

12714
DFOE-CIU-0437

R-DFOE-CIU-00003-2026. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades. San José, en la fecha y hora que consta en firma digital.

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante presentado por **Carlos Watson Carazo**, de calidades puestas en conocimiento en el documento presentado, en su condición de Presidente del Consejo, con facultades de representante judicial y extrajudicial de la **Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)**, en contra del oficio N.º 09884 (DFOE-CIU-0306) del 31 de julio de 2026 sobre la improbación del proyecto de Canon de Regulación de la SUTEL para el período 2027.

RESULTANDO

I.- Que el 31 de julio de 2026 mediante oficio N.º 09884 (DFOE-CIU-0306) se notificó al Presidente del Consejo Directivo de la SUTEL la improbación del proyecto de Canon de Regulación presentado para el período 2027.

II.- Que el 06 de agosto de 2026, **Carlos Watson Carazo** en su condición de Presidente del Consejo, con facultades de representante judicial y extrajudicial de la **SUTEL** presenta recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante, en contra del oficio **N.º 09884 (DFOE-CIU-0306)** del 31 de julio de 2026 sobre la improbación del proyecto de Canon de Regulación de la SUTEL para el período 2027.

III.-Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428, y de lo regulado en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N.º 6227, se procede a resolver el recurso de revocatoria planteado.

CONSIDERANDO

I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD

De conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, los actos finales que dicte el Órgano Contralor que no atiendan a la materia presupuestaria, aprobación de contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impidan su origen.

En correspondencia, según la norma contenida en el artículo 346 de la citada Ley N.° 6227, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final a las partes involucradas. En este caso particular, el recurrente, Carlos Watson Carazo, en su condición de Presidente del Consejo de la SUTEL, interpone formalmente el recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante en contra del oficio 09884 (DFOE-CIU-0306), fundamentándose en su plena legitimación activa para recurrir en los artículos 59 y 60 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N.° 7593, que le confiere a la Superintendencia el mandato de regular y fiscalizar el sector de telecomunicaciones, en armonía con los artículos 6 inciso 27), 10 y 62 de la Ley General de Telecomunicaciones N.° 8642, siendo el canon la fuente de financiamiento de las actividades de regulación, por lo que comprueba de manera directa tener interés legítimo y actual en relación con el acto de improbación del canon de regulación para el año 2027 emitido por esta Área de Fiscalización.

Asimismo, se acredita la admisibilidad temporal de su gestión, ya que al ser notificado electrónicamente el oficio impugnado el viernes 31 de julio de 2026, la comunicación se tiene por legalmente realizada el lunes 03 de agosto conforme a la Ley de Notificaciones Judiciales N.° 8687, de manera que el plazo improrrogable de tres días hábiles determinó que el recurso se presentó de forma oportuna el jueves 06 de agosto de 2026.

Por otra parte, el artículo 347 de la Ley N.° 6227 otorga la posibilidad de usar ambos recursos ordinarios (revocatoria y apelación) o uno solo de ellos. En el caso concreto se presentan de forma concomitante ambos, por lo que esta Área de Fiscalización se abocará a resolver inicialmente el recurso de revocatoria planteado.

II. PREMISAS DE LA IMPROBACIÓN EMITIDA POR EL ÁREA DE FISCALIZACIÓN

El canon de regulación es una obligación pecuniaria impuesta por el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones N.°8642, que deben realizar anualmente los operadores de redes de telecomunicaciones y proveedores de servicios de telecomunicaciones. El canon tiene el fin de dotar de recursos financieros al órgano regulador para sufragar exclusivamente los costos del servicio de regulación de las redes y mercado de las telecomunicaciones, siendo una de las fuentes de ingreso de la SUTEL. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N.°7593 el canon de regulación es un componente que forma parte del presupuesto institucional de la SUTEL con la finalidad de financiar la labor de regulación del sector de telecomunicaciones.

El proceso de aprobación del canon de regulación por parte de la Contraloría General constituye un acto administrativo de control previo y de legalidad, mediante el cual se otorga o deniega la eficacia jurídica al acto administrativo de cálculo y fijación del monto de canon emitido por el regulador. En virtud del principio de legalidad y competencia, el Órgano

Contralor no participa en la determinación ni en la distribución del monto del canon, atribución que corresponde de manera exclusiva al Consejo de la SUTEL. Una vez emitido según sus competencias el respectivo acto válido por la SUTEL, es puesto en conocimiento de la CGR a más tardar en la segunda semana de abril, para su respectiva revisión y resolver sobre su eficacia, antes de ponerlo en ejecución.

Posteriormente, dentro del ciclo presupuestario el monto de canon aprobado se establece como un límite máximo (y no un derecho absoluto de cobro) que la SUTEL incorpora en su presupuesto ordinario del ejercicio económico siguiente. Luego de la aprobación del presupuesto por parte de la CGR, la SUTEL pone el canon al cobro de los proveedores y operadores de redes y servicios de telecomunicación en el periodo en el que se ejecutan las acciones de regulación, todo conforme a los principios legales que rigen esta materia.

Conforme a los artículos 62 de la N.º8642 y 72 de la Ley N.º7593, el principio de servicio al costo establece que el canon de regulación debe contemplar única y exclusivamente los costos estrictamente necesarios para prestar la función reguladora y garantizar el adecuado desarrollo de la actividad, impidiendo que los recursos financien otras atribuciones o competencias ajenas al fin para el cual se destinan dichos recursos. Por su parte, el principio de Administración eficiente exige al regulador utilizar de la mejor manera los recursos disponibles para alcanzar los fines públicos, requiriendo un sistema de costeo que asocie los gastos a procesos y actividades de regulación concretas, superando basarse en estimaciones presupuestarias por objeto de gasto.

Por otra parte, con fundamento en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227, el principio de continuidad de servicio público o actividades públicas contempla que al ser la regulación un servicio público, el canon de regulación debe asegurar su contenido financiero para evitar su paralización operativa. Ante una improbación del canon, rige una fórmula de contingencia basada en el último gasto ejecutado con esta fuente de financiamiento, ajustado por inflación¹ para no dejar sin recursos al regulador ante la falta de fundamento para aprobar el monto propuesto.

En el análisis técnico de fondo, la CGR comprueba la razonabilidad, lógica matemática y la pertinencia jurídica de los ingresos pretendidos en relación con los egresos propuestos de acuerdo con el marco legal y la planificación operativa y estratégica del regulador, bajo el mandato de que los fondos financien de forma exclusiva las competencias de regulación del sector de telecomunicaciones, tal como lo impone el principio de servicio al costo y el principio de administración eficiente. Para ello, el regulador tiene la obligación técnica y legal (según el artículo 82 de la Ley N.º 7593) de implementar un sistema de costeo

¹ Así estipulado en el artículo 12 del Reglamento aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) por parte de la Contraloría General de la República (R-2-2012-DC-DFOE).

apropiado que permita identificar y desglosar el costo de cada actividad, ordinaria o especial, a nivel de procesos, acciones y funciones concretas de regulación. La deficiencia o la omisión en esta debida fundamentación, o el uso de criterios subjetivos no comprobables, constituye una causal de improbación del proyecto de canon.

De este modo, la intervención aprobatoria del órgano contralor evalúa la concordancia de la base de cálculo con el bloque de legalidad, siendo la SUTEL la instancia responsable de la validez del acto de cálculo, de fijación, así como su posterior distribución proporcional y equitativa, y de la administración eficiente de sus recursos en la etapa de recaudación del canon y su respectiva ejecución, logrando así las acciones de regulación que fueron base del monto propuesto.

III.SOBRE LOS ASPECTOS DE FONDO ALEGADOS EN EL RECURSO

La SUTEL señala que su sistema de costos por actividades actualizado en su Versión 5.0 no responde a una propuesta improvisada, sino que constituye un esfuerzo institucional integral para acatar las disposiciones de la auditoría especial efectuada por la Contraloría General de la República en el informe DFOE-CIU-IAD-00004-2025, por lo que se diseñó y ejecutó un cronograma de trabajo técnico y metodológico desde julio de 2025 que incorporó la conformación de un equipo multidisciplinario, la aprobación del catálogo oficial de 15 macroactividades por parte del Consejo, la parametrización de conductores de asignación, y el desarrollo de sistemas para el registro de tiempos del personal con el fin de evitar subsidios cruzados. Adicionalmente, la SUTEL destaca que remitió informes y sostuvo reuniones presenciales y virtuales con funcionarios del Órgano Contralor, por lo que la improbación fundamentada en supuestas fallas metodológicas resultó del todo inesperada y carente de advertencias previas.

Asimismo, el recurrente alega la nulidad absoluta de la resolución impugnada, en su criterio, debido a un vicio sustancial de falta de motivación técnica y jurídica, violentando el debido proceso establecido en el artículo 39 de la Constitución Política y los ordinales 158, 166 y 167 de la Ley General de la Administración Pública. Se argumenta que la Contraloría General se limita a declarar que la metodología de SUTEL "no garantiza" los principios de servicio al costo y administración eficiente, pero omite individualizar qué componentes específicos del modelo infringen dichos postulados, cuáles costos reales se incluyeron u omitieron indebidamente, o cuáles fueron los criterios de valoración científica empleados para tal descalificación. La SUTEL argumenta que esta ausencia de motivación lesiona gravemente el principio de interdicción de la arbitrariedad, al privar al regulador de la posibilidad de confrontar técnicamente la decisión y ejercer una defensa efectiva.

El recurso rebate la afirmación en cuanto que el Consejo de la SUTEL "invirtió la lógica" de un sistema de costeo al haber aprobado internamente un límite máximo de crecimiento presupuestario denominado "Escenario 4". En este sentido, se pretende aclarar por parte

del recurrente, que el Órgano Contralor asimila erróneamente dos actuaciones administrativas de naturaleza, finalidad y alcance distintos: por un lado, una decisión estratégica de planificación institucional y sostenibilidad financiera orientada a fijar un techo máximo de gasto, y por el otro, el procedimiento técnico-metodológico posterior mediante el cual se asignan, distribuyen y cuantifican objetivamente los costos regulatorios indispensables. Se argumenta que contar con una directriz de control de egresos es una práctica de buena gobernanza que de ninguna manera resta objetividad científica al posterior prorrateo técnico de los costos sobre las actividades regulatorias.

De igual forma el recurrente se opone a la conclusión que afirma que las actividades regulatorias fueron descritas de forma "genérica" y sin identificar las tareas operativas e individuales de cada atribución legal, puesto que el Consejo aprobó de manera formal y motivada el catálogo oficial de 15 macro actividades regulatorias mediante el Acuerdo 028-061-2025, el cual asocia cada función, producto e indicador con las competencias legales e indispensables que imponen las leyes N.º 7593 y N.º 8642. SUTEL defiende así, que la agrupación en el nivel de macroprocesos funcionales constituye una decisión técnica y metodológica válida para identificar unidades de costeo consistentes en esta etapa de desarrollo, y que exigir un desglose hasta el nivel de micro-tareas individuales confunde la complejidad de un sistema con su suficiencia, desconociendo de manera arbitraria la prueba documental que consta en el expediente.

Además, la SUTEL defiende la idoneidad de la variable "horas de actividad" como el conductor principal del sistema de costeo, argumentando que la labor de regulación del mercado de telecomunicaciones es de naturaleza eminentemente intelectual, especializada y técnica, siendo el tiempo de trabajo de los profesionales el recurso de mayor consumo e impacto financiero. Del mismo modo, ante lo señalado en el oficio recurrido sobre el uso de hojas de cálculo, el recurrente alega que el Excel es meramente un soporte operativo temporal ante la inexistencia de un módulo especializado en su ERP institucional, por lo que se rechaza que este soporte informático afecte la trazabilidad o la veracidad del modelo, pues el proceso completo de distribución de costos directos e indirectos está documentado en papeles de trabajo auditables que permiten su reproducción y verificación matemática.

Con respecto al rechazo indeterminado de los proyectos y costos nuevos propuestos para el 2027, valorados en ¢909.907.222, SUTEL califica la decisión del órgano fiscalizador como infundada y lesiva del derecho de defensa. El recurso expone que cada uno de los costos nuevos fue debidamente justificado por las áreas sustantivas en el Anexo 6.3 del proyecto, en el cual se detalló técnicamente la necesidad del gasto, su vinculación con competencias de ley y su correspondencia con las metas del Plan Estratégico Institucional (PEI). Al descartar estos costos nuevos de manera global y sin individualizar técnicamente cuáles rubros carecían de vinculación regulatoria, el oficio recurrido omitió el análisis pormenorizado no dando a SUTEL los fundamentos reales para controvertir la resolución.

Asimismo se alega violación al principio de legalidad por un error grave en la interpretación y aplicación del artículo 12 del Reglamento de Aprobación de Cánones, ya que la literalidad de dicho artículo establece que ante el supuesto de improbación, regirá para el período respectivo el monto del "último gasto ejecutado asociado al ejercicio de la regulación" indexado por inflación. Sin embargo, esto, en su criterio, se modificó unilateralmente al sustituir "gasto ejecutado" por conceptos ajenos como "canon percibido o recaudado", lo que constituye un efecto innovador ilegal, pues en el derecho público no está permitido utilizar la potestad de interpretación para introducir restricciones o requisitos que la norma no prevé expresamente.

Para evidenciar el impacto financiero de este error interpretativo, SUTEL plantea que durante el ejercicio económico 2025 ejecutó un gasto real total en regulación de ₡6.478.968.369. Una porción sustancial de dicho gasto (el 29,40%, equivalente a ₡1.904.684.776) se financió con recursos de superávit específico acumulado de años anteriores, cuya incorporación presupuestaria fue formalmente autorizada por el propio Órgano Contralor, por lo que SUTEL rebate que la fuente de financiamiento no altera el hecho técnico de que el gasto de regulación fue efectivamente ejecutado; al basarse solo en el canon de 2025 recaudado (₡4.574.284.593), siendo que, la Contraloría General de la República aplicó una base errónea que fijó un límite para 2027 de ₡4.852.858.525 en lugar del límite de ₡6.873.538.601,45 que corresponde bajo la indexación correcta de la inflación, lo que provoca una disminución de ₡2.020.680.076,45.

Finalmente, la SUTEL alega una grave lesión al principio de continuidad y eficiencia del servicio público regulatorio ya que este drástico límite impone un recorte del 39% sobre lo solicitado, lo que sumado a los efectos acumulados de la improbación del canon de 2026 (que obligó a suspender actividades operativas y contrataciones por ₡510 millones), coloca a la institución ante un déficit presupuestario insalvable de ₡1.895.690.470, dado que la operación mínima e ineludible de SUTEL para funcionar en 2027 asciende a ₡7.047.681.028, por lo que advierte que esta brecha financiera compromete obligaciones permanentes como el pago de planillas con escala global actualizada, servicios públicos, y contratos críticos de ciberseguridad, licencias informáticas y plataformas tecnológicas para la protección de los usuarios, lo que de facto representaría un "cierre técnico" prohibido por el ordenamiento.

Con fundamento en los agravios descritos, se presenta como pretensión principal, que se declare con lugar el recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad, dejando sin ejecución el acto administrativo contenido en el oficio 09884 (DFOE-CIU-0306) y, en consecuencia, se apruebe el proyecto original de canon de regulación para el ejercicio 2027 por un monto de ₡7.962.854.328,0. En caso de que la pretensión principal no sea acogida, se formula como pretensión subsidiaria que se determine que la base de cálculo correcta correspondiente al último gasto ejecutado de regulación de 2025 es de ₡6.478.968.369 y, por ende, sea esta la cifra que se indexe por inflación acumulada bajo las reglas del artículo

12 del Reglamento de Aprobación de Cánones para fijar el límite presupuestario del órgano regulador en telecomunicaciones.

