SESIÓN EXTRAORDINARIA

N.° 90-2012

5 de noviembre de 2012

San José, Costa Rica

SESIÓN EXTRAORDINARIA N.° 90-2012

Acta de la sesión extraordinaria número noventa, dos mil doce, celebrada por la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en la Sala de Sesiones de la ARESEP, el lunes cinco de noviembre de dos mil doce, a partir de las catorce horas. Asisten los siguientes miembros: Dennis Meléndez Howell, quien preside; Sylvia Saborío Alvarado, Edgar Gutiérrez López, Grettel López Castro y Pablo Sauma Fiatt, así como los señores: Rodolfo González Blanco, gerente general; Juan Manuel Quesada Espinoza, director de la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria; Ricardo Matarrita Venegas, director a.i. de la Dirección General de Estrategia y Evaluacion y Alfredo Cordero Chinchilla, secretario de la Junta Directiva.

ARTÍCULO 1. Constancia de inasistencia.

El señor Luis Fernando Sequeira Solís no asiste en esta oportunidad, toda vez que se encuentra en una reunión con funcionarios de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO 2. Propuesta de "Metodología extraordinaria para la fijación de tarifas de transporte público, modalidad autobús".

Ingresan a la sala de sesiones los señores, Guillermo Monge Guevara, Luis Valverde Ramírez y Juan Carlos Pereira Rivera, de la Dirección General del Centro de Desarrollo de la Regulación, el señor Carlos Solano Carranza y Marie Ann Obando Padilla, de la Dirección de Servicios de Transporte, así como Karla Montero Víquez, de la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria.

De conformidad con lo resuelto en el acuerdo 08-89-2012 del 1° de noviembre de 2012, se conocen los oficios 125-CDR-2012, 1234-DITRA-2012 y 812-DGJR-2012, por cuyo medio la Dirección General del Centro de Desarrollo de la Regulación y la Dirección de Servicios de Transporte, remiten la propuesta de "Metodología extraordinaria para la fijación de tarifas de transporte público, modalidad autobús".

El señor ***Guillermo Monge Guevara*** señala que la propuesta elevada en esta ocasión, no tiene ningún cambio con respecto a la versión presentada en la audiencia pública. Los únicos cambios se refieren a la sección de antecedentes y a la incorporación de oposiciones de la segunda audiencia pública. Comenta que ha sido un trabajo conjunto con la Dirección de Servicios de Transporte, para el análisis de las oposiciones, lo cual requirió todo un trabajo de coordinación, de manera que la presente versión es totalmente consensuada. Además, el documento incorpora sugerencias de la directora Grettel López Castro.

El señor ***Luis Valverde Ramírez*** realiza un repaso general de los temas presentados en la audiencia pública por los participantes, así como del enfoque que se utiliza para dar respuesta a las diferentes oposiciones recibidas a la propuesta del modelo. Indica que de las posiciones recibidas, algunas se concentraron con el tema de la encuesta. Indica que varios participantes hicieron ver que la audiencia pública permite plantear puntos de vista y oponerse a aspectos que no estaban de acuerdo, y en ese sentido, solicitaron que se mantuviera ese elemento en este modelo, como el medio permanente para expresar criterio cuando se den fijaciones basadas en esta metodología.

Explica además los comentarios recibidos en torno al costo de los insumos, tanto de mantenimiento como de combustibles y a las respuestas suministradas. Adicionalmente, indica que con respecto a la naturaleza del modelo, hubo varias participaciones dirigidas a cuestionar si se justificaba que el modelo fuera extraordinario. Sobre el particular, agrega que ello responde al criterio técnico de la ARESEP, sobre cuáles variables se deben incorporar al modelo de acuerdo a su experiencia, según lo señala el artículo 31 de la Ley de la ARESEP.

Entre otras observaciones, comenta las participaciones en audiencia y respuestas suministradas en torno a: i) variables operativas, ii) a los requisitos formales, legales y otros definidos en el modelo, iii) los ponderadores y coeficientes, iv) variables de calidad y variables que pueden ser contempladas en el modelo ordinario, v) la relación de tarifas la calidad de servicio, vi) rentabilidad de los operadores, vii) periodicidad del modelo y viii) equilibrio económico del operador.

El señor ***Dennis Meléndez Howell*** manifiesta que, según se deduce de las oposiciones presentadas, parece seguir privando la idea de que las modificaciones de las tarifas siempre apuntan hacia aumentos, cuando la realidad es que, conforme se vayan comportando estas variables exógenas a los operadores, especialmente en el caso de los combustibles, que experimente las fluctuaciones fuertes, muchas veces lo que va a proceder son rebajas.

Apunta que, siendo así, más bien sería perjudicial para los usuarios, que se llegue a dar un aumento en las tarifas de los autobuses en momentos de una fase alta del ciclo de los precios de los combustibles y que, a lo largo de los siguientes meses, más bien se produzca una variación hacia abajo en esos precios, que ameritaría una rebaja, que podría provocar una generación de ganancias excesivas para los operadores. Si bien no es impráctico hacer revisiones mensuales de tarifas de autobús, según se van ajustando los precios de los combustibles y otros insumos, al menos es prudente tener una evaluación de esos costos dos veces al año, incluyendo, como lo hace el presente modelo, la evolución promedio de los precios de los combustibles durante todo el semestre anterior.

El señor ***Luis Valverde Ramírez*** se refiere a otros comentarios recibidos en audiencia sobre: i) la eficiencia y calidad de los autobuses, ii) el proceso tarifario, iii) verificación de costos, iv) la supervisión del servicio, v) gastos de personal administrativo, vi) principios regulatorios, vii) régimen sancionatorio por fallas de calidad, viii) gastos de Aresep, ix) variables propias del modelo ordinario, x) anomalías de los operadores relacionados con el tema de calidad, xi) error material al utilizar el mes de julio en lugar de junio y xii) periodicidad de los gastos administrativos. Señala sobre las respuestas a las ochenta y tres oposiciones que se recibieron, así como al detalle amplio que se incorpora en el documento, en el capítulo de participación del usuario.

Ante una consulta del señor ***Edgar Gutiérrez López*** respecto al tema del transitorio original, el señor ***Valverde Ramírez*** explica que esa palabra y tema desaparece en esta versión y lo que se da es una aplicación por primera vez, la cual fue cuestionada en algunos elementos integrantes, como la fórmula de cálculo de los insumos. Apunta que dos grandes preocupaciones externadas de los participantes, se concentraron en lo que impacta la cuantía de la variación, que al final se traduce en tarifa y lo que impacta la calidad del servicio.

El señor ***Dennis Meléndez Howell*** indica que en el oficio 812-DGJR-2012, la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria, apunta que, al no haber cambios en el modelo, no tienen ninguna observación adicional.

La señora ***Grettel López Castro*** expresa su reconocimiento al trabajo realizado por el equipo técnico, demostrando con ello que se puede trabajar internamente de manera coordinada. Comenta que el documento muestra todos los procesos por los que ha pasado esta metodología y atiende las distintas oposiciones que se han planteado en las audiencias.

Agrega que, es importante confirmar con el equipo de trabajo que el modelo extraordinario propuesto no requiere modificaciones respecto a la versión presentada en la audiencia pública.

Señala también, la importancia de mantener la consistencia en las respuestas que se den a las oposiciones sobre un mismo tema, en particular se refiere al tema de la calidad en la provisión del servicio público, sugiriendo indicar de forma aclaratoria en todas las respuestas sobre el mismo tema, que las fallas de los operadores en la prestación de los servicios regulados en términos de calidad, pueden ser sancionados tanto por el Consejo de Transporte Público (CTP) como por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, según corresponda y que estas sanciones, en el caso de ARESEP, no se reflejan en la tarifa, sino en otras medidas establecidas en los artículos 38 y 41 de la Ley 7593.

Asimismo sugiere incluir en todas las respuestas relativas a los coeficientes y ponderadores, que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados, los mismos se incorporarán en su aplicación.

Sobre este mismo tema, le parece que es importante indicarle a los participantes en la audiencia que se está trabajando en su actualización, específicamente en un estudio técnico debidamente sustentado, que se espera esté finalizado antes de la próxima fijación, de forma que se puedan incorporar estos coeficientes actualizados en la próxima aplicación del modelo. Esta sería una idea clara de que se está avanzando por un buen camino.

Manifiesta en lo tocante a la encuesta de insumos se menciona en varios apartados del documento que el estudio puede realizarse interna o externamente sin desvirtuar la calidad de los resultados. No obstante, sugiere que se indique a partir de cuándo se podría contar con esa encuesta de insumos y aplicar sus resultados en los modelos.

El señor ***Pablo Sauma Fiatt*** consulta si hay algún cambio en el modelo, propiamente respecto a la versión que fue sometida a audiencia pública. Además consulta si alguna o algunas de las oposiciones recibidas en audiencia justificaron cambios en el modelo.

El señor ***Guillermo Monge Guevara*** manifiesta que se mantienen sin cambios las secciones que se refieren al modelo. El sentido de las audiencias es incorporar todos aquellos cambios que mejoren las versiones. En este caso, no se hizo porque no se encontraron fundamentos técnicos.

Analizado suficientemente el asunto objeto de este artículo, con base en lo expuesto en los oficios 125-CDR-2012, 1234-DITRA-2012 y 812-DGJR-2012, así como tomando en cuenta las observaciones planteadas en esta oportunidad, el señor ***Dennis Meléndez Howell*** somete a votación y la Junta Directiva resuelve por unanimidad y en firme:

ACUERDO 01-90-2012

1) Establecer el siguiente procedimiento metodológico correspondiente al “Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús”:

1. Objetivo y alcance

1.1. Objetivo

Este modelo tarifario tiene por objeto reconocer oportunamente en las tarifas, los cambios –aumentos o disminuciones– en los precios de aquellos componentes de costo fijados por actores externos a la administración del servicio, con el fin de propiciar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por ende, la continuidad operativa del servicio de transporte público por autobús. Este reconocimiento debe realizarse respetando en todo momento los límites establecidos por el principio de servicio al costo que señala la ley.

1.2. Alcance

El alcance del modelo está delimitado por los siguientes criterios:

a. Se aplica con periodicidad semestral (i.e. enero-junio y julio-diciembre), iniciando el proceso el primer día hábil de enero y de julio de cada año.

b. Se aplica de oficio a todas las rutas que operen en el territorio nacional, con título habilitante vigente para prestar el servicio.

c. Se aplica a un subconjunto de los costos totales de operación de las rutas de autobuses, cuyos precios los fijan agentes externos al operador, limitados en este caso a los rubros de combustible, salarios del personal técnico operativo, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. Los demás rubros están expresamente excluidos de esta modalidad de ajuste tarifario.

2. Descripción y formulación general

2.1. Descripción general

El modelo busca determinar el ajuste necesario en las tarifas del servicio de autobús, debido a las variaciones en los rubros de costo originadas en la fijación de precios por parte de agentes externos a la administración del operador. El modelo reconoce cuatro rubros de costos: 1) combustibles, 2) salarios del personal técnico operativo, 3) insumos de mantenimiento y 4) gastos administrativos. El conjunto de estos cuatro rubros constituye un porcentaje de la estructura del costo total considerado en el modelo ordinario de fijación de tarifas para este servicio y excluye elementos tales como la depreciación y la remuneración del capital invertido.

Cada uno de los rubros individuales de costos citados, tiene un peso relativo en la estructura general de costos de la industria. Así, la variación general en el costo de los cuatro rubros originados por agentes externos se obtiene de la suma de las variaciones individuales de los costos asociados a cada rubro, multiplicadas por su peso relativo.

El porcentaje de ajuste general así determinado (positivo o negativo), se multiplica por la tarifa vigente en cada ruta, a fin de obtener el ajuste tarifario en términos absolutos. Este ajuste (positivo o negativo) se suma a la tarifa vigente de cada ruta, a fin de obtener la nueva tarifa.

2.2. Formulación general

Con base en la exposición anterior, el modelo general de ajuste puede expresarse con la siguiente fórmula:

Fórmula 1:

$$t_1 = t_0 * (1 + I)$$

Donde:

t_1: Tarifa resultante de aplicar la variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario (I) a la tarifa vigente en cada tarifa del pliego.

t_0: Tarifa fijada por la Autoridad Reguladora vigente para cada tarifa del pliego, a la fecha de corte correspondiente a la aplicación de cada ajuste extraordinario semestral.

I: Variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario para cada tarifa del pliego tarifario.

2.3. Variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario

La variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario (*I*) que se utiliza para determinar el ajuste porcentual a efectuar en cada semestre y se expresa como sigue:

Fórmula 2:

$$I = \left(\frac{PC_1}{PC_0} - 1\right) * PPC + \left(\frac{SMT_1}{SMT_0} - 1\right) * PPS + \left(\frac{CIM_1}{CIM_0} - 1\right) * PPIM + \left(\frac{CGA_1}{CGA_0} - 1\right) * PPGA$$

Donde:

I: Variación relativa en los costos sujetos ajuste extraordinario para cada tarifa del pliego tarifario.

PC_1: Precio promedio semestral por litro de diesel, fijado por la ARESEP, determinado como el promedio simple del valor diario de este combustible durante el semestre inmediato anterior al de la aplicación del nuevo ajuste semestral.

PC_0: Precio por litro de diesel, utilizado en la fijación tarifaria inmediata anterior.

PPC: Peso relativo promedio del combustible.

SMT_1: Salario mínimo decretado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vigente para el semestre en que se aplicará el nuevo ajuste semestral, definido como el promedio ponderado de las categorías del personal técnico operativo considerados en el modelo de fijación ordinario.

SMT_0: Salario mínimo decretado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, definido como el promedio ponderado de las categorías del personal técnico operativo considerados en el modelo de fijación ordinario, utilizado en la fijación tarifaria inmediata anterior.

PPS: Peso relativo promedio de los salarios.

CIM_1: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, calculado con los precios de los insumos obtenidos de la encuesta correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior al de la aplicación del nuevo ajuste semestral.

CIM_0: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, calculado con los precios de los insumos que fueron considerados en la fijación tarifaria inmediata anterior.

PPIM: Peso relativo promedio de los insumos de mantenimiento.

CGA_1: Costo total de gastos administrativos, calculado con los valores vigentes a la fecha de inicio del semestre en que se aplicará el nuevo ajuste semestral.

CGA_0: Costo total de gastos administrativos, calculado con los valores que fueron considerados en la fijación tarifaria inmediata anterior.

PPGA: Peso relativo promedio de los gastos administrativos.

1: Período actual de aplicación.

0: Período anterior.

Los pesos relativos promedio de los cuatro rubros descritos (PPC, PPS, PPIM, PPGA) se establecen de conformidad con los criterios indicados en la sección 4.8.

2.4. Costo de combustible

El costo del combustible se define como el precio por litro de diesel, fijado por la ARESEP, determinado como el promedio simple del valor diario de este combustible durante el semestre inmediato anterior al de la aplicación de la nueva tarifa. El coeficiente de consumo de diesel corresponde al establecido en el modelo de fijación ordinario y estará sujeto a variación de acuerdo con los estudios técnicos ejecutados, contratados o avalados por la ARESEP. El valor de este coeficiente se actualizará al menos cada cinco años, a partir de la entrada en vigencia de este modelo. El proceso de aprobación de los estudios técnicos de actualización del coeficiente de consumo estará sujeto a lo previsto en el artículo 36 de la Ley N°7593.

2.5. Costo de salarios

El costo de salarios es la suma de los costos ponderados asociados con los tres tipos de salarios: de choferes cobradores, de chequeadores/despachadores y de mecánicos que corresponden respectivamente a las categorías de Trabajador Especializado, Trabajador No Calificado y Trabajador Calificado, decretados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A la vez, cada uno de esos costos se establece a partir de la multiplicación del respectivo salario mínimo por los coeficientes utilizados en el modelo de fijación ordinaria para las categorías anteriormente descritas.

Los coeficientes de estas categorías técnico operativas son los siguientes: 1,9 choferes cobradores por vehículo; 0,3 chequeadores/despachadores por vehículo, y 0,8 mecánicos por vehículo. Se considera un 20% adicional sobre la suma ponderada de las categorías de salario correspondiente a un ajuste especial de jornada originado en las prácticas laborales de esta industria. Este componente no incluye salarios de personal administrativo. Los coeficientes de personal técnico operativo, y el ajuste del 20%, provienen de los parámetros vigentes en el modelo "econométrico", recibido del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, mediante el oficio DGET-020-97 del 14 de enero de 1997, y adoptado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Los valores de los coeficientes de las categorías de personal técnico operativo estarán sujetos a variación de acuerdo con los estudios técnicos ejecutados, contratados o avalados por la ARESEP. Los valores de estos coeficientes se actualizarán al menos cada cinco años, a partir de la entrada en vigencia de este modelo. El proceso de aprobación de los estudios técnicos de actualización de los coeficientes de consumo estará sujeto a lo previsto en el artículo 36 de la Ley N°7593.

2.6. Costo de canasta de insumos de mantenimiento

El costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento abarca los siguientes rubros: aceites (motor, caja de cambios y diferencial), líquido de frenos, grasa, llantas nuevas, reencauches y neumáticos considerados en el modelo de fijación ordinario.

La fórmula del costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento es la siguiente:

Fórmula 3:

$$CIM_p = \sum_{i=1}^{n} P_p^i Q_p^i$$

Donde:

CIM_p: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento correspondiente al período *p*.

P_p^i: Precio del insumo *i* en el periodo *p*, correspondiente al precio establecido en la encuesta de insumos del mes anterior al inicio del semestre en que se aplique el modelo.

Q_p^i: Coeficiente de consumo del insumo *i*, expresado en cantidad consumida por kilómetro (i.e. litros/km; kg/km; unidades/km), vigentes en el modelo de fijación ordinario en el periodo *p*.

p : Período de aplicación.

i : Cada elemento que conforma la canasta de insumos de mantenimiento.

n : Cantidad de insumos de mantenimiento que conforman la canasta.

Se consideran ocho ítems de insumos cuyos coeficientes de consumo se establecieron con base en los valores utilizados en el modelo de fijación ordinario de tarifas, modelo "econométrico", recibido del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, mediante el oficio DGET-020-97 del 14 de enero de 1997, y adoptado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Con base en lo anterior, los coeficientes de consumo, precios y costo por kilómetro de los rubros de insumos, correspondientes a los valores aprobados en mayo del 2009, se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Coeficientes de consumo, precios y costo por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento

Cant.	Descripción	Coeficiente	Unidad	Precio	Costo/km
1	Aceite motor	0,00730	litros/km	¢ 2.032,34	¢ 14,84
1	Aceite para caja de cambios	0,00042	litros/km	¢ 2.481,18	¢ 1,04
1	Aceite para diferencial	0,00058	litros/km	¢ 2.670,04	¢ 1,55
1	Líquido para frenos	0,00022	litros/km	¢ 4.710,28	¢ 1,04
1	Grasa	0,00092	kg/km	¢ 3.218,65	¢ 2,96
		Costo de Lubricantes por Km			¢ 21,43
6	Llanta nueva	0.00001	unidad/km (*)	¢ 255.000	¢ 15,30
6x2	Reencauche			¢ 72.000	¢ 8,64
6x2	Neumático			¢ 12.500	¢ 1,50
		Costo de Rodamiento por Km			¢ 25,44
(*) Vida útil de una llanta con dos reencauches (100.000 km/año)		***Total Costo Lubricantes y Llantas***			**¢ 46,87**

Los precios de los insumos mostrados en el cuadro anterior, corresponden a los establecidos mediante la resolución RRG 9767-2009 del 06 de mayo del 2009, publicada en La Gaceta N° 94 del 18 de mayo del 2009.

Los valores de los coeficientes de consumo de la canasta de insumos de mantenimiento estarán sujetos a variación de acuerdo con los estudios técnicos ejecutados, contratados o avalados por la ARESEP. Los valores de estos coeficientes se actualizarán al menos cada cinco años, a partir de la entrada en vigencia de este modelo. El proceso de aprobación de los estudios técnicos de actualización de los coeficientes de consumo estará sujeto a lo previsto en el artículo 36 de la Ley N°7593.

Los precios de los insumos de mantenimiento se actualizarán según lo dispuesto en la sección 4.9 de este modelo.

2.7. Gastos administrativos

Procedimiento de cálculo

Los gastos administrativos corresponden a los contemplados en el modelo de fijación ordinario, y se derivan del cumplimiento de las condiciones legales para la operación del servicio. Se calculan mediante la sumatoria de los montos individuales de acuerdo con la fuente de información y son los presentados en el cuadro siguiente:
Cuadro 3. Componente de los gastos administrativos

Componente	Fuente de Información
Seguro obligatorio (SOA)	INS
Impuesto de ventas sobre SOA	Ministerio de Hacienda
Impuesto a favor de las municipalidades	
Ley 7088 y reformas	
Impuesto a la propiedad de vehículos	
Timbre de fauna silvestre	MINAET
Seguro voluntario. Coberturas Ay C	INS
Revisión técnica vehicular	CTP / ARESEP
Canon de regulación	ARESEP / Contraloría General de la Rep.
Canon del CTP	CTP / ARESEP

Seguro obligatorio y conceptos relacionados

El monto anual de seguro obligatorio automotor (SOA) está compuesto por una prima fija que no depende de la capacidad de pasajeros del autobús. Además, se le debe sumar un monto fijo por la Ley 7088 y sus reformas, el timbre por Fauna Silvestre y un impuesto a favor de las municipalidades.

El monto reconocido por concepto de seguro obligatorio automotor proviene de las revisiones y actualizaciones que realice el Instituto Nacional de Seguros (INS), más los impuestos aplicables.

Impuesto a la propiedad de vehículos

Se tomará el monto anual correspondiente al impuesto a la propiedad de vehículos, vigente para autobús, de acuerdo con la fijación que al efecto realice el Ministerio de Hacienda.

Seguro voluntario

De acuerdo a la normativa vigente (artículo 19, Ley N°3503) los prestadores del servicio público de transporte de personas deben adquirir una póliza para cada vehículo que cubra la responsabilidad pecuniaria por lesión o muerte a terceros y por daños a la propiedad ajena. Estas coberturas son las de responsabilidad civil (Coberturas A y C), donde la cobertura A es de responsabilidad civil por lesión o muerte de personas y la cobertura C es de responsabilidad civil por daños a la propiedad de terceros.

El monto reconocido por concepto de seguro voluntario proviene de las revisiones y actualizaciones que realice el Instituto Nacional de Seguros (INS), más los impuestos aplicables.

El modelo de ajuste extraordinario, toma en cuenta las variaciones en las primas ("precios" de los seguros) para las coberturas indicadas según se detalla a continuación:

Para la cobertura A se utilizará la mediana de las primas contratadas con el INS, obtenidas de esta institución, para los vehículos que brindan servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús. En caso de no disponer de este dato, se utilizará la prima representativa de acuerdo con las tablas y categorías establecidas por el INS, correspondientes a un autobús en buenas condiciones, con más de 30 pasajeros de capacidad sentados, que atiende una ruta entre ciudades, correspondiente a la mediana de cada cobertura, tanto de pasajeros como accidentes.

Para la cobertura C se utilizará la mediana de las primas contratadas con el INS, obtenidas de esta institución, para los vehículos que brindan servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús. En caso de no disponer de este dato, se utilizará la prima representativa de acuerdo con las tablas y categorías establecidas por el INS, correspondientes al servicio público que atiende una ruta entre ciudades, correspondiente a la mediana de la cobertura por evento.

Revisión técnica vehicular

Se tomará el monto anual correspondiente a la suma de las dos revisiones técnicas vehiculares semestrales de acuerdo con la Ley N° 7331 y sus reformas, vigente para autobús, de acuerdo con los valores aprobados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

Canon de regulación

Se tomará el monto anual correspondiente al canon de regulación, vigente para autobús, de acuerdo con la información de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

Canon del CTP

Se tomará el monto anual correspondiente al canon del Consejo de Transportes Público, vigente para autobús, de acuerdo con los valores aprobados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

2.8. Pesos ponderados de los rubros de costos

En el cuadro 4. se presenta el peso relativo de cada rubro individual de costos (combustibles, salarios del personal técnico operativo, insumos de mantenimiento y gastos administrativos) dentro del total de costos sujetos a ajuste extraordinario, así como la proporción que representan esos cuatro rubros, tomados en su conjunto, respecto al costo total.

Cuadro 4. Pesos ponderados de los rubros de costos por categoría de rutas de autobuses

Estrato	Categoría	Distancia km	Combustible (PPC)	Salarios (PPS)	Mantenimiento (PPIM)	Administrativos (PPGA)
1	Urbano Metropolitano	1 - 5	18.05%	26.55%	26.85%	10.81%
2		5 – 10	21.48%	21.43%	23.03%	8.72%
3		10 – 15	22.45%	21.56%	23.33%	8.77%
4	Urbano Resto de país	1 – 5	17.59%	25.67%	25.98%	10.45%
5		5 – 10	19.10%	26.18%	26.73%	10.65%
6		10 – 15	21.40%	23.11%	24.48%	9.40%
7		15 – 20	18.20%	24.10%	24.72%	9.81%
8		20 – 25	20.56%	20.27%	26.57%	8.25%
9	Interurbano Corto	25 – 50	19.54%	22.20%	26.41%	8.47%
10	Interurbano Medio	50 – 75	24.78%	17.88%	23.02%	6.83%
11		75 – 100	28.17%	17.74%	23.53%	6.77%
12	Interurbano Largo	100 – 150	17.38%	13.68%	25.13%	5.22%
13		150 y +	21.54%	15.12%	28.29%	5.77%
Promedios (valores empleados en Fórmula 2)			**20.79%**	**21.19%**	**25.24%**	**8.46%**
Total			**75.68%**			
Ponderación respecto al total			**27.47%**	**28.00%**	**33.35%**	**11.18%**

Fuente: Resolución RRG-3751-2004 del 14 de julio del 2004, publicada en La Gaceta N° 146 del 27 de julio del 2004.

Donde las categorías indicadas se definen como sigue:

Urbano metropolitano: Casco central de la ciudad de San José y su región de influencia, con un recorrido máximo de 15 km en un sentido.

Urbano Resto del País: Rutas que brindan el servicio en centros de poblaciones urbanas primarias, secundarias o terciarias, cuyo recorrido en un sentido no supera los 25 km.

Servicio Interurbano: Satisface las necesidades de movilidad entre centros urbanos distantes, con recorridos de más de 25 Km. uno del otro. Se agrupan por longitud de recorrido, en interurbanos de distancias corta, media y larga.

Los pesos ponderados de los rubros de costo del cuadro 4, corresponden a la última actualización de esos valores, los cuales se han venido utilizando en las fijaciones extraordinarias nacionales. Estos valores serán actualizados cada vez que se realice una fijación ordinaria de carácter nacional.

2.9. Encuesta para la determinación de precios de los insumos de mantenimiento

Objetivo

El objetivo de la encuesta es medir los precios de los insumos de mantenimiento de los autobuses contemplados en el modelo de fijación ordinaria.

Alcance

Las encuestas se ejecutarán con una frecuencia semestral, durante los meses de junio y diciembre de cada año, para registrar los precios de los insumos de mantenimiento, indicados en la sección 4.6.

Los precios obtenidos como resultado de la encuesta y considerados en cada aplicación del modelo extraordinario, deberán ser incorporados de forma simultánea al modelo de fijación ordinaria, en la misma resolución que se emita para cada aplicación del modelo extraordinario, a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

Criterios técnicos para la ejecución de la encuesta

El desarrollo de este estudio estará bajo la responsabilidad y dirección de un profesional en estadística, quién tendrá a su cargo el planeamiento, coordinación, ejecución y validación de los resultados, de conformidad con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicables.

Se solicitarán cotizaciones o facturas proforma de los precios (impuestos incluidos) de los insumos de por lo menos cinco proveedores para cada tipo de insumo.

Se calculará la mediana de los precios de las cotizaciones o proformas obtenidas para cada insumo. En caso de que no sea posible obtener al menos cinco cotizaciones para algún ítem de insumos, deberá documentarse la gestión realizada ante los diferentes proveedores, solicitando las cotizaciones o facturas proforma y se podrán utilizar criterios alternativos de estimación, de conformidad con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicables.

Los resultados de cada encuesta semestral y su evidencia documental se plasmarán en un informe técnico elaborado por DITRA, que se incorporará como fundamento de la aplicación de este modelo extraordinario y deberá constar en el respectivo expediente tarifario previo a que se realice la convocatoria a audiencia pública. Lo anterior, con el fin de que el informe técnico elaborado por DITRA se conozca en forma conjunta con la fijación tarifaria.

Presentaciones y especificaciones de Insumos

Los insumos que serán cotizados, sus presentaciones de referencia y especificaciones, son los siguientes:

Cuadro 5. Canasta de insumos, presentaciones de referencia y especificación técnica de insumos

Insumos de mantenimiento	Unidad de referencia para encuesta	Especificación
Aceite motor	Estañones de 55 galones	15W 40 o su similar
Aceite para caja de cambios	Estañones de 55 galones	80W 90 o su similar
Aceite para diferencial	Estañones de 55 galones	85W 140 o su similar
Líquido para frenos	Caja de 12 pintas	DOT-3-4 o su similar
Grasa	Cubetas de 50 kilos	Corriente multipropósito
Llanta nuevas	1 unidad	295/80R22.5
Reencauches	1 unidad	295/80R22.5
Neumáticos	1 unidad	Para el tamaño de llanta indicado

Se entenderá por "su similar" productos con características físicas y propiedades químicas equivalentes, lo cual deberá ser verificable por cualquier tercero.

Cotización

Los precios cotizados que se utilizarán para fines tarifarios corresponden al mismo tipo de producto indicado en el cuadro 5, pudiendo variar la marca y el local de venta. Los precios deben considerar los impuestos aplicables y cualquier descuento comercial normal que otorgue el proveedor. No se considerarán cotizaciones que respondan a promociones especiales o liquidaciones de mercadería.

Muestra de proveedores

Para cada ítem, se deberá contar con al menos cinco cotizaciones de insumos de mantenimiento de vehículos de proveedores que operen en el mercado. Al menos una de las cotizaciones semestrales de cada insumo corresponderá a establecimientos ubicados en provincias que no cuenten con territorios en la Gran Área Metropolitana. Las sucursales de proveedores fuera de la Gran Área Metropolitana serán consideradas como un proveedor adicional.

Programación de las encuestas

Las encuestas se realizarán en los meses de junio y diciembre de cada año. El informe técnico de la encuesta deberá estar concluido en el mismo mes en que se realiza, junio y diciembre de cada año.

Documentación

La información de precios de insumos será solicitada a los proveedores mediante nota oficial del Director de DITRA o de la entidad externa que eventualmente se contrate para la realización de la encuesta. Se mantendrá un archivo formal y completo con la documentación que evidencia la ejecución de cada encuesta, la cual constituye la base del informe técnico elaborado por DITRA, de manera que este sea auditable y permita la trazabilidad hasta la mediana de precios de cada insumo.

Realización de la encuesta

Las encuestas serán responsabilidad de DITRA. La ARESEP podrá realizar estas encuestas con su propio equipo técnico, o contratarlas externamente a una entidad competente para ese fin.

2.10. Aplicación del modelo

Para establecer el mecanismo a emplear para someter la propuesta de aplicación de este modelo a la participación ciudadana, se ha tomado en cuenta que esta propuesta incluye la aplicación de los resultados de la encuesta para la determinación de los precios de los insumos de mantenimiento, precios que a su vez actualizarán el modelo ordinario de fijación tarifaria, por lo que su aprobación requiere de la audiencia pública. En general el mecanismo de participación ciudadana al que se deben someter las propuestas de aplicación de modelos de fijación extraordinaria es la consulta pública, según lo establecido en el voto número 2007-11266 del día 08 de agosto de 2007, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; y en las resoluciones RRG-9233-2008 del 11 de noviembre del 2008, publicada en La Gaceta N°227 del 24 de noviembre del 2008; y RRG-7205-2007 del 7 de setiembre de 2007, publicada en La Gaceta N°181 del 20 de setiembre del 2007 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Debido a la situación particular antes mencionada, las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública.

a. Aplicación por primera vez

Una vez aprobado y publicado el presente modelo, se procederá con su primera aplicación, sin tener necesariamente que ajustarse a lo previsto en el inciso a. del Alcance establecido en el punto 4.1 anterior, sino que podrá dar inicio en cualquier fecha intermedia del semestre.

El cálculo de la variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario se realizará con base en la especificación y términos de variables descrita en la sección 4.3, como se indica a continuación:

Costo de combustible: como valor del período anterior, se considerará el utilizado en la fijación nacional aprobada mediante resolución 565-RCR-2011. Como valor del período actual, se considerará el precio promedio diario por litro de diesel del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.

Costo de salarios: como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el primer semestre del 2011. Como valores del período actual, se considerarán los vigentes para el semestre en que se aplique por primera vez el modelo.

Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento: como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el modelo ordinario para el primer semestre del 2011, que corresponden a los valores derivados de la encuesta de insumos de mantenimiento, aprobada mediante la resolución RRG-9767-2009, aplicando la corrección correspondiente a la reducción inducida por la apreciación del colón con respecto al dólar estadounidense –según el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica– entre el 18 de mayo del 2009 (fecha de la publicación en La Gaceta N°94 de la citada resolución) y el 23 de junio del 2011 (fecha de audiencia de la última fijación nacional aprobada mediante la resolución 565-RCR-2011).

La fórmula para determinar el costo de la canasta de insumos de mantenimiento correspondiente al período anterior es la siguiente:

Fórmula 4:

$$CIM_0 = CIM_{2009} \cdot \left[\frac{TC_{2011}}{TC_{2009}}\right]$$

Donde:

CIM_0: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento del período anterior.
CIM_{2009}: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento determinados de acuerdo con los precios de la canasta de insumos establecido mediante de la resolución RRG-9767-2009.
TC_{2011}: Tipo de cambio de venta de referencia del colón con respecto al dólar estadounidense del Banco Central de Costa Rica, al 23 de junio del 2011.
TC_{2009}: Tipo de cambio de venta de referencia del colón con respecto al dólar estadounidense del Banco Central de Costa Rica, al 18 de mayo del 2009.

Como valores del período actual, se considerarán los presentados en el informe de encuesta de insumos correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.

Gastos administrativos: como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el primer semestre del 2011. Como valores del período actual, se considerarán los vigentes en el semestre en que se aplique por primera vez el modelo.

b. Aplicación general

Toda aplicación de este modelo, incluyendo la primera, se regirá por las siguientes reglas:

a. El proceso para aplicar los ajustes en tarifas de autobuses originados en este modelo extraordinario se ejecutará semestralmente, para lo cual el proceso dará inicio el primer día hábil de enero y julio de cada año. A tal efecto, se evaluará el comportamiento de las variables seleccionadas: combustible, salarios, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. La variación relativa del costo registrada para estos rubros se aplicará proporcionalmente sobre la totalidad de los costos. Así, si se diera un ajuste del 10% en este conjunto de variables, que representan el 75,67% del total de los costos, el ajuste que se aplicaría es de 10% multiplicado por 75,67%, equivalente al 7,57%.

b. Para aquellas rutas que hayan recibido un ajuste tarifario en una fijación ordinaria posterior a la fijación extraordinaria inmediata anterior, la variación relativa en los costos sujetos al ajuste extraordinario, considerará como valores del período anterior los utilizados a la fecha de la audiencia pública de esa fijación ordinaria e incorporados en el cálculo tarifario, contemplando exclusivamente los rubros de costo incorporados en el presente modelo. En caso contrario se aplicará la variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario según la formulación general descrita en la sección 4.3.

c. El pliego tarifario base para la aplicación del ajuste extraordinario semestral será el vigente en el momento de emitir el acto administrativo, es decir, la resolución en la cual se fija el ajuste extraordinario.

d. Considerando la estandarización física de las monedas del país, el monto mínimo de ajuste será de cinco colones o múltiplos de cinco colones. Lo anterior en virtud de que la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, mediante Artículo 8 del Acta de la Sesión 5154-2003, resolvió emitir monedas solo en las denominaciones de quinientos, cien, cincuenta, veinticinco, diez y cinco colones. Con el fin de ajustarse a las monedas disponibles, si el porcentaje de variación en los costos da origen a un ajuste tarifario en un valor fraccionario intermedio entre múltiplos de cinco colones, se ajustará al límite inferior o superior más cercano, según la regla convencional de redondeo.

2) Tener como respuesta a los opositores que participaron en las audiencias públicas realizadas el 16 de agosto del 2012 y del 23 de octubre del 2012, lo señalado en el considerando III de esta resolución y agradecerles por su valiosa participación en este proceso.

3) Trasladar a la Dirección de Servicios de Transportes para su debida atención, las denuncias planteadas por el señor Luis Gómez Chaves, respecto al mal estado de las unidades, calidad del servicio, trato incorrecto a usuarios y morosidad ante la CCSS y el INA y las señoras María del Pilar Boza Rodríguez referida a los incumplimientos a la Ley 7600 y Fanny María Vega Cordero referida a la sobrecarga de pasajeros, fallas en la calidad y seguridad del servicio, incumplimiento de la Ley 7600 y maltrato a los adultos mayores.

4) Solicitar a la Dirección de Servicios de Transportes que dentro del plazo máximo de un mes, contado a partir de la publicación de la presente resolución en el diario oficial La

Gaceta, informe a esta Junta Directiva, el trámite que le ha dado a las denuncias, según lo indicado en el Por Tanto anterior.

5) Díctese la siguiente resolución:

RESULTANDO:

I. Que mediante acuerdo 02-56-2012 de la sesión extraordinaria 56-2012 del 11 de julio del 2012, se acordó someter al proceso de audiencia pública la propuesta de "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús", remitida mediante oficio 092-CDR-2012/658-DITRA-2012 con las modificaciones indicadas en el acta de esa sesión. (folios 01 al 41).

II. Que la convocatoria a audiencia pública se publicó en los diarios Extra y La Nación del 20 de julio de 2012 (folio 52 y 53) y en el Alcance Digital No. 101 de La Gaceta No. 141 del 20 de julio del 2012. (folios 54 y 55).

III. Que la audiencia pública se llevó a cabo el 16 de agosto de 2012, en el Auditorio de las Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y en forma simultánea por medio del sistema de video conferencia, en los Tribunales de Justicia de los centros de: Limón Centro, Heredia Centro, Ciudad Quesada, Liberia Centro, Puntarenas Centro, Pérez Zeledón y Cartago Centro, y en forma presencial en el salón Parroquial de BriBrí, Limón; en la cual se presentaron 6 oposiciones y coadyuvancias, según el informe de oposiciones y coadyuvancias, oficio 1807-DGPU-2012 (folios 112 a 113) por parte de: el señor Ignacio Barquero Guevara, la Defensoría de los Habitantes de la República, el señor Luis Gómez Chaves, el señor Daniel Fernández Sánchez, Consejero del Usuario de la Autoridad Reguladora, Consumidores de Costa Rica y el Foro Nacional de Transporte Público Modalidad Autobús.

IV. Que producto del análisis general de la audiencia pública y la debida ponderación de las citadas posiciones, mediante oficio 109-CDR-2012/934-DITRA-2012 del 07 de setiembre de 2012, la Dirección General Centro de Desarrollo de la Regulación y la Dirección de Servicios de Transporte, remitieron a la Junta Directiva, el informe técnico titulado "Propuesta de modificación del modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús", en la que se recomendó modificar el inciso a) del apartado 4.10, de la propuesta discutida en audiencia pública el 16 de agosto de 2012. (folios 131 y 132)

V. Que mediante oficio 671-DGJR-2012 del 19 de setiembre del 2012, la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria emitió criterio sobre la propuesta de modificación del "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús". (folios 351 al 356)

VI. Que mediante el oficio 111-CDR-2012 / 994-DITRA-2012 del 20 de setiembre de 2012, la Dirección General Centro de Desarrollo de la Regulación y la Dirección de Servicios de Transporte, remitieron a Junta Directiva la propuesta actualizada del "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús". (folios 137 al 139)

VII. Que mediante artículo 3, acuerdo 02-77-2012, del acta de la sesión extraordinaria 77-2012, celebrada el 20 de setiembre del 2012 (folios 140 al 163), la Junta Directiva dispuso:

1. *Someter a audiencia pública la propuesta del "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús",*

remitida mediante el oficio 111-CDR-2012 / 994-DITRA-2012 del 20 de setiembre de 2012, con las modificaciones que se indican en el considerando 10 de este acuerdo.

2. *Indicar a la Defensoría de los Habitantes; al señor Luis Gómez Chaves; al señor Daniel Fernández Sánchez, Consejero del Usuario; a la Asociación de Consumidores de Costa Rica S.A. y al Foro Nacional de Transporte Público Modalidad Autobús, que las posiciones presentadas en razón de la propuesta de modelo discutida en la audiencia pública del 16 de agosto de 2012, serán consideradas y analizadas integralmente en su momento procesal oportuno, cuando esta Junta Directiva deba resolver en definitiva el presente asunto.*

3. *Instruir a la Dirección General de Participación del Usuario para que proceda a publicar la convocatoria a Audiencia Pública, en periódicos de amplia circulación y en el Diario Oficial La Gaceta.*

4. *Comunicar este acuerdo a participantes en la audiencia pública del 16 de agosto del 2012: la Defensoría de los Habitantes; al señor Luis Gómez Chaves; al señor Daniel Fernández, Consejero del Usuario; a la Asociación de Consumidores de Costa Rica S.A. y al Foro Nacional de Transporte Público Modalidad Autobús; y a la Dirección General de Participación del Usuario, a la Dirección General Centro de Desarrollo de la Regulación, a la Dirección de Servicios de Transporte, para lo de su competencia."*

VIII. Que la convocatoria a audiencia pública se publicó en los diarios La Gaceta No. 187 del 27 de setiembre del 2012 (folio 185), Extra y La Nación del 28 de setiembre de 2012 (folios 186 y 187).

IX. Que la audiencia pública se llevó a cabo el 23 de octubre de 2012, en el Auditorio de las Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y en forma simultánea por medio del sistema de video conferencia, en los Tribunales de Justicia de los centros de: Limón Centro, Heredia Centro, Ciudad Quesada, Liberia Centro, Puntarenas Centro, Pérez Zeledón y Cartago Centro, y en forma presencial en el salón Parroquial de Bribrí, Limón; en la cual se presentaron 18 oposiciones y coadyuvancias, según el informe de oposiciones y coadyuvancias, oficio 2328-DGPU-2012 (folios 442 a 446), por parte de: la Defensoría de los Habitantes de la República, los señores Daniel Fernández Sánchez, Consejero del Usuario de la Autoridad Reguladora, Sigifredo Guevara Díaz, Leonardo Déreck Meneses Soto, Enrique Chaves Sanabria, Asociación Nacional de Protección al Usuario de los Servicios Públicos, los señores Martín Olman Bonilla Oconitrillo, Jorge Enrique Arce Arce, Jairo Ramírez Vega, María del Pilar Boza Rodríguez, Marlene Claudel Ortiz, Fanny María Vega Cordero, Kasey Andrea Ramírez Vega, Stefanny Zamora Madriz, Joaquín Rodolfo Redondo Vega, Matilde Mata Bonilla, George Brown y Edwin Moya Bermúdez.

X. Que mediante oficios 125-CDR-2012/1234-DITRA-2012, del 02 de noviembre de 2012, la Dirección General Centro de Desarrollo de la Regulación y la Dirección de Servicios de Transportes remitieron a Junta Directiva el informe con el análisis del modelo indicado.

XI. Que mediante oficio 812-DGJR-2012 del 05 de noviembre de 2012, la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria remitió a Junta Directiva el informe con el análisis del modelo indicado.

XII. Que en la sesión extraordinaria de Junta Directiva número 90-2012, celebrada el 5 de noviembre de 2012, se conoció de nuevo el "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús".

CONSIDERANDO:

Competencias de la Autoridad Reguladora para establecer metodologías tarifarias

I. Que el establecimiento de un "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús", encuentra sustento legal en la Ley 7593 que transformó al Servicio Nacional de Electricidad en una institución autónoma denominada Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa, cuyo objetivo primordial es ejercer la regulación de los servicios públicos establecidos en el artículo 5 de dicha Ley.

La ARESEP es el ente competente para fijar las tarifas y precios de conformidad con las metodologías que ella misma determine y velar por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios públicos que enumera el artículo 5 de la Ley 7593.

Dentro de los servicios públicos que regula la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, se encuentran los servicios de transporte público en la modalidad de autobús, (artículo 5 inciso f) de la Ley 7593).

Para fijar tarifas y establecer las metodologías, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, tiene competencias exclusivas y excluyentes y así ha sido señalado por la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-329-2002 y la sentencia 005-2008 de las 9:15 horas del 15 de abril de 2008, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta.

En ese mismo sentido, también se tiene lo dispuesto por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, que en lo que nos interesa ha manifestado:

"[...] V.-Fijaciones tarifarias. Principios regulatorios. En los contratos de concesión de servicio público (dentro de estos el de transporte remunerado de personas), de conformidad con lo estatuido por los artículos 5, 30 y 31 de la Ley no. 7593, corresponde a la ARESEP fijar las tarifas que deben cancelar los usuarios por su prestación. Ese cálculo, ha de realizarse conforme al principio del servicio al costo, en virtud del cual, según lo señalado por el numeral 3 inciso b) de la Ley no. 7593, deben contemplarse únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad. Para tales efectos, el ordinal 32 ibidem establece una lista enunciativa de costos que no son considerados en la cuantificación económica. A su vez, el numeral 31 de ese mismo cuerpo legal establece pautas que también precisan la fijación, como es el fomento de la pequeña y mediana empresa, ponderación y favorecimiento del usuario, criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, eficiencia económica, entre otros. El párrafo final de esa norma expresa que no se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestatarias, postulado que cumple un doble cometido. Por un lado, se insiste, dotar al operador de un medio de retribución por el servicio prestado que permita la amortización de la inversión realizada para prestar el servicio y obtener la rentabilidad que por contrato le ha sido prefijada. Por otro, asegurar al usuario

que la tarifa que paga por el transporte obtenido sea el producto de un cálculo matemático en el cual se consideren los costos necesarios y autorizados, de manera tal que se pague el precio justo por las condiciones en que se brinda el servicio público. Este aspecto lleva a que el proceso tarifario constituya una armonía entre ambas posiciones, al punto que se satisfagan los derechos de los usuarios, pero además el derecho que se deriva del contrato de concesión, de la recuperación del capital y una ganancia justa. Por ende, si bien un principio que impregna la fijación tarifaria es el de mayor beneficio al usuario, ello no constituye una regla que permita validar la negación del aumento cuando técnicamente proceda, siendo que en esta dinámica debe imperar un equilibrio justo de intereses, lo que logra con un precio objetivo, razonable y debido. En su correcta dimensión implica un servicio de calidad a un precio justo. Con todo, el incremento tarifario dista de ser un fenómeno automático. Está sujeto a un procedimiento y su viabilidad pende de que luego del análisis técnico, se deduzca una insuficiencia económica. En este sentido, la ARESEP se constituye en la autoridad pública que, mediante sus actuaciones, permite la concreción de esos postulados que impregnan la relación de transporte público. Sus potestades excluyentes y exclusivas le permiten establecer los parámetros económicos que regularan (sic) el contrato, equilibrando el interés del operador y de los usuarios." (Véase sentencia No. 577 de las 10 horas 20 minutos del 10 de agosto de 2007).

En el ejercicio de esas competencias, la Autoridad Reguladora debe considerar lo dispuesto en la Ley 7593, específicamente los artículos 1, 3, 31 y 45 y en el artículo 16 de la Ley General de la Administración pública.

La Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, al tenor de lo establecido en el artículo inciso 2), sub inciso c) del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y sus Órganos Desconcentrados, se encuentra facultada para dictar las metodologías regulatorias que se aplicarán en los diversos mercados.

El procedimiento para tal efecto, es el de la audiencia pública, establecido en el artículo 36 de la Ley 7593.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley 7593 y sus reformas faculta a la ARESEP, a realizar fijaciones extraordinarias de tarifas cuando se presenten los supuestos establecidos por el legislador, que son los siguientes: cuando se produzcan variaciones importantes en el entorno económico por caso fortuito o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste.

El artículo 31 de la citada ley define en su párrafo tercero las condiciones de los modelos automáticos de ajuste, de la siguiente manera:

"(...) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de las variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente (...)".

La aprobación y aplicación del "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús" se fundamenta en los citados artículos 30 y 31 de la Ley 7593, ya que cumple con la segunda condición que establece el artículo 30 para efectuar fijaciones extraordinarias de tarifas: la de que se cumplan las condiciones de los

modelos automáticos de ajuste. Esa condición se cumple, porque —en concordancia con lo que expresa el artículo 31 de la Ley 7593— los componentes del costo del servicio remunerado de transporte por autobús que se ajustan con el modelo varían en función de fijaciones de precios establecidas por agentes externos. La condición de automático de este modelo, se activa con el inicio de cada periodo semestral.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, resulta claro que la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora es la competente para emitir las metodologías tarifarias de los servicios públicos regulados incluyendo los servicios de transporte público remunerado de personas, modalidad autobús, para lo cual deberá seguir el procedimiento de audiencia pública en el que se garantice la participación ciudadana y para la emisión de las mismas deberá observar el principio de servicio al costo, las reglas de la ciencia y la técnica y las disposiciones generales emitidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Objetivo del Modelo sometido a audiencia pública

II. Que en la elaboración de la propuesta de "Modelo de ajuste extraordinario para el Servicio de Transporte remunerado de personas modalidad autobús" tramitada en autos, se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones:

El objetivo del modelo es reconocer oportunamente en las tarifas, los cambios –aumentos o disminuciones- en los precios de aquellos componentes de costo fijados por actores externos a la administración del servicio. Se pretende propiciar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por ende, la continuidad operativa del servicio de transporte público por autobús, en el marco establecido por el principio de servicio al costo que señala la ley.

Para lograr el objetivo mencionado, se identificaron los principales costos de operación cuyos precios son fijados por actores externos, que corresponden a los rubros de combustibles, salarios del personal técnico operativo, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. Los demás rubros están expresamente excluidos de esta modalidad de ajuste. Los componentes incluidos en el modelo constituyen insumos en la estructura de costos del modelo de fijación ordinario, cuyos precios están sujetos a variación, producto de las condiciones del mercado o de fijaciones por parte de las entidades estatales competentes. El modelo permite reflejar en las tarifas, de manera sistemática, los cambios en los precios asociados con los rubros citados, como sigue:

1. Se determina la variación semestral en el precio de los combustibles (PC).

2. Se determina la variación semestral ponderada de los salarios de choferes, chequeadores y mecánicos (SMT).

3. Se determina la variación semestral en los precios de mercado de la canasta insumos de mantenimiento (CIM), que incluye aceites, lubricantes, llantas, neumáticos y reencauches.

4. Se determina la variación en los costos administrativos (CGA) correspondientes a seguro voluntario y obligatorio, derecho de circulación, revisión técnica vehicular, canon de regulación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y canon del Consejo de Transporte Público (CTP), considerando los montos totales anuales de cada rubro mencionado.

5. La variación en cada uno de los rubros de costos descritos, se pondera según su peso promedio específico en la estructura de costos sujetos a ajuste extraordinario, según la siguiente fórmula:

$$I = \left(\frac{PC_1}{PC_0} - 1\right) * PPC + \left(\frac{SMT_1}{SMT_0} - 1\right) * PPS + \left(\frac{CIM_1}{CIM_0} - 1\right) * PPIM + \left(\frac{CGA_1}{CGA_0} - 1\right) * PPGA$$

6. Determinada la variación porcentual semestral promedio ponderada de los diferentes rubros de costos sujetos a ajuste extraordinario (*I*), se aplica dicho porcentaje a la tarifa vigente (t_0), a fin de determinar la nueva tarifa (t_1), como sigue:

$$t_1 = t_0 * (1 + I)$$

7. Para aquellas rutas que hayan recibido un ajuste tarifario en una fijación ordinaria, posterior a la fijación extraordinaria inmediata anterior, la variación relativa en los costos sujetos ajuste extraordinario, considerará como valores del período anterior los utilizados a la fecha de la audiencia pública de esa fijación ordinaria e incorporados en el cálculo tarifario, contemplando exclusivamente los rubros de costo incorporados en el presente modelo.
8. Los ajustes tarifarios se redondearán a montos congruentes con las denominaciones de las monedas en circulación, según el procedimiento descrito en el modelo.
9. Los procesos para aplicar los ajustes de tarifas derivados de este modelo, iniciarán el primer día hábil de enero y julio de cada año.
10. El alcance del modelo está delimitado por los siguientes criterios:
    a) es de aplicación semestral;
    b) en todo el territorio nacional;
    c) de oficio para todas las rutas con título habilitante vigente para brindar el servicio;
    d) para un subconjunto de los costos totales de operación contemplado en el modelo de fijación ordinario, constituido exclusivamente por combustibles, salarios de choferes, chequeadores y mecánicos, insumos de mantenimiento y gastos administrativos.

III. Que de conformidad con el oficio 125-CDR-2012/1234-DITRA-2012, de la Dirección General Centro de Desarrollo de la Regulación y de la Dirección de Servicios de Transportes, que sirve de sustento a la presente resolución, se extraen los principales argumentos de los opositores y coadyuvantes, cuyo análisis es el siguiente:

[…]

Audiencias Públicas

El "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús" fue presentado en la audiencia pública celebrada el 16 de agosto del 2012. Producto del análisis de las posiciones recibidas, se incorporaron modificaciones sustanciales de contenido en la Sección 4.10.a "Aplicación por primera vez". A fin de someter esos cambios al procedimiento de participación ciudadana, se realizó una nueva audiencia pública el 23 de octubre del 2012. En esta sección se contestan, en apartados separados, las posiciones admitidas presentadas por los participantes en ambas audiencias.

1. Audiencia pública del 16 de agosto de 2012

En esta audiencia se presentaron las posiciones correspondientes a los siguientes participantes:

1. Defensoría de los Habitantes (DH), representada por Ana Karina Zeledón Lépiz, quien autoriza al señor Rodney Lazo Murillo, con cédula de identidad 9-470-695 (Folios 66 al 71).

2. Luis Gómez Chaves, con cédula de identidad 1-458-423 (Folio 72).

3. Daniel Fernández Sánchez, en condición de Consejero del Usuario (Folios 73 al 77).

4. Asociación Consumidores de Costa Rica, representada por Erick Ulate Campos y Gilberto Campos Cruz, en condición de presidente y vicepresidente, respectivamente (Folios 78 y 79).

5. Foro Nacional de Transporte Público Modalidad Autobús (FNTPMA): Asociación Cámara Nacional de Transportes, representada por Maritza Hernández Castañeda, cédula de identidad 5-195-073, Presidente; Asociación Cámara de Transportistas de San José, representada por Alex Álvarez Abrahams, cédula de identidad 1-421-881, Presidente; Asociación Cámara de Autobuseros de Heredia representada por Johanna Zárate Sánchez, cédula de identidad 1-1047-951, representante; Consorcio de Autobuseros de Cartago S.A. representado por Dennis Quirós Solano, cédula de identidad 1-898-851, Presidente; y la Asociación Cámara de Autobuseros del Atlántico representado por María Vanessa Pérez Rojas, cédula de identidad 1-780-502, Vicepresidente (Folios 80 al 94).

6. Ignacio Barquero Guevara, cédula de identidad 1-363-385 (Folios 121 al 122).
   Seguidamente se procede a contestar cada posición presentada por los participantes.

1.1 Defensoría de los Habitantes

a. Posición

Se indica que los ponderadores de los grupos de costos utilizados provienen del modelo trasladado del MOPT en 1997 y no incorpora las condiciones que han cambiado desde entonces. Considera que ARESEP debe realizar o contratar un estudio de costos a nivel nacional para actualizar las tarifas. La DH se opone al uso de los ponderadores de costos incluidos en la fórmula del modelo "hasta tanto no se elabore un nuevo modelo tarifario y éste muestre los valores que estos ponderadores deberían presentar en la actualidad."

Respuesta

Los ponderadores de costos utilizados en este modelo corresponden a los valores actualizados por la ARESEP desde el año 2002, con base en un modelo desarrollado en el MOPT. El modelo y estos ponderadores continúan vigentes y son utilizados en las fijaciones ordinarias. No obstante lo anterior, téngase en cuenta que la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados, los mismos se incorporarán en su aplicación. Para mantener una coherencia entre los procesos de fijación ordinaria y extraordinaria, es necesario que los ponderadores de costos que se utilicen en las fijaciones extraordinarias sean los mismos que se empleen en las ordinarias.

b. Posición

El procedimiento para aplicar los ajustes de tarifas derivados del modelo se realizarán de forma semestral. No obstante, el artículo 31 de la Ley 7593 establece que la aplicación de modelos para ajustar tarifas debido a modificaciones de variables externas a la administración del servicio regulado, es de forma anual y no semestral como se plantea en la propuesta. En esta línea, cita además el artículo 11 de la Constitución Política y los artículos 11 y 114 de la Ley General de Administración Pública.

Respuesta

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública establece un criterio de interpretación finalista de la norma administrativa, lo que implica que ésta debe ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirija, y que deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hecho a que se refiere.

Siendo así, lo dispuesto en una norma no puede interpretarse de forma aislada, sino como parte integral del ordenamiento jurídico al cual pertenezca.

Para interpretar lo indicado en el artículo 31 de la ley 7593, es preciso analizar la citada ley en su conjunto pues sólo de esa forma se podría entender cómo se integra una disposición tan específica como la que alude a la periodicidad de las fijaciones tarifarias extraordinarias, dentro del marco general de regulación de servicios públicos que establece esa ley.

El citado artículo establece que "(…) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios (…)". A partir de un análisis integral de esta disposición, se entiende claramente que cuando se dice que la ARESEP "deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas", se está haciendo referencia a la frecuencia mínima de ese tipo de ajustes tarifarios, y no a una frecuencia única. Esta interpretación se sustenta, entre otros, en los siguientes razonamientos:

1. En el mismo párrafo transcrito del artículo 31 se hace explícito que los ajustes ahí referidos son los que se efectúan "en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios". Para reconocer tarifariamente esos cambios en variables de costos externas, es necesario que la ARESEP tenga la flexibilidad necesaria para adecuar la frecuencia de los ajustes, a las tendencias específicas en el comportamiento de esas variables (siempre que esa frecuencia no sea mayor de un año). De otra manera, no se podrían reconocer oportunamente las variaciones importantes en los costos de los operadores que se presenten en cualquier momento del año. Si se dieran variaciones de costos significativas —sean estas hacia la alza o hacia la baja— y la ARESEP estuviera impedida de reconocerlas de forma oportuna, se vería imposibilitada de cumplir con los principios de servicio al costo, de equilibrio financiero de las empresas, de sostenibilidad del servicio y equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios, principios establecidos en la propia Ley 7593, y que de conformidad con los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, la Autoridad Reguladora debe observar en el ejercicio de sus funciones.

2. El mismo artículo 31 de la Ley 7593 establece en su primer párrafo que "Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la ARESEP tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestadoras". En ese párrafo, se concede a la ARESEP la facultad de adecuar sus metodologías y modelos de regulación tarifaria, en función de las características propias de las industrias a regular. Por ello, para cumplir con el artículo 31 de la Ley 7593, los modelos de ajuste extraordinario deberán estar diseñados a la medida de las condiciones financieras, económicas y técnicas de cada industria regulada. Tal facultad debe incluir la definición de los criterios sobre periodicidad de los ajustes, porque de otra manera lo establecido en el párrafo transcrito no se podría cumplir de forma adecuada.

En razón de lo anterior, se considera que no lleva razón el opositor en la interpretación que hace de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 7593. Hacerlo de esa forma implicaría una inobservancia al resto de las disposiciones que establece el ordenamiento jurídico y que las tarifas que rijan para los servicios públicos no se ajusten al principio de servicio al costo, atentando no solo contra el equilibrio financiero de los prestadores de los servicios, sino también contra las necesidades de los usuarios y la continuidad del servicio.

c. Posición

Para el cálculo de la variación del componente de costo correspondiente a los precios de los insumos de mantenimiento para el mes de junio de 2011, se utiliza el precio de los insumos del año 2009 agregándose la diferencia entre el costo de los insumos en el 2012 y el costo de los insumos del 2011, este último factor es ponderado por el cociente entre la diferencia de fechas entre el 2011-2009, y el 2012-2009.

Considera esta Defensoría que la metodología es innecesariamente obscura para el habitante, siendo que es el único rubro de costo en el que se procede de esta forma. Para los demás rubros de costo: precio de los combustibles, salarios del personal técnico y gastos administrativos; se parte de los valores de la última fijación ordinaria (resolución RCR-565-2011). Tampoco son claras en la propuesta las razones por las cuales deben involucrarse el costo de los insumos correspondientes al año 2009, si los mismos fueron considerados en el primer semestre de 2011, según la resolución RCR-565-2011 antes indicada.

A pesar de lo anterior, la Defensoría tiene conocimiento de que ya la ARESEP cuenta con los resultados de la encuesta para la determinación del precio de los insumos para diciembre de 2011 y junio de 2012, de manera que esta primera aplicación para el 2012 podría utilizar estos valores. Debe considerarse también que al día de hoy existe un procedimiento extraordinario que había venido aplicando la Autoridad Reguladora para ajustar de forma extraordinaria las tarifas (Resolución RRG-4308-2005 del 9 de febrero de 2005).

En aras de la transparencia y en el caso en que se apruebe la fórmula de ajuste extraordinario en discusión, la Defensoría recomienda a la Autoridad Reguladora aplicar el procedimiento de fijación extraordinaria en el 2012 con base en la información pertinente para este año, sin involucrar, en el caso de los insumos de mantenimiento, valores de años pasados para los cuales ya existía una metodología de ajuste extraordinario (Resolución RRG-4308-2005) que debió aplicarse de forma oportuna.

Respuesta

En la versión del modelo presentada a audiencia pública el 23 de octubre del 2012, se modificó el procedimiento de fijación tarifaria por primera vez. Producto de ese cambio, se eliminó el mecanismo de interpolación como medio para estimar por primera vez la variación en el costo de la canasta de insumos, en la sección de Justificación de esa propuesta de modelo se indica lo siguiente:

> "A partir de la fijación nacional del año 2004, la ARESEP comenzó a utilizar el tipo de cambio como una variable "proxy", para reflejar la evolución del valor de la canasta de insumos de mantenimiento (bienes mayoritariamente importados). No obstante, hacia finales del 2009, el colón inició un proceso de apreciación respecto al dólar estadounidense, dejando esta variable "proxy" de reflejar el comportamiento de los precios de la canasta de insumos.
>
> Por tal motivo, el valor de los insumos implícito en la última fijación nacional aprobada mediante resolución 565-RCR-2011 de junio 2011, no solo dejó de reflejar la tendencia creciente de los precios entre 2009 y 2011 –tal como el mismo Índice Precios al Consumidor indirectamente lo indicaba–, sino que por el contrario, dicho valor se vio erosionado significativamente por la citada apreciación del colón. Esta situación implica que, para alinear la primera aplicación de este modelo con la última fijación nacional, se deben considerar tres factores: a) el valor de la canasta de insumos con base en la encuesta realizada en el año 2009; b) el efecto de la reducción del tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense, entre mayo del 2009 y junio del 2011; y c) el valor de la canasta de insumos en la fecha correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.
>
> En el trasfondo de la estrategia regulatoria propuesta por ARESEP para el servicio de transporte público de personas modalidad autobús, se habían considerado dos mecanismos para solventar la situación descrita: en primer lugar, vía modelo extraordinario, actualizar el reconocimiento de la evolución del precio de los insumos entre junio 2011 y los valores de la encuesta a utilizar en la primera aplicación del modelo –punto c) anterior–; en segundo lugar, subsanar el efecto de la reducción del tipo de cambio entre mayo del 2009 y junio del 2011 –puntos a) y b)–, a través de una fijación nacional ordinaria.
>
> Posteriormente, al iniciar los preparativos del proceso de fijación nacional ordinaria, se identificó la necesidad de realizar una revisión, actualización y validación de la base de datos de las diferentes rutas de buses, entre otras tareas indispensables, esfuerzo que por su amplitud demanda una intensa labor que se prevé culminará hasta el primer semestre del año 2013. Por esta razón, la ARESEP modificó la propuesta de estrategia regulatoria para este servicio, de manera que los tres puntos citados se consideren en la primera aplicación del modelo extraordinario."

Adicionalmente en la sección 4.10.a Aplicación por primera vez, se describe el detalle del cálculo del costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, que indica lo siguiente: "como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el modelo ordinario para el primer semestre del 2011, que corresponden a los valores derivados de la encuesta de insumos de mantenimiento, aprobada mediante la resolución RRG-9767-2009, aplicando la corrección correspondiente a la reducción inducida por la apreciación del colón con respecto al dólar estadounidense –según el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica– entre el 18 de mayo del 2009 (fecha de la publicación en La Gaceta N°94 de la citada resolución) y el

23 de junio del 2011 (fecha de audiencia de la última fijación nacional aprobada mediante la resolución 565-RCR-2011).”

El valor considerado en la fijación del 23 de junio del 2011, incorpora las variaciones del tipo de cambio desde el 18 de mayo del 2009. Como el tipo de cambio entre dichas fechas se redujo, ese efecto se reflejó en la tarifa fijada en junio del 2011, mientras que, en la realidad y según la información disponible (índices de precios, cotizaciones de algunos insumos), el costo de la canasta de insumos continuaba creciendo. Para corregir esta distorsión, la aplicación por primera vez del modelo debe partir del valor de la canasta de insumos en mayo del 2009, afectado por la revaluación del colón respecto del USA dólar observada hasta el 23 de junio del 2011, ya que esos son los efectos reales incorporados en las tarifas a esa fecha. Al comparar el valor de la última encuesta disponible al momento de la primera fijación, con el valor de la canasta al 18 de mayo del 2011 (ajustada por el tipo de cambio, según las reglas propuestas), lo que se hace es determinar la variación que permite actualizar el costo total por kilómetro de la canasta de insumos, revirtiendo así la distorsión acumulada, producto de la apreciación del colón. Esto permite crear un punto de partida corregido, a partir del cual se pueden aplicar las futuras fijaciones.

d. Posición

La Defensoría considera que, en su criterio, en procura de una mayor transparencia y credibilidad del proceso extraordinario, la encuesta de insumos “debe recaer sobre el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), al constituir éste el ente público especializado en materia de encuestas y censos”. Indica que la Autoridad Reguladora debe considerar “que la metodología de encuesta expuesta en el documento no presenta la rigurosidad técnica que un estudio de ese tipo demanda, lo cual torna la propuesta poco objetiva y poco transparente.”

“Debido a lo anterior, la Defensoría solicita a la Aresep que, de aprobarse el modelo de ajuste extraordinario, se contrate la realización de esa encuesta periódica con el INEC, de forma que se garantice a los usuarios y prestatarios del servicio que esta variable operativa será determinada de forma transparente y objetiva, ajena a intereses particulares. (...)”

Respuesta

En primer lugar, debe indicarse que el hecho de que la Autoridad Reguladora lleve a cabo las encuestas no significa que éstas no se vayan a realizar de forma transparente y objetiva. La Autoridad Reguladora como institución autónoma encargada de regular los servicios públicos, en el ejercicio de sus funciones debe ajustarse al principio de legalidad y a las reglas unívocas de la ciencia o la técnica. En ningún proceso de fijación de tarifas, la Autoridad Reguladora actúa como un interesado directo de los aumentos o disminuciones, ya que el papel de este Ente es funcionar como regulador de los servicios públicos.

Ahora bien, considerando la relevancia de la encuesta de insumos, la ARESEP incorporó en la sección 4.9 del modelo extraordinario discutido la siguiente disposición: “… El desarrollo de este estudio estará bajo la responsabilidad y dirección de un profesional en estadística, quién tendrá a su cargo el planeamiento, coordinación, ejecución y validación de los resultados, de conformidad con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicables.” La previsión de poner la encuesta bajo la responsabilidad de un profesional en estadística, refleja precisamente el compromiso de ARESEP de obtener resultados objetivos. La sección 4.9 del informe del modelo, señala los criterios técnicos mínimos para el desarrollo de la encuesta. No obstante, el profesional en estadística responsable del estudio, debe vigilar el detalle de la ejecución del mismo, de conformidad con las técnicas propias de su especialidad.

En cuanto a la transparencia de la encuesta, nótese que en la propuesta metodológica se indica que "Debido a la situación particular antes mencionada, las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública.". Es así como por medio de ese espacio de participación ciudadana se garantiza la transparencia del proceso, encuesta y aplicación del modelo.
Finalmente se le indica al opositor, que en la misma sección 4.9 citada, se expresa que "(...) La ARESEP podrá realizar estas encuestas con su propio equipo técnico, o contratarlas externamente a una entidad competente para ese fin." Así, existe la posibilidad de contratar al INEC, o cualquier ente idóneo, para desarrollar la encuesta.

e. Posición

La Defensoría señala que existen diversas razones por las cuales algunos ciudadanos que tengan interés en oponerse a un ajuste de tarifas que se haga por el procedimiento extraordinario, no lo puedan hacer por el mecanismo de consulta pública que ha ideado ARESEP, a pesar de los medios tecnológicos que hay a disposición, pero en cambio, sí pueden asistir a la audiencia pública a interponer sus argumentos de Posición. Por lo anterior, indudablemente que la Defensoría de los Habitantes apoya que las fijaciones tarifarias en las que se aplique esta metodología sean sometidas a audiencia pública, con lo cual se dará una participación más efectiva a los habitantes, y se cumple además, el precepto constitucional de participación ciudadana.

Respuesta

La Sala Constitucional, en su resolución Nº 2007-11266 del 8 de agosto de 2007, dispuso que ARESEP "(...) se encuentra obligada a idear e incorporar (...) un mecanismo que asegure la participación de las personas ante solicitudes de aumento extraordinario (...)". En atención al mandato citado, mediante resolución RRG-7205-2007 del 7 de setiembre del 2007, ARESEP, "con el fin de contemplar la participación ciudadana en las fijaciones extraordinarias de tarifas de servicios públicos", estableció un lineamiento para posibilitar y propiciar dicha participación, que se ha denominado consulta pública. No obstante, por las particularidades de este modelo automático, especialmente por el hecho de que los valores de la encuesta de insumos se someterán a conocimiento (y posteriormente a aprobación) en forma simultánea con las fijaciones tarifarias, la ARESEP incorporó en la sección 4.10 del informe, el mecanismo de audiencia pública, como el medio de participación ciudadana más adecuado en este caso.

1.2 Luis Gómez Chaves

a. Posición

El Sr. Gómez Chaves se opone al modelo porque considera que hay algunos aspectos que no se están tomando en cuenta dentro del mismo. Los puntos que enumera son los siguientes:

a. Mal estado de las unidades: aseo, goteras, timbres que no funcionan, puertas y ventanas en mal estado, barras electrónicas mal ubicadas que incomodan a los clientes.
b. Calidad del servicio: conductores malhumorados, temeraria forma de conducir.
c. Trato incorrecto hacia los clientes.
d. Irrespeto a los adultos mayores.
e. Clientes que no usan la puerta trasera por miedo a que el chofer arranque y los bote a la hora de bajarse del bus.
f. Morosidad con la CCSS y el INA.

Respuesta

El Sr. Gómez Chaves señala una serie de importantes fallas que, en su criterio, afectan el servicio de transporte de personas, modalidad autobús. Aunque las deficiencias apuntadas son numerosas y relevantes, el modelo automático sometido a audiencia pública está delimitado, en sus objetivos y alcance, a la metodología para aplicar las fijaciones tarifarias extraordinarias en el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús. Este instrumento no regula temas de calidad y seguridad del servicio, o la eventual morosidad del operador en sus obligaciones con entidades públicas, aunque ARESEP reconoce la importancia fundamental que estos aspectos tienen para el ciudadano. No obstante lo anterior, se procede a trasladar la denuncia planteada a la Dirección de Servicios de Transportes de esta Autoridad Reguladora para que lleve a cabo la correspondiente valoración.

b. Posición

El término extraordinario significa fuera de lo común y con esta propuesta se pretende aplicar cada seis meses.

Respuesta

El opositor indica que "El término extraordinario significa fuera de lo común y con esta propuesta se pretende aplicar cada seis meses." Esa es la primera acepción del término, según el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE). En la segunda acepción, el DRAE indica que extraordinario también significa "Añadido a lo ordinario", que se asemeja más al sentido en el que, en este caso, se utiliza el término. Al modelo se le denomina extraordinario, en parte para diferenciarlo del ordinario, que se aplica con otros criterios. El artículo 30 de la Ley 7593 establece la distinción entre las fijaciones ordinarias y extraordinarias. En este caso, el citado artículo establece que "(...) Serán fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico (...)". De manera que, este artículo, complementado con el 31 de la misma Ley, faculta a ARESEP para utilizar con propiedad el término extraordinario en este modelo.

1.3 Consejero del Usuario

a. Posición

En el folio 09 del expediente OT-109-2012 se indica que el resultado del modelo se aplicará a todas las rutas que operen en el territorio nacional, cuyos titulares cumplan con la normativa vigente. Sin embargo no aclara ni delimita que se entenderá por "normativa vigente" dejando abierta la posibilidad de utilizar la discrecionalidad por parte de la administración para interpretar antojadizamente la "normativa vigente" que se debe aplicar… Así las cosas, no hay claridad por parte de la propuesta sobre lo que se entiende por "normativa vigente" que deben de cumplir los concesionarios y permisionarios de las rutas de autobús nacionales.

Respuesta

Se le aclara al opositor que en el alcance del modelo propuesto llevado a audiencia pública el 23 de octubre de 2012 se especifica que éste se aplica de oficio a todas las rutas que operen en el territorio nacional y cumplan con el requisito de contar con título habilitante vigente para prestar el servicio. Lo anterior, de conformidad con lo estipulado en el artículo 29 de Ley 7593, que faculta a la Autoridad Reguladora para establecer los requisitos y condiciones, que deberán cumplirse como parte de los trámites tarifarios. Dado que esta propuesta de procedimiento extraordinario se tipifica como una fijación a la industria, de conformidad con lo que indica el artículo 31 de la Ley 7593, no estamos en presencia de disposiciones que se apliquen para el trámite individual de un prestador del servicio público. Conviene agregar que el artículo 6, inciso c), de la Ley 7593, faculta a la Autoridad Reguladora para que ejerza las acciones necesarias para verificar el cumplimiento de ciertas obligaciones, en el momento y forma que lo considere oportuno.

b. Posición

La Consejería del Usuario considera que no se dan las condiciones para aplicar en este caso un modelo de ajuste extraordinario o automático. Argumenta, no se dan las condiciones de caso fortuito y fuerza mayor. Asimismo, indica que, en su criterio, tampoco se cumplen las condiciones de los modelos automáticos de ajuste, condición que también puede sustentar la aplicación del modelo extraordinario. Además, manifiesta que "(...) En ninguna parte del artículo 31 se habla de fijaciones automáticas o extraordinarias por lo que no hay sustento legal para interpretar la aplicación de un modelo de ajuste anual de tarifas como un modelo automático o extraordinario. De esta forma, al no cumplir con ninguna de las dos condiciones, el modelo no se puede considerar como extraordinario a diferencia del Modelo extraordinario de combustibles, el cual cumple con las dos condiciones y la misma sala constitucional ha validado en diferentes votos (2012-008310, 2007-06184)."

Respuesta

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública establece un criterio de interpretación finalista de la norma administrativa, lo que implica que ésta debe ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirija, y que deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hecho a que se refiere.

Siendo así, lo dispuesto en una norma no puede interpretarse de forma aislada, sino como parte integral del ordenamiento jurídico al cual pertenezca.

Específicamente, en este caso, los artículos 30 y 31 de la Ley 7593 deben interpretarse en su conjunto, ya que se complementan. El artículo 30 indica que "(...) Serán fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico (...) y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste." Por su parte, el artículo 31 establece que "(...) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente."

Puede observase que, en tanto el artículo 30 indica que las fijaciones extraordinarias son aquellas que consideran variaciones importantes en el entorno económico, el artículo 31 se refiere a la aplicación de modelos de ajuste tarifario en función de la modificación de variables externas.

Precisamente, las variables externas constituyen parte del entorno económico. Por otro lado, entre las variables externas que cita el artículo 31 se encuentran los precios de los hidrocarburos y las fijaciones salariales, dos de las cuatro variables que considera este modelo extraordinario. Finalmente, este artículo faculta a la ARESEP para que incorpore "cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente." ARESEP, en uso de esta facultad que le confiere la ley, consideró pertinente incorporar también los costos de la canasta de insumos (aceites, grasas, líquido de frenos, llantas, neumáticos, reencauches, la mayoría de ellos importados) y los gastos administrativos dirigidos a cumplir requisitos obligatorios para operar (seguros, canon, impuestos, revisión técnica). Estos dos últimos grupos de costos (insumos de mantenimiento y gastos administrativos), son "variables externas a la administración de los prestadores de los servicios", ya que éstos no pueden incidir en el precio de las mismas.

Por lo anterior, es legítimo incluirlas como parte de un modelo extraordinario, con el objeto de propiciar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por ende, las necesidades de los usuarios y la continuidad operativa de un servicio público, como en este caso el transporte remunerado de personas por autobús.

c. Posición

Los coeficientes de consumo que utiliza la ARESEP para fijar tarifas están desactualizados y no reflejan la realidad. El coeficiente de combustible, salarios y canasta de insumos fueron establecidos mediante oficio DGET-020-97 del 14 de enero de 1997. Hace 15 años se establecieron estos coeficientes y no se han actualizado. Por esto, resulta poco procedente incluir en el "nuevo" modelo parámetros con 15 años de antigüedad debido a que no reflejan la realidad. Esto puede ir en perjuicio de usuarios y empresarios, porque sus costos no se estiman correctamente. Igualmente, los pesos ponderados a utilizar son de la resolución RRG-3751-2004 del 14 de julio de 2004, ponderadores con más de 8 años de antigüedad.

Respuesta

Se le indica al opositor que la propuesta de modelo extraordinario tiene como base un modelo desarrollado en el MOPT. El modelo, los coeficientes y los ponderadores continúan vigentes y son utilizados en las fijaciones ordinarias. Para mantener una coherencia entre los procesos de fijación ordinaria y extraordinaria, es necesario que los ponderadores de costos que se utilicen en las fijaciones extraordinarias sean los mismos que se empleen en las ordinarias.

No obstante lo anterior, téngase en cuenta que la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados, los mismos se incorporarán en su aplicación.

d. Posición

Al igual que en la anterior posición al modelo de ajuste automático de autobuses (OT-057-2011) esta Consejería del Usuario está convencida que no se deben de usar medidas aritméticas para estimar el costo de la canasta de insumos ya que con esto se incentiva la ineficiencia porque sin que importe donde realiza la compra (sea cara o barata) igual le reconocen parte de ese costo. Una propuesta eficiente sería utilizar el valor mínimo de las cinco cotizaciones, así el consumidor no tendría que pagar las imperfecciones del mercado.

Respuesta

Las medidas de posición central, tales como promedio, mediana y otras, son parte de las técnicas estadísticas válidas y usuales. En este marco técnico, no es correcto afirmar que el valor mínimo es más representativo del valor de mercado que la mediana de las observaciones obtenidas mediante una encuesta técnicamente elaborada. Además, este modelo prevé que la encuesta sea realizada bajo la responsabilidad de un profesional en estadística. Ya sea que el mercado de suministros de insumos, eventualmente tuviera imperfecciones o no, la encuesta reflejará los precios reales, a fin de reconocerlos y no romper el equilibrio económico del operador. En este sentido, se debe tener presente que las compras de insumos por parte de la industria de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, incluyen una cantidad importante de proveedores, cuyos precios, como en otros mercados, pueden diferir por muchas razones (geográficas, comerciales, estratégicas, de escala, integración, etc.).

En todo caso, para los efectos de este procedimiento automático en particular, lo que cuenta son los porcentajes de variación de los precios en un periodo dado, y no tiene tanta relevancia el valor absoluto de los mismos, siempre que se mantenga la consistencia en las especificaciones de las de los insumos y el método de muestreo de los proveedores; lo anterior sin perjuicio de que se den situaciones imprevistas de un periodo a otro, lo cual escapa al alcance de este modelo.

e. Posición

La Consejería del Usuario ve con buenos ojos la propuesta de utilizar la Audiencia Pública como el mecanismo de participación ciudadana al que se someterán las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación del modelo de ajuste tarifario una vez aprobado, tal como se indica en el apartado 4.10, folio 38, párrafo tercero, penúltimo reglón.

Respuesta

La Consejería del Usuario y ARESEP coinciden en que, en este caso, es adecuada la aplicación de la figura de audiencia pública como mecanismo para promover y facilitar la participación ciudadana, tal y como se indica en la sección 4.10, Aplicación del Modelo. En esta se establece claramente que "… las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto en este modelo.

f. Posición

La Consejería del Usuario manifiesta que las variaciones en los costos de combustibles, salarios y gastos administrativos, deben responder a la diferencia entre el costo del semestre actual (aquel en que se aplica el modelo) y el costo del semestre inmediato anterior al de la aplicación. Considera que no se justifica utilizar como costo del período anterior el costo correspondiente al primer semestre del 2011, como lo dice el modelo. En el caso de los insumos de mantenimiento, presenta el mismo argumento, agregando que el uso de la interpolación lineal para estimar los costos de la canasta de insumos de mantenimiento a junio del 2011 "presenta mayor distorsión" y no se justifica. Aporta un ejemplo de variación de costos de la canasta de insumos que considera ilustra el caso.

Respuesta

En la versión del modelo presentada a audiencia pública el 23 de octubre del 2012, se modificó el procedimiento de fijación tarifaria por primera vez. Producto de ese cambio, se eliminó el mecanismo de interpolación como medio para estimar por primera vez la variación en el costo de la canasta de insumos, en la sección de Justificación de esa propuesta de modelo se indica lo siguiente:

"A partir de la fijación nacional del año 2004, la ARESEP comenzó a utilizar el tipo de cambio como una variable "proxy", para reflejar la evolución del valor de la canasta de insumos de mantenimiento (bienes mayoritariamente importados). No obstante, hacia finales del 2009, el colón inició un proceso de apreciación respecto al dólar estadounidense, dejando esta variable "proxy" de reflejar el comportamiento de los precios de la canasta de insumos.

Por tal motivo, el valor de los insumos implícito en la última fijación nacional aprobada mediante resolución 565-RCR-2011 de junio 2011, no solo dejó de reflejar la tendencia creciente de los precios entre 2009 y 2011 –tal como el mismo Índice Precios al Consumidor indirectamente lo indicaba–, sino que por el contrario, dicho valor se vio erosionado significativamente por la citada apreciación del colón. Esta situación implica que, para alinear la primera aplicación de este modelo con la última fijación nacional, se deben considerar tres factores: a) el valor de la canasta de insumos con base en la encuesta realizada en el año 2009; b) el efecto de la reducción del tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense, entre mayo del 2009 y junio del 2011; y c) el valor de la canasta de insumos en la fecha correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.

En el trasfondo de la estrategia regulatoria propuesta por ARESEP para el servicio de transporte público de personas modalidad autobús, se habían considerado dos mecanismos para solventar la situación descrita: en primer lugar, vía modelo extraordinario, actualizar el reconocimiento de la evolución del precio de los insumos entre junio 2011 y los valores de la encuesta a utilizar en la primera aplicación del modelo –punto c) anterior–; en segundo lugar, subsanar el efecto de la reducción del tipo de cambio entre mayo del 2009 y junio del 2011 –puntos a) y b)–, a través de una fijación nacional ordinaria.

Posteriormente, al iniciar los preparativos del proceso de fijación nacional ordinaria, se identificó la necesidad de realizar una revisión, actualización y validación de la base de datos de las diferentes rutas de buses, entre otras tareas indispensables, esfuerzo que por su amplitud demanda una intensa labor que se prevé culminará hasta el primer semestre del año 2013. Por esta razón, la ARESEP modificó la propuesta de estrategia regulatoria para este servicio, