

San José, 24 de setiembre de 2021
09040-SUTEL-DGO-2021

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

**Asunto: Directriz sobre el uso del Superávit Específico de Regulación & Espectro en
cánones, Presupuesto Inicial y Extraordinarios¹**

Estimados señores:

El Consejo de la Sutel aprobó la *“Directriz sobre el uso del superávit específico de Regulación en el Presupuesto Inicial y Extraordinarios 2021”*, mediante el acuerdo 025-063-2020 de la sesión ordinaria 063-2020 celebrada el 17 de setiembre de 2020.

En esta directriz se incluye la utilización del superávit específico de espectro, debido a la emisión de criterio de la Contraloría General de la República en oficio 12526 (DFOE-CIU-0195) del 26 de agosto de 2021.

Por lo tanto, se presenta para su conocimiento y aprobación la siguiente directriz:

**“Directriz sobre el uso del superávit acumulado de Regulación y Espectro para la
formulación Cánones, Presupuesto Inicial y extraordinarios”**

Antecedentes

1. De conformidad con el oficio 01501-SUTEL-DGO-2016 del 26 de febrero de 2016 asunto “Atención de disposición 4.3 del Informe sobre el uso de los Recursos Originados en el Canon de Regulación de Telecomunicaciones (DFOE-IFR-IF-07-2015) la Contraloría General de la República gira la siguiente disposición:

“4.3 Emitir una directriz para que los recursos superavitarios generados en cada periodo que no se ajusten al principio de servicio al costo, sean reconocidos a los operadores regulados de previo a la presentación del proyecto del canon de regulación. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir en un plazo máximo de 3 meses copia del acuerdo mediante el cual el Consejo de la Sutel emite la referida directriz.”

2. Mediante oficio 01501-SUTEL-DGO-2016 de 25 de febrero de 2016 la Dirección General de Operaciones somete a aprobación del Consejo la “Directriz sobre el uso del superávit de Regulación acumulado al 2015”.

¹ Presupuesto Extraordinario: NTP 4.3.9 Presupuesto extraordinario. Es el acto administrativo que tiene por objeto incorporar al presupuesto institucional los ingresos extraordinarios, los recursos excedentes entre los ingresos presupuestados y los percibidos y los recursos del superávit, así como los gastos correspondientes. Además, registrar las disminuciones de ingresos y el efecto que dicho ajuste tiene en el presupuesto de gastos, o en la sustitución de las fuentes de financiamiento previstas.

San José, 24 de setiembre de 2021

09040-SUTEL-DGO-2021

3. Se emite la Certificación 032-2016 el 04 de marzo de 2016 por medio de la cual se certifica el acuerdo 005-013-2016 del Consejo de la Sutel, donde se aprueba la “Directriz sobre el uso del superávit de regulación acumulado al 2015” y se remite a la CGR.
4. Se recibe el oficio 08176 (DFOE-SD-1067) del 24 de junio de 2016 bajo el asunto: “Resultados sobre la verificación realizada a la aplicación de la Directriz sobre uso del superávit de regulación de telecomunicaciones acumulado al 2015, en cumplimiento de la disposición 4.3 del informe N° DFOE-IFR-IF-07-2015”, este oficio solicita información “sobre el destino que se le dará esa Superintendencia al superávit acumulado sin asignar (¢854.416.254,0), en estricto apego al principio del servicio al costo.”
5. Se responde a la CGR mediante el oficio 5192-SUTEL-DGO-2016 del 20 de julio de 2016 que los recursos de superávit específico de regulación de las telecomunicaciones se aplicarán en el Presupuesto Ordinario 2017.
6. Se recibe el oficio 11588 (DFOE-SD-1447) del 05 de setiembre de 2016 bajo el asunto: “Comunicación de criterio en relación con la información remitida para el cumplimiento de la disposición 4.3 del informe N° DFOE-IFR-IF-07-2015” en el que “se le solicita al Consejo de la SUTEL, adoptar las acciones correspondientes para cumplir a cabalidad con la disposición 4.3 del informe N° DFOE-IFR-IF-07-2015, e informar lo procedente a la Contraloría General, a más tardar el 03 de octubre de 2016.”
7. Se responde a la CGR mediante el oficio 7215-SUTEL-DGO-2016 del 30 de setiembre de 2016, y se le indica que mediante el Presupuesto Inicial 2017 se realiza la asignación total del superávit disponible del 2015.
8. Se recibe el oficio 17129 (DFOE-SD-2254) del 21 de diciembre de 2016 bajo el asunto: “Comunicación de finalización del proceso de seguimiento de disposiciones contenidas en los informes emitidos por la Contraloría General de la República”.
9. El Consejo de la Sutel aprobó la “Directriz sobre el uso del superávit específico de Regulación en el Presupuesto Inicial y Extraordinarios 2020”, mediante el acuerdo 004-060-2019 de la sesión ordinaria 060-2019 celebrada el 25 de setiembre de 2019. Este documento debe ser actualizado anualmente.
10. El Consejo de la Sutel aprobó la “Directriz sobre el uso del superávit específico de Regulación en el Presupuesto Inicial y Extraordinarios 2021”, mediante el acuerdo 025-063-2020 celebrada el 17 de setiembre del 2020.
11. La Dirección General de Operaciones presenta ante el Consejo el oficio 03477-SUTEL-DGO-2021 del 28 de abril de 2021, por medio del cual presenta para valoración el análisis para plantear la consulta correspondiente a la CGR, sobre la aplicación de la normativa para el superávit específico correspondiente al canon de reserva del espectro radioeléctrico.

San José, 24 de setiembre de 2021

09040-SUTEL-DGO-2021

12. Mediante acuerdo 020-037-2021 de la sesión ordinaria 037-2021 celebrada el 06 de mayo de 2021, el Consejo aprueba el oficio 03477-SUTEL-DGO-2021 y solicita que se remita dicha consulta al Ente Contralor
13. Mediante oficio 06368-SUTEL-CS-2021 del 12 de julio de 2021 la Sutel remite la consulta sobre la utilización del superávit específico de espectro radioeléctrico a la CGR.
14. La Contraloría General de la República emite el criterio solicitado mediante el oficio 12526 (DFOE-CIU-0195) del 26 de agosto de 2021.
15. En acatamiento a lo dicho anteriormente, la Dirección General de Operaciones, remite al Consejo el oficio 09040-SUTEL-DGO-2021 del 24 de setiembre de 2021 mediante el cual se presenta la *“Directriz sobre el uso del superávit acumulado de Regulación y Espectro para la formulación Cánones, Presupuesto Inicial y extraordinarios”*.

Observaciones de la Contraloría respecto al superávit específico de regulación

Aprobación del Canon 2017

La Contraloría General de la República mediante el oficio 09847 del 26 de julio de 2016 (DFOE-IFR-0343) aprobó el Canon de regulación de las telecomunicaciones para el 2017. Se mencionan las principales observaciones sobre el uso del superávit indicadas en este oficio:

“Ante el panorama descrito y en estricto apego al principio de servicio al costo, se insta al Consejo de la Sutel para que los recursos superavitarios sin asignación presupuestaria provenientes de la fuentes de regulación, sean reconocidos de forma efectiva y siguiendo los procedimientos establecidos a los operadores regulados o en su defecto, siguiendo los mecanismos presupuestarios vigentes, se inviertan en actividades propias de la regulación de telecomunicaciones, considerando para ello las necesidades y posibilidades reales de ejecución de recursos de ese órgano regulador, de forma tal que se logre minimizar el riesgo de acumular, nuevamente, recursos superavitarios al final del periodo presupuestario. (Subrayado intencional)”

Aprobación del Canon 2020

Mediante oficio 11310 del 31 de julio de 2019 (DFOE-IFR-0342) de la Contraloría General de la República aprobó el Canon de regulación de las telecomunicaciones para el 2019. Se mencionan las principales observaciones sobre el uso del superávit indicadas en este oficio:

“De conformidad con lo expuesto en el cuadro anterior, se considera que la SUTEL tiene comprometida la totalidad de los recursos superavitarios provenientes de la fuente de regulación, empero, es importante que ese órgano regulador, en la etapa de ejecución maximice esfuerzos en procura de que utilice, de forma efectiva, dichos recursos, ello con el propósito de minimizar el riesgo de acumular, nuevamente, recursos superavitarios al final del periodo presupuestario” (Subrayado intencional).

San José, 24 de setiembre de 2021
09040-SUTEL-DGO-2021

Es importante destacar lo indicado en el informe DFOE-IFR-0666 del 20 de noviembre de 2019, la Contraloría establece una serie de consideraciones sobre la administración del canon de regulación y el superávit generado a partir de dicha fuente de financiamiento:

“El no aplicar oportunamente dichos recursos a la actividad que les dio origen, atentaría contra el principio de equilibrio financiero de la regulación, por cuanto, siguiendo los principios de eficiencia y de servicio al costo, el canon no se debe calcular ni ejecutar en montos que provoquen una situación de déficit o superávit para el regulador.” (Subrayado intencional)

En ese mismo informe, la CGR es enfática acerca del uso del superávit como primera fuente de financiamiento para los gastos:

“De igual forma, considerando la existencia de superávit específico, esta debe ser la primera fuente a aplicar en los gastos de regulación que se pretende cubrir en el siguiente periodo, dejando la proyección de un monto nuevo de canon de regulación a un nivel residual, sólo cuando no sea posible cubrir el faltante de costos que se cubren con el superávit generado anteriormente”² (Subrayado intencional).

En el oficio de referencia se le permite a la Sutel que de manera excepcional pueda utilizar el superávit para cubrir el gasto corriente, con las limitaciones que se citan a continuación:

“A partir de lo anterior, es pertinente que, de manera excepcional, el Regulador pueda cubrir con el superávit específico los gastos propios de proyectos de regulación (gasto de capital), además de la posibilidad, que el saldo residual, sea destinado a sufragar el gasto corriente, siempre y cuando esta práctica no sea recurrente”.

Además, en este informe se indica:

“f) El superávit específico generado a partir del canon de regulación de las telecomunicaciones puede cubrir gasto corriente asociado de forma específica a tal actividad, siempre y cuando, dicha práctica no tenga el carácter permanente o a partir de ella, se genere una obligación que requiera financiarse a través del tiempo”.

Aprobación del Canon 2021

Mediante oficio 11625 del 29 de julio de 2020 la Contraloría General de la República aprobó el Canon de regulación de las telecomunicaciones para el 2021. No obstante, el ente contralor recalca en los considerandos que:

² DFOE-IFR-0666-2019 del 20 de noviembre de 2019

San José, 24 de setiembre de 2021
09040-SUTEL-DGO-2021

“b) El órgano regulador debe procurar que el canon de regulación sea administrado eficientemente y bajo el principio de servicio al costo, tratando de evitar razonablemente la generación de superávit, siendo tal condición considerada como esporádica, por lo que la administración de esta circunstancia por parte del órgano regulador debe ser eficaz en el control razonable de esta fuente excepcional de financiamiento, según el principio de legalidad (Subrayado intencional).

c) La presente gestión no tiene el objetivo de valorar ni referirse a otra fuente de financiamiento de los costos del ejercicio de la regulación, de tal manera lo concerniente a la administración del superávit es de plena responsabilidad de la Administración, la cual debe regirse por los principios que rigen en materia de canon de regulación (subrayado intencional).

d) De igual forma, ante los principios vigentes la Administración debe considerar el cobro del canon de regulación a los obligados una vez sean agotados los recursos de superávit generados en periodos precedentes a partir del canon de regulación. (subrayado intencional).

e) En caso de existir el superávit específico debe ser reconocido como fuente primaria para cancelar los costos de regulación, siendo que el proyecto de canon de regulación planteado cada año en la primera quincena del mes de abril debe reflejar únicamente aquellos costos a cubrir después de utilizar los montos ya recaudados por el órgano regulador.” (subrayado intencional).

En el informe DFOE-IFR-0666 del 20 de noviembre de 2019, la Contraloría establece una serie de consideraciones sobre la administración del canon de regulación y el superávit generado a partir de dicha fuente de financiamiento:

“El no aplicar oportunamente dichos recursos a la actividad que les dio origen, atentaría contra el principio de equilibrio financiero de la regulación, por cuanto, siguiendo los principios de eficiencia y de servicio al costo, el canon no se debe calcular ni ejecutar en montos que provoquen una situación de déficit o superávit para el regulador.” (subrayado intencional)

En ese mismo informe, la CGR es enfática acerca del uso del superávit como primera fuente de financiamiento para los gastos:

“De igual forma, considerando la existencia de superávit específico, esta debe ser la primera fuente a aplicar en los gastos de regulación que se pretende cubrir en el siguiente periodo, dejando la proyección de un monto nuevo de canon de regulación a un nivel residual, sólo cuando no sea posible cubrir el faltante de costos que se cubren con el superávit generado anteriormente”³ (subrayado intencional).

En el oficio 04705 del 30 de marzo de 2020, la Contraloría hace una advertencia explícita al Consejo de la Sutel y lo exhorta a utilizar todos los recursos de superávit en la formulación 2021:

³ DFOE-IFR-0666-2019 del 20 de noviembre de 2019

San José, 24 de setiembre de 2021

09040-SUTEL-DGO-2021

“En esta misma línea de razonamiento, la respuesta otorgada de parte de esa Superintendencia no evidencia una valoración sobre el uso de los recursos superavitarios derivados del canon de regulación, como fuente primaria de ingresos, lo que implica que la SUTEL considere no efectuar el cobro del canon de regulación vigente si mantiene recursos superavitarios de dicha fuente de ingresos” (subrayado intencional).

Aprobación del Canon 2022

En el oficio 11289 (DFOE-CIU-0148) del 30 de julio de 2021 mediante el cual la CGR imprueba el Canon de Regulación de las Telecomunicaciones 2022, realiza una serie de acotaciones respecto al superávit específico en lo siguiente:

“...cualquier modificación en la ejecución de la planeación debe considerarse oportunamente por el regulador en los montos a cobrar a los obligados, con el fin de no crearse mayores ingresos que los necesarios en el mismo periodo, evitando en lo posible la generación de superávit injustificado, aspecto que puede ser contrario a los principios postulados por el ordenamiento jurídico.”

“b) ... el órgano contralor debe procurar que el canon de regulación sea administrado eficientemente y bajo el principio de servicio al costo durante el periodo anual en ejercicio, tratando de evitar razonablemente la generación de superávit, siendo tal condición considerada como eventual y esporádica, por lo que la administración de esta circunstancia por parte del órgano regulador deber ser eficaz y fortalecer el control con el objetivo de suprimir la generación de esta fuente excepcional de financiamiento, según el principio de legalidad.”

“c) Si bien la presente gestión tiene como objetivo la aprobación del canon de regulación, sin considerar otras eventuales fuentes presupuestarias de financiamiento de los costos del ejercicio de la regulación, lo concerniente a la administración del superávit es de responsabilidad exclusiva de la Administración, la cual, en todo caso, debe regirse por los principios que rigen en materia de canon de regulación. No obstante, de conformidad con tales principios y en particular el principio de servicio al costo, la Administración debe considerar el cobro del canon de regulación a los obligados una vez que sean agotados inicialmente los recursos de superávit generados en periodos precedentes a partir de esta fuente de financiamiento, así como, de existir superávit específico, debe ser reconocido como fuente primaria para cancelar los costos de regulación, siendo que el proyecto de canon de regulación planteado cada año en la primera quincena del mes de abril refleje únicamente aquellos costos a cubrir después de utilizar los montos ya recaudados por el órgano regulador.”

San José, 24 de setiembre de 2021

09040-SUTEL-DGO-2021

Observaciones de la Contraloría respecto al superávit específico de espectro

Mediante el oficio 012526 (DFOE-CIU-0195) del 26 de agosto de 2021 bajo el asunto “*Emisión de criterio sobre la posibilidad de utilización del superávit generado por el canon de reserva de espectro radioeléctrico*” la Contraloría General de la República concluye lo siguiente:

1. *El canon de reserva de espectro regulado en el artículo 63 de la Ley General de Telecomunicaciones sirve para que el Poder Ejecutivo tenga los recursos para cubrir las acciones que despliega la SUTEL en aras de cumplir acciones de administración y control del espectro radioeléctrico que tengan por objeto lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones.*
2. *El órgano regulador debe procurar que las acciones a ejecutar y a cubrir con el canon de reserva de espectro se desarrollen bajo los principios de eficacia, eficiencia, economía, servicio al costo, tratando de evitar razonablemente la generación de superávit de esta fuente de ingresos, siendo tal condición considerada como esporádica. Ante dicha eventualidad, el órgano regulador debe administrar dicho riesgo mediante acciones eficaces y eficientes que evidencien el control razonable de esta fuente excepcional de financiamiento, según el principio de legalidad.*
3. *Un superávit generado a partir de esta fuente de ingreso es específico y por ende sólo puede cubrir los gastos propios en el ejercicio de las acciones que tengan por fin cumplir el objeto definido en los artículos 7 y 8 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 (subrayado intencional).*
4. *Un superávit específico generado a partir del canon de reserva de espectro debe destinarse en primera instancia a cubrir gasto corriente o de capital asociado de forma específica a la finalidad del propio recurso (subrayado intencional).*
5. *La SUTEL con el fin de disminuir su monto puede considerar la utilización de los recursos superavitarios derivados de la actividad desplegada en atención de lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 63 de la Ley General de Telecomunicaciones, como fuente primaria de ingresos únicamente para cubrir los costos que bajo los objetivos legalmente definidos son permitidos (subrayado intencional).*

San José, 24 de setiembre de 2021

09040-SUTEL-DGO-2021

Uso del superávit específico de Regulación y Espectro

1. Es importante subrayar la responsabilidad que el ente de fiscalización ha conferido a la Administración sobre el manejo del presupuesto y la autoridad que delega en ella para la incorporación de los gastos y los ingresos. La norma 2.1.3 Actores y responsabilidades en el Subsistema de Presupuesto de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público⁴ establece en el inciso a) las responsabilidades del Jerarca en temas presupuestarios:

“viii. Atender oportunamente las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan en relación con el Subsistema”.

2. Considerando las recomendaciones de la Contraloría General de la República, la Sutel incorporará el Superávit Específico de Regulación y de Espectro, generado como resultado en la liquidación presupuestaria; para ello, la Dirección General de Operaciones determinará, con base en la normativa, la aplicación de dicha fuente de financiamiento.

3. El reconocimiento del Superávit Específico de Regulación, generado en periodos anteriores, se realizará a los operadores regulados mediante la sustitución de los costos financiados con cánones por el uso de Superávit Específico de Regulación. Para lo cual se debe utilizar el instrumento presupuestario que lo permita y realizar el trámite correspondiente ante la Contraloría General de la República para la posterior reducción en la facturación, conforme la recomendación emitida por la unidad de Finanzas.

a) El uso del Superávit Específico tanto de Regulación y Espectro formará parte del financiamiento de:

- Los proyectos del Plan Operativo Institucional (POI) asociados a la Regulación de las Telecomunicaciones⁵ y los proyectos del POI relacionados con la planificación, administración y control del espectro radioeléctrico⁶.
- La compra de nuevos activos institucionales (equipos, software; etc.), que fortalezcan la labor de Regulación de las Telecomunicaciones y la planificación, administración y control del espectro radioeléctrico.

⁴ Reformada por las resoluciones R-DC-064-2013 y R-DC-073-2020 del Despacho Contralor de las quince horas del nueve de mayo de dos mil trece, publicada en la Gaceta Nro. 101 y de las ocho horas del dieciocho de setiembre de dos mil veinte, publicada en el Alcance N° 266 de La Gaceta N° 245, respectivamente.

⁵ Regulación de las telecomunicaciones: (Programa1-Administración (subprograma 1.1 Consejo de SUTEL y subprograma 1.2 Dirección General de Operaciones), 2-Regulación (subprograma 2.1 Calidad, subprograma 2.2 Mercados y Subprograma 2.3 Competencia).

⁶ Programa 3 Espectro.

San José, 24 de setiembre de 2021

09040-SUTEL-DGO-2021

- Los compromisos presupuestarios que no se ejecuten en el periodo y cuenten con la debida justificación que permitan su traslado al presupuesto siguiente.
 - Las actividades de rutina o bien llamadas “contrataciones plurianuales”, las cuales presentan un inicio y un fin, siempre y cuando no representen un gasto recurrente, tal como lo autoriza la Contraloría General de la República en el oficio 11588 (DFOE-SD-1447) del 05 de setiembre de 2016 y en el oficio 012526 (DFOE-CIU-0195) del 26 de agosto de 2021 sobre la asignación de superávit de Espectro.
 - En caso de que se apliquen los recursos de superávit en los conceptos indicados anteriormente y se disponga de saldo residual por este concepto, de manera excepcional, el Regulador puede destinar los recursos a sufragar el gasto corriente, conforme los términos indicados por el Órgano Contralor.
 - Al presentarse la necesidad de sufragar gasto corriente con superávit, la Dirección General de Operaciones deberá fundamentar y respaldar con la información necesaria, la asignación de estos recursos.
- b) La Dirección de Operaciones deberá tomar las previsiones necesarias para que en el Presupuesto Inicial y Extraordinarios del período presupuestario 2022 y siguientes, sea evidente la fuente de financiamiento que corresponda a cada egreso, de forma que se identifique la aplicación del Superávit Específico a cada fuente de financiamiento según corresponda en acatamiento al bloque de legalidad.
- c) Esta directriz se aplicará a partir de la formulación del Presupuesto Ordinario 2022 y se mantendrá incólume para los siguientes períodos. Su actualización se realizará en caso de emitirse nuevas recomendaciones en la materia emitidas por la Contraloría General de la República, recomendaciones de la Auditoría Interna en esta materia, ajustes en normativa aplicable y cuando la Dirección General de Operaciones considere que existen nuevos elementos que impliquen un ajuste.

Atentamente,

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

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

Eduardo Arias Cabalceta
Director General de Operaciones

AYC/LMZ/EAC

Cc:

Luis Cascante, Secretaría del Consejo

No de gestión FOR-SUTEL-DGO-PRE-P22-01138-2021

TEL.: +506 4000-0000
FAX: +506 2215-6821

Apartado 151-1200
San José - Costa Rica

800-88-SUTEL
800-88-78835

gestiondocumental@sutel.go.cr