CRITERIO DEL ÁREA DE FISCALIZACIÓN

El ejercicio de fiscalización que realiza la Contraloría General sobre el canon de regulación de telecomunicaciones conforme al principio de legalidad se desarrolla dentro de los límites establecidos en el ordinal 82 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (N.º 7593), que brinda al Órgano Contralor la potestad y la obligación de otorgar o denegar la eficacia del proyecto de canon propuesto a cobrar a todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, como obligación para dotar a la Superintendencia de los recursos financieros necesarios para garantizar una administración eficiente y el adecuado ejercicio de las competencias que le han sido legalmente encomendadas en materia de regulación.

El análisis de legalidad y razonabilidad sobre el cálculo del monto por parte del órgano regulador que se pretende cobrar en el siguiente periodo anual a los operadores y proveedores de telecomunicaciones se fundamenta en verificar que se respete el principio de servicio al costo, el cual, siguiendo lo establecido en el inciso b) del artículo 3 de la Ley N.º 7593, es definido como el monto necesario e indispensable para desarrollar las actividades de regulación de manera eficiente, lo cual supone precisión, sin margen para ineficiencias, sobreestimaciones o costos no debidamente demostrados.

Siguiendo el precepto establecido en el propio artículo 82 de la Ley N.º 7593, así como el Reglamento aprobación de los proyectos de cánones de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), el cual norma la competencia de aprobación de la Contraloría General, en su artículo 5 se operacionaliza la aplicación del principio de servicio al costo al determinar que, para cumplir con este principio, es una obligación ineludible del regulador *“Contar con un sistema de costeo que permita determinar con exactitud el costo de cada una de las actividades ordinarias y especiales que constituyen los programas y proyectos propios de la gestión del ente regulador. (...)”*.

Al respecto, según las regulaciones establecidas, corresponde evaluar la pertinencia del monto propuesto para esta fuente de financiamiento en relación directa con un sistema de costeo que evidencie razonablemente el costo de las actividades de regulación que se ejecutarán en el siguiente año, siendo por tanto una competencia básica y fundamental a considerar en este proceso de aprobación que el regulador cuente con un sistema de costos que le permita cumplir con el principio de servicio al costo y de eficiencia administrativa.

De tal forma se descarta el argumento planteado por el recurrente en cuanto a la incidencia de este Órgano Contralor en materia que no le corresponde. Lo actuado en este proceso

que derivó en la improbación del proyecto de canon de regulación presentado por la SUTEL para el año 2027, se fundamenta en el principio de juridicidad, establecido a nivel constitucional (artículo 11) y en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública.

Frente al reclamo de nulidad por supuesta falta de motivación del acto final de improbación, se debe precisar que la motivación de los actos administrativos exige suficiencia y claridad en su desarrollo. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional y administrativa,² un acto de control es válido cuando exterioriza de forma nítida el razonamiento lógico, técnico y jurídico que conduce desde los hechos acreditados hasta la decisión final, permitiendo así que se conozcan las razones de fondo y pueda ejercer su derecho de defensa, aspecto que desde nuestro punto de vista se cumple, tal como se verá.

El oficio de improbación recurrido N.º 09884 (DFOE-CIU-0306) no se limitó a enunciar conclusiones abstractas, ni fue producto de un análisis de la suficiencia del sistema de costos como tal, sino que identificó las deficiencias técnicas en la aplicación propia del sistema de costeo presentado por la SUTEL, por lo que el desacuerdo metodológico de la recurrente no configura bajo ninguna circunstancia un vicio de nulidad absoluta. En este sentido, como proceso, la improbación en este caso, se ejecuta en un expediente administrativo que como un todo evidencia y justifica la decisión última comunicada en el citado oficio.

El sistema de costos 5.0, si bien es un avance hacia un nuevo sistema de costeo, para efectos del proyecto de canon del 2027, no logró satisfacer el principio de servicio al costo, ya que la SUTEL para fundamentar el monto de canon propuesto, definió inicialmente un máximo de incremento de ₡7.962,9 millones (el denominado "Escenario 4"), a partir de un ejercicio interno que presenta diversos escenarios con base en las necesidades de los centros funcionales que ejecutan labores de regulación. A partir de ello, asignan montos por partidas presupuestarias, tal y como ha sido la práctica habitual en la Superintendencia, para luego definir cuál es el peso del centro funcional y asignar de forma porcentual su participación en cada una de las actividades de regulación identificadas a nivel general. Lo indicado no evidencia un ejercicio para determinar cuánto le cuesta a la Superintendencia la ejecución de cada una de las actividades de regulación que deben realizarse con esta fuente de financiamiento, lo que contraviene los principios de razonabilidad en el cálculo del canon como fuente de financiamiento específica. Mayor detalle de la valoración realizada se puede observar en la siguiente imagen:

Imagen 1

SUTEL: Resumen de costos por centro funcional y por actividad regulatoria

² Sala Constitucional del Poder judicial, Sentencia 2012-002685 del 29 de 2012, Sentencia 2017-009141 del 13 de junio de 2017. Procuraduría General de la República C-198-2014 del 20 de junio de 2014, Dictamen C-045-2020 del 10 de febrero de 2020.

DFOE-CIU-0437

9

21 de setiembre 2026

Centro funcional	Total Costos CRT 2027	Participación relativa (%)	Actividades Regulatorias			
210-Calidad	4,514,252,817.00	56.7%	DGC00001	DGC00002	DGC00003	
			Calidad y continuidad de los servicios de telecomunicaciones	Protección de los derechos de los usuarios	Plataformas de protección de los derechos de los usuarios	
			1,693,598,066.00 37.5%	1,180,315,009.00 26.1%	1,640,339,742.00 36.3%	
400-Mercados	2,332,387,351.00	29.3%	DGM00001	DGM00002	DGM00003	DGM00004
			Gestión de acceso al mercado y régimen de acceso e interconexión	Regulación del mercado	Vigilancia y sanción de conductas de operadores y proveedores (Sancionatorios)	Análisis de información del mercado de telecomunicaciones
			951,866,308.00 40.8%	433,595,859.00 18.6%	369,619,686.00 15.8%	577,305,498.00 24.8%
800-Competencia	1,116,214,160.00	14.0%	OTC00001	OTC00002	OTC00003	
			Investigación e instrucción del procedimiento especial	Análisis de concentraciones	Actividades de promoción y abogacía de la	
			553,550,656.00 49.6%	180,683,423.00 16.2%	381,980,081.00 34.2%	
Canon Regulación 2027	7,962,854,328.00	100.0%				

Fuente: Presentación realizada por personal de SUTEL el 14 de mayo de 2026.

Esta forma aplicada para el cálculo del canon del 2027, distorsiona la naturaleza técnica del propio sistema de costeo diseñado y aprobado por el Consejo de la SUTEL, el cual debería cuantificar primero las actividades indispensables de regulación para que el costo total sea la consecuencia lógica y razonable de dicho cálculo y no un límite de crecimiento, que considera los **montos históricos que a nivel presupuestario de cada centro funcional** requiere a dicho Consejo.

Esta marcada dependencia de una estructura estándar calculada con datos históricos de gasto presupuestario de 2025 impide comprobar si la variable de "horas de actividad" refleja adecuadamente el comportamiento y la demanda real de recursos técnicos y humanos para desarrollar las actividades de regulación a ejecutar en el periodo proyectado de 2027.

En lo que respecta a los denominados proyectos y costos nuevos presupuestados para el año 2027, por un monto de ¢909.907.222,0, la SUTEL omitió acreditar el nexo de causalidad regulatoria. A pesar de los alegatos de justificación estratégica del regulador, esta Área de Fiscalización comprobó que la SUTEL no logró evidenciar en el expediente administrativo una vinculación directa, técnica e indispensable entre estas nuevas erogaciones y las actividades de regulación definidas en su propia metodología de costos. Por ejemplo, como parte del análisis del PCRT-2027 la SUTEL remitió el archivo anexo N.º 6.3 en el cual no fue posible identificar para ningún proyecto el Código de Actividad regulatoria al que pertenecía, y para un total de 12 proyectos nuevos en la columna de identificación de la Actividad Regulatoria se indicó: N/A (No Aplica) a pesar de tener asociados costos de regulación.

Para la Contraloría General aprobar montos de canon de regulación destinados a proyectos que carecen de una relación de necesidad probada con el servicio público regulatorio violaría el principio de servicio al costo y de eficiente administración, el cual prohíbe erogaciones injustificadas a los montos que cancelan los operadores y de forma directa a los usuarios de los servicios de telecomunicación en sus tarifas. Téngase en consideración además, que el acto del órgano contralor es de eficacia, por lo que aspectos como los indicados no es posible ser subsanados durante el proceso de aprobación, sino que forman parte de la conformación del acto administrativo que emite el Consejo de la SUTEL.

Asimismo, se rechaza que el acto de improbación del canon de regulación constituya una resolución "sorpresiva" o contraria a la confianza legítima. Por un lado, toda reunión sostenida previamente entre ambas entidades ha tenido como único propósito escuchar a la SUTEL, pero no hacer un ejercicio anticipado de validación o aprobación, mucho menos de opinar sobre la suficiencia o no del sistema o de la razonabilidad del monto propuesto de canon, pues es claro que en esos momentos no se contaba con todos los elementos necesarios para el análisis y conclusión respectiva. Condición que ha sido de pleno conocimiento de los funcionarios de la SUTEL en respeto de la independencia y objetividad por la que debe velar en todo momento la Contraloría General.

Por otro lado, se aclara que la aprobación del canon de regulación 2027 y el seguimiento de las disposiciones del informe de auditoría de carácter especial DFOE-CIU-IAD-00004-2025, son procesos distintos que tienen sus propias regulaciones y objetivos. El citado informe se deriva de un proceso de fiscalización posterior independiente, cuyo fin es el fortalecimiento de los sistemas internos de SUTEL, cuya gestión del seguimiento está a cargo del Área de Seguimiento para la Mejora Pública (SEM). Por el contrario, la aprobación del monto anual del canon es un acto administrativo de control autónomo que otorga eficacia y valora la razonabilidad de la propuesta concreta para el periodo siguiente frente al bloque de legalidad y que se realiza conforme lo establecido en el artículo 82 de la Ley N.º 7593 y el Reglamento de aprobación de canon de regulación.

En este sentido, se reitera que el envío de informes de avance al Área SEM forma parte del proceso de seguimiento de las disposiciones del informe de auditoría, que no condiciona el análisis que se debe realizar para la aprobación del canon de regulación del 2027.

Ahora bien, en cuanto a la controversia jurídica sobre la aplicación del artículo 12 del Reglamento de Aprobación de Cánones, esta Área de Fiscalización sostiene la coherencia técnica y metodológica de lo externado frente a la interpretación que señala la SUTEL. Toda vez que lo establecido en la citada norma ha sido aplicado y no controvertido anteriormente

por esa Superintendencia en la improbación del canon de regulación para el periodo 2026³. Donde se consideró únicamente el canon ejecutado en el periodo 2024 como base del monto que posteriormente fue indexado. Esta misma lógica se utilizó de forma consistente como resultado de la improbación del canon de regulación para el periodo 2027.

En este sentido, lo anterior es congruente con lo establecido en el citado artículo que regula el supuesto excepcional de improbación y que conforme con el principio de continuidad del servicio público (artículo 4 de la Ley N.º 6227), se dispone que registrará el último "gasto ejecutado asociado al ejercicio de la regulación" indexado por inflación (valor central del rango meta proyectado por el Banco Central de Costa Rica para el periodo 2026 y para el periodo 2027)⁴. Su finalidad es doble: por un lado, evitar que el regulador se quede sin recursos suficientes para operar en el período anual, impidiendo la paralización de la regulación sino al contrario garantizar su prestación; y por otro, evitar la inseguridad jurídica tanto para la SUTEL como para los operadores regulados obligados a pagar un canon que no ha sido técnicamente justificado.

Se recalca que el proceso de aprobación del canon únicamente otorga eficacia (requisito de aplicabilidad) al cobro que hace el regulador a los obligados, pero no influye en el cálculo que corresponde realizar exclusivamente al órgano regulador mediante el proyecto de canon que presenta ante la Contraloría General. Por lo tanto, la SUTEL es la única responsable de administrar eficientemente sus recursos, debiendo ejecutar el superávit acumulado en periodos precedentes antes de imponer cobros incrementales e injustificados al mercado, garantizando que el ingreso por canon solicitado se ajuste estrictamente a las necesidades reales de regulación.

Esta premisa debe analizarse a la luz del marco normativo que rige al canon de regulación, el cual constituye una fuente de financiamiento establecida en el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, orientada a cubrir exclusivamente el costo eficiente de la regulación. Por consiguiente, el límite financiero de contingencia debe fijarse sobre la base de los recursos ordinarios de canon recaudados y ejecutados en el último periodo con información de ejecución total disponible (año base 2025). Dicho monto asciende a la suma de ₡4.574.284.593,00, según lo reportado por la propia SUTEL en su informe de liquidación.

³ Oficio DFOE-CIU-0326 (13290) del 24 de julio de 2025, en el cual se señaló: "A partir del precepto anterior, y tomando en consideración que la SUTEL presentó en la liquidación al 31 de diciembre de 2024 **un monto de canon ejecutado** asociado al ejercicio de la regulación en dicho periodo anual de ₡5.910.775.844, dicho monto al ser ajustado por el valor central del rango meta de inflación esperada por el BCCR de un 3,0% tanto para los ejercicios 2025 y 2026, resulta en ₡6.270.742.093. Siendo que esta última cifra corresponde al monto máximo del canon que se podría considerar durante el proceso de aprobación del presupuesto anual ordinario 2026 de esta entidad, tal y como se establece en el artículo 12 del Reglamento de aprobación actual." (El resaltado es propio). Tesis que también se mantiene en el oficio N.º DFOE-SOS-0359 (10085) del 31 de julio de 2023.

⁴ Banco Central de Costa Rica (BCCR), [Informe](#) de Política Monetaria (IPM), Julio 2026.

Excluir el superávit específico acumulado y utilizado de ejercicios anteriores de esta base de cálculo responde a la naturaleza jurídica excepcional y residual del superávit. Tal como lo establece el oficio N.º 17653 (DFOE-IFR-0666-2019), el superávit es una fuente extraordinaria que no debe utilizarse para financiar gastos corrientes o recurrentes de regulación, y su acumulación persistente desvirtúa el principio de servicio al costo. Al ser un recurso extraordinario de incorporación temporal y variable, no forma parte del flujo de costos ordinarios estables del servicio regulatorio, por lo que su inclusión en la base de contingencia presupuestaria del artículo 12 carece de sustento legal y metodológico. Debe recalcar que en este proceso particular no se están revisando los gastos a sufragar sino la validez y razonabilidad del **ingreso por canon de regulación** que debe ser trasladado a los regulados para que sea cancelado en el periodo anual siguiente, según el artículo 62 de la Ley N.º 8642 y 82 de la Ley N.º 7593.

Aceptar la tesis del regulador de incluir la porción de gasto financiada con superávit específico de regulación (¢1.904.684.776,0) provocaría ir contra el principio de servicio al costo y la disciplina en la gestión financiera pública. Bajo la lógica de SUTEL, la decisión discrecional de ejecutar un gran volumen de excedentes acumulados de años pasados en un ejercicio determinado elevaría automáticamente la base de cálculo aplicable para fijar los cánones de años futuros ante una improbación.

Lo anterior, generaría un incentivo para inflar artificialmente el gasto real de un año base mediante la inyección de fondos acumulados, obligando a los operadores y usuarios regulados a soportar en el futuro un canon de contingencia innecesariamente elevado y desproporcionado, lo cual no guarda relación con la propia ejecución real de recursos de la actividad regulatoria, (69,1% en 2025) ni con el comportamiento observado de los ingresos del sector telecomunicaciones, que según indicó la SUTEL en un Informe estadístico del sector de telecomunicaciones, para el periodo 2025 los ingresos del sector, los cuales ascendían a ¢935.734 millones, presentó un incremento de 1,4 % en comparación con el año anterior (2024). Aunque esta cifra confirma la relevancia económica de la industria, también refleja la **consolidación de un mercado maduro** (El resaltado es propio).

El canon es la única fuente principal y periódica de financiamiento de los gastos de regulación que tiene un procedimiento especial y previo de aprobación, no siendo viable en este proceso tomar en consideración otra fuente como es el superávit, que como bien ha sido comunicado al propio órgano de regulación, su generación debe ser una condición eventual, esporádica y estrictamente excepcional, y nunca una práctica constante u ordinaria (ver oficio 17653 DFOE-IFR-0666-2019).

La Contraloría General ha sido enfática en catalogar que la administración del superávit es responsabilidad exclusiva de la SUTEL, pero está estrictamente sujeta a los principios regulatorios. Bajo esta premisa, el regulador tiene la obligación técnica y jurídica de aplicar y agotar en primera instancia los recursos superavitarios generados en periodos precedentes

antes de formular o cobrar un nuevo canon de regulación a los operadores regulados (ver oficio 11625 DFOE-IFR-0499-2020). El proyecto de canon que la SUTEL ha presentado anualmente, debe tener un carácter meramente residual, lo que significa que el nuevo cobro propuesto al mercado debe reflejar únicamente aquellos costos que queden al descubierto después de haber comprometido y utilizado la totalidad del superávit acumulado de periodos anteriores. En caso de que se presenten sub ejecuciones presupuestarias al cierre de un ejercicio fiscal, esos montos cobrados de más respecto a los costos reales de regulación deben ser reconocidos de forma efectiva a los operadores regulados para ajustar la tarifa de los periodos siguientes (ver oficio 11289 DFOE-CIU-0148 -2021).

Consecuentemente, el superávit específico generado por montos de canon que ya fueron aprobados, cobrados y sub ejecutados en periodos anteriores, no puede constituir la base técnica ni lógica para determinar la nueva tasa de regulación tras decretarse una improbación. Bajo el principio de servicio al costo y la naturaleza residual del canon⁵, estos saldos remanentes son de aplicación obligatoria y prioritaria para financiar el nuevo ejercicio presupuestario. Pretender imponer un nuevo cobro presupuestario por actividades regulatorias que ya fueron financiadas en el pasado, y cuya no ejecución es atribuible únicamente al regulador, somete a los operadores a una duplicidad de la carga financiera, transgrediendo directamente los principios de proporcionalidad, equidad y con el alto riesgo que dicho sobrecosto sea trasladado a tarifas que cancelan los propios usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

El propio artículo 12 del Reglamento constituye la garantía diseñada para salvaguardar la continuidad del servicio público de regulación, permitiendo al regulador operar de forma transitoria con una base de gasto indexada por inflación. Esta solución excepcional para acceder a ingresos no consiste en exigir la aprobación forzada de una propuesta técnica que no garantiza los principios de servicio al costo, sino en formular a futuro por parte del regulador un proyecto de canon metodológicamente sólido y consolidado en costeo, siguiendo los principios y procedimientos establecidos a nivel legal.

Adicionalmente, el oficio técnico DC-0174-2026 invocado por la SUTEL no es vinculante ni aplicable al presente caso. Dicha respuesta hacia el Ministerio de Hacienda fue emitida para un contexto fáctico y normativo completamente ajeno: el proceso de reducción del presupuesto 2026 del Gobierno de la República tramitado por la Contraloría General ante dicho Ministerio. El régimen presupuestario general del Poder Ejecutivo se rige por directrices macroeconómicas y fiscales distintas de las reglas técnicas e independientes que rigen el trámite de aprobación del canon de regulación al cobro de las telecomunicaciones

⁵ En el entendido que bajo el principio de servicio al costo y el principio de anualidad, cualquier superávit generado a partir de la no ejecución de la fuente de financiamiento originaria debe ser ejecutado inicialmente, previo al cobro o ejecución del canon de regulación para el propio periodo, de conformidad con lo ya establecido en los oficios remitidos a SUTEL bajo numerales N.º 17653 (DFOE-IFR-0666) del 20 de noviembre de 2019, N.º 11625 (DFOE-IFR-0499) del 29 de julio de 2020, N.º 12504 (DFOE-CIU-0409) del 29 de julio de 2022.

conforme al artículo 82 de la Ley N.º 7593, por lo que no es técnicamente viable extrapolar su criterio de "cierre técnico" a esta gestión, ya que el objetivo perseguido en la reducción pretendida del presupuesto de la Contraloría General para el período en curso no parte de ninguna inobservancia a principios y procedimientos de aprobación, sino a la decisión exclusiva del Gobierno.

Consideración adicional

Como complemento al análisis efectuado sobre los argumentos en contra del acto de improbación y con el único propósito de dejar por sentada nuestra oposición sobre las afirmaciones de la SUTEL relativas a una supuesta "asfixia financiera", "cierre técnico" o "violación al principio de continuidad del servicio público" que pretende derivar de la improbación del proyecto de Canon de Regulación 2027, cabe indicar que dichas afirmaciones carecen de sustento jurídico, técnico y financiero, además, que los eventuales riesgos señalados no son materia verificable en esta etapa de aprobación.

Al respecto se le aclara al recurrente, que en el plano presupuestario, los datos consignados por la Superintendencia en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) demuestran que durante el periodo 2023-2025 la SUTEL nunca ejecutó una cifra cercana a los ₡7.963 millones pretendidos como canon de regulación. Por el contrario, la serie histórica registra una subejecución promedio constante del 18,0% (₡1.383 millones anuales) con cargo al canon, lo que refleja un patrón estructural que resulta estadísticamente incompatible con un eventual déficit operativo sobreviniente. En la siguiente tabla se puede apreciar de mejor forma, tal circunstancia.

Tabla 1.

SUTEL: Montos solicitados, aprobados, improbados e ingresos reales del Canon de regulación,

En millones de colones y porcentajes

Período	PCRT solicitado SUTEL	PCRT Aprob/Improb CGR	PCRT incorporado PI SUTEL	Ingreso real SUTEL-PCRT a/	Diferencia entre ingreso real y PCRT Aprob/Improb CGR a/	% Subejecución PCRT a/
2027	7.963	4.853	n.d	n.d	n.d	n.d
2026	7.939	6.271	6.263	3.128	-3.143	50,1%
2025	7.601	7.601	6.559	5.253	-2.348	30,9%
2024	7.589	7.589	7.057	7.090	-499	6,6%
2023	8.202	7.866	7.456	6.564	-1.302	16,6%
Promedio 23-25:	7.797	7.685	7.024	6.302	-1.383	18,0%

n.d = dato no disponible; PCRT=Proyecto de Canon de Regulación de las Telecomunicaciones; PI = Presupuesto Inicial.

a/ Para el período 2026 los datos provienen del reporte de la SUTEL al I semestre de año.

Fuente: CGR, con base en PCRT y liquidaciones presupuestarias de ésta fuente de ingreso, SUTEL.

Debe añadirse que los recursos del superávit específico generado por la no ejecución completa del canon de regulación han sido frecuentes en cada ejercicio presupuestario,

situación que la misma SUTEL reconoce en el recurso presentado, al señalar que: “...Adicionalmente, los datos históricos del superávit del periodo correspondiente a regulación del 2021 al 2025 demuestran que el superávit promedio que se genera anualmente es de ¢918.330.253,98...”. Esta circunstancia resulta jurídica y técnicamente relevante de considerar por una doble vía: primero, a nivel histórico contradice el argumento de limitación financiera que aduce la SUTEL; segundo, y más relevante, evidencia el constante incumplimiento del principio de servicio al costo en su fase de ejecución, ya que el canon ha generado superávit sistemáticamente. En la siguiente tabla se identifica de mejor manera lo afirmado.

Tabla 2.

SUTEL: Superávit específico acumulado de la fuente de regulación,
En millones de colones y porcentajes

Periodo	Superávit específico CRT a/	% Variac Superávit específico
2027	n.d	n.d
2026	1.449	48,6%
2025	976	-55,2%
2024	2.177	112,0%
2023	1.027	5,1%
Promedio 23-25:	1.393	-

n.d = dato no disponible. CRT=Canon de regulación de telecomunicaciones.

a/ Para 2026 el dato es del Informe de ejecución de la SUTEL al I semestre de año.

Fuente: CGR, con base en Liquidaciones Presupuestarias del CRT de la SUTEL.

Se observa que existe un patrón sistemático de la SUTEL de sobredimensionar sus requerimientos presupuestarios. Solicitar casi ¢8.000 millones para 2027 cuando históricamente no recauda ni ejecuta esos montos vulnera los principios de eficiencia y razonabilidad presupuestaria. Al existir una subejecución tan marcada (por ejemplo en el 2025 alcanzó el 30,9%), se evidencia que la SUTEL requiere más de lo que realmente le cuesta ejecutar la función regulatoria, acumulando superávits o distorsionando la carga financiera del sector.

En virtud de lo expuesto, los comentarios de la SUTEL relativos a una supuesta afectación a la continuidad del servicio público carecen de asidero fáctico y de acuerdo a su propia información presupuestaria no logran controvertir el fundamento técnico de la resolución impugnada, por lo que se rechazan en todos los extremos.

DFOE-CIU-0437

16

21 de setiembre 2026

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que son fundamento de esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428; **SE RESUELVE: I.** Declarar sin lugar en todos sus extremos el recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante presentado por Carlos Watson Carazo, de calidades puestas en conocimiento en el documento presentado, en su condición de Presidente del Consejo, con facultades de representante judicial y extrajudicial de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), en contra del oficio N.º 09884 (DFOE-CIU-0306) del 31 de julio de 2026 de notificación de la improbación del proyecto de Canon de Regulación de la SUTEL para el período 2027 **II.**Trasladar el expediente administrativo al Despacho de la Contralora General de la República, a efecto de que pueda ser resuelto el recurso de apelación en subsidio interpuesto. **NOTIFÍQUESE.**

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Angie Mora Chacón
Asistente Técnico

Diego Leiva Mora
Fiscalizador

Jose Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

/fjc

G: 2026000095-2

NI:16768-2026