto de capital.

Resaltando lo indicado, la aplicación de la regla fiscal es más estricta para el 2022, conforme se indica en el oficio DM-0238-2021 del 23 de marzo de 2021, del Ministerio de Hacienda:

“...Cabe señalar que, la citada tasa de crecimiento del 1,96% deberá aplicarse igualmente al gasto corriente contenido en dicho gasto total. Por su parte, el crecimiento del gasto de capital podrá sobrepasar dicha tasa, siempre y cuando la suma de ambos tipos de gasto (corriente y de capital) no sobrepase el crecimiento autorizado del 1,96% a nivel del gasto total...”

“...Debe considerarse además que, durante el año 2022, el gasto tendrá límites adicionales, que tendrán como meta una mayor reducción del gasto público para alcanzar los objetivos acordados con el Fondo Monetario Internacional (...) con la indicación del monto máximo que cada una de sus entidades podrá presupuestar para el año 2022 (el subrayado es intencional)”.

Esto evidencia el poco margen de acción que tiene la Superintendencia en materia presupuestaria, situación que se ve afectada debido a factores exogenos no previstos: el incremento del tipo de cambio y el aumento de la inflación post pandemia, con un mayor efecto derivado del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

Además, en el oficio DC-0158 de la Contraloría General de la República, del 22 de julio de 2021 se establecen algunas consideraciones fiscales para el periodo 2022 y señala:

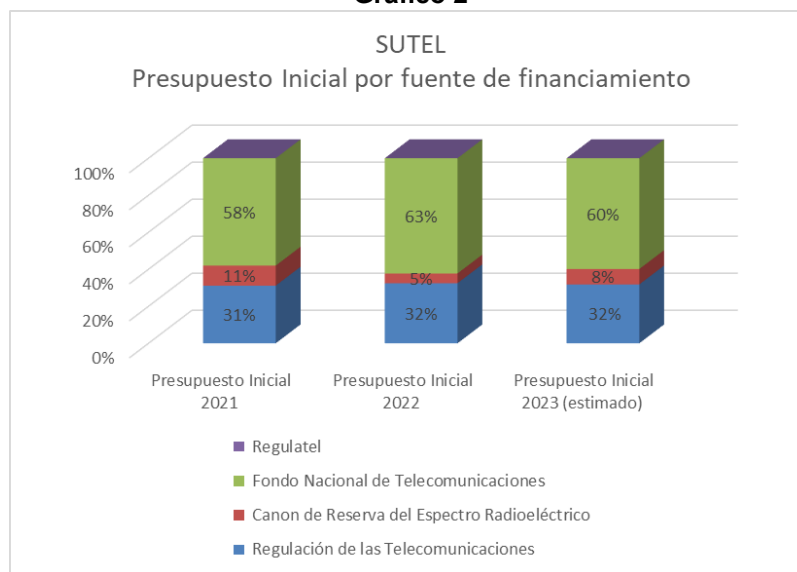
“Para el caso particular de las instituciones que se encuentran bajo el ámbito del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n° 9635, el Ministerio de Hacienda comunicó que en aplicación de la regla fiscal, y para efectos de la formulación de los presupuestos ordinarios 2022, el crecimiento del gasto total (gasto corriente más gasto de capital) no podrá sobrepasar el 1,96% con respecto al año 20219; además, define que esa misma tasa de crecimiento deberá aplicarse al gasto corriente contenido dentro de su gasto total (el subrayado es intencional)”.

San José, 1° de abril de 2022
03067-SUTEL-DGO-2022

Al contar la Sutel con varias fuentes de financiamiento que son formuladas en momentos diferentes y presentadas en diferentes instancias para su aprobación, es necesario simular anticipadamente el efecto que tiene cada fuente de financiamiento para valorar el cumplimiento de la Regla Fiscal.

En la siguiente imagen se visualiza la integralidad de las fuentes de financiamiento que forman el Presupuesto Ordinario 2023, observándose que el incremento en cualquiera de las fuentes de financiamiento aumenta o disminuye el crecimiento de las otras fuentes, debido a que todas las fuentes forman el presupuesto de la Sutel, el cual está sujeto al cumplimiento de la regla fiscal, por tanto se debe acatar el monto máximo que el Ministerio de Hacienda determine.

Gráfico 2



Fuente: Unidad de Planificación, Presupuesto y Control Interno, marzo 2022

Con el fin de mitigar los riesgos de incumplimiento de la regla fiscal desde esta etapa de planificación financiera institucional, la suspensión del proyecto POI está justificada en la creciente restricción presupuestaria para la aplicación de la norma con efectos en la fuente de financiamiento de Regulación y posteriormente, en el presupuesto total de la Sutel. Si los proyectos continúan, existiría el riesgo de incumplir con la regla, que no ofrece excepciones para casos como el que nos ocupa.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del título IV de la referida Ley y el artículo 3 del reglamento del título IV, la verificación del cumplimiento de la regla fiscal se realizará a partir de la Liquidación Presupuestaria.

San José, 1° de abril de 2022

03067-SUTEL-DGO-2022

En virtud de lo anterior, las entidades del Sector Público no Financiero dentro del ámbito de aplicación de la Ley 9635, tienen un límite de crecimiento al momento de la planificación y aún más en la ejecución que, en el caso de la Sutel, limita la formulación del gasto.

Por ejemplo, la aplicación de la regla fiscal para el año 2022 implica que el presupuesto máximo a ejecutar por Sutel es de ₡24.653.483.139,00, teniendo que realizar un ajuste a la baja del presupuesto ordinario aprobado de un monto de ₡140.158.993,00. Esto significa que los presupuestos extraordinarios que se realicen no pueden incorporar nuevos ingresos al monto total autorizado para la institución.

• **Relación entre la planificación y la presupuestación**

En cumplimiento del principio de legalidad es necesario recordar lo dispuesto por las Normas Técnicas sobre el Presupuesto Público (NTP) emitidas por la Contraloría General de la República, sobre el principio de vinculación presupuestaria y las limitaciones de la regla fiscal:

Las NTP define una serie de principios y subsistemas que rigen la materia, de cumplimiento obligatorio³ para las instituciones y que rigen la planificación y presupuestación.

La Norma 2.14 establece la obligatoriedad de la vinculación de la planificación institucional con el presupuesto. Es decir, el presupuesto es la expresión financiera de la planificación y esta a su vez, es la materialización de los planes nacionales y sectoriales en los que la institución participa:

“2.1.4 Vinculación con la planificación institucional. El subsistema de presupuesto debe sustentarse en la planificación institucional para que responda adecuadamente al cumplimiento de sus objetivos y contribuya a la gestión de la institución frente a las demandas sociales en su campo de acción.

Los programas que conforman el presupuesto institucional deben reflejar fielmente las metas, objetivos e indicadores contemplados en la planificación anual y ésta debidamente vinculada con la planificación de mediano y largo plazo, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes sectoriales y regionales en los que participa la institución, es decir el presupuesto es la expresión financiera del plan.

El subsistema de presupuesto debe brindar los insumos necesario para retroalimentar la planificación institucional, aportando los elementos que requieran el jerarca y los titulares subordinados, según el ámbito de competencia, para revisar, evaluar y ajustar periódicamente las premisas que sustentan los planes institucionales y su vinculación con el presupuesto.” (subrayado intencional).

La base de la planificación parte entonces de la política pública diseñada que sustenta el gasto y lo enfoca en aquellas necesidades que resuelven las demandas sociales determinadas previamente. El presupuesto rendirá resultados financieros con respecto a las necesidades planteadas en el plan sectorial vigente y sus gastos responderán a la priorización y definición de las metas nacionales trazadas.

³ Normas Técnicas de Presupuesto Público, inciso 1.3 Ámbito de aplicación

San José, 1° de abril de 2022

03067-SUTEL-DGO-2022

De acuerdo con la Contraloría General de la República, no es posible la existencia del gasto sin la justificación previa en el plan, el cual debe ampararse siempre en la planeación de máximo nivel, en concordancia con el principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional⁴:

“Principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional: El presupuesto debe responder a la planificación institucional de corto plazo y ésta a su vez a la de mediano y largo plazo que se deriven de la estrategia institucional, teniendo al Plan Nacional de Desarrollo y otros planes como los sectoriales, regionales y municipales como marco orientador global, según el nivel de autonomía de la institución.”

Esto obedece al principio de especialidad cuantitativa y cualitativa que debe regir el subsistema de presupuesto y que se define como⁵:

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

Es decir, los programas y proyectos que se consignent en el presupuesto deben estar basados en la planificación y siempre debe existir una correspondencia entre ambos, de forma que el destino de los recursos no pierda trazabilidad a través del tiempo.

El presupuesto es la manifestación en el corto plazo de los planes nacionales, sectoriales e institucionales y muestra los recursos que se utilizarán para atender las prioridades definidas en dichos instrumentos. Una variación en la asignación de los recursos por otro proyecto o programa implica, una modificación a la planificación en todas sus escalas.

No obstante, el artículo 19 del título IV de la Ley 9635, modificó el proceso presupuestario en la fase de formulación y presupuestación, incorporando el deber de las entidades del Sector Público no Financiero de elaborar sus presupuestos y variaciones presupuestarias con pleno apego a lo establecido en la regla fiscal prevista en el artículo 11 de la citada Ley.

⁴ Normas Técnicas de Presupuesto Público, 2.2.3 Principios Presupuestarios.

⁵ Normas Técnicas de Presupuesto Público, 2.2.3 Principios Presupuestarios.

San José, 1° de abril de 2022

03067-SUTEL-DGO-2022

- **Consideraciones finales**

La Ley 9635 establece casos especiales que pueden ser excluidos de su aplicación, los cuales se limitan a la emergencia nacional o situaciones macroeconómicas de fuerza mayor determinadas por el Poder Ejecutivo. Esa limitación, impide a la Sutel la asignación de recursos nuevos para el cumplimiento de las metas trazadas e inclusive, plantea dudas acerca de la asignación de nuevos proyectos que, producto de la formulación del PNDDT 2022-2027 y del Plan Estratégico Institucional se deriven de las metas asignadas⁶.

Por lo anterior, se solicita remitir para conocimiento de la Junta Directiva de la Aresep, este cambio al POI 2023 para cánones remitido mediante acuerdo 012-027-2022 del 18 de marzo de 2022, en el entendido que se realizará el informe de gestión de cambio del POI 2022 una vez finalizadas las actividades de formulación del Canon de Regulación de Telecomunicaciones 2023; debido a las limitaciones de tiempo y recurso humano disponibles.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Lianette Medina Zamora
**Jefa de Planificación, Presupuesto y
Control Interno**

Alan Cambronero Arce
**Director General de Operaciones
interino**

LMZ/SJD

Cc:

Gilbert Camacho M., Presidente del Consejo

Luis Cascante A., Secretaría del Consejo

Sharon Jiménez D., Unidad de PPCI

FOR-SUTEL-DGO-PLA-POI-00485-2022

⁶ Al respecto, se está realizando una consulta a la Rectoría de Telecomunicaciones, para abordar los eventuales proyectos nuevos que se incluyan en el PEI 2023-2027 en elaboración y la limitación que esto implique para el presupuesto ordinario futuro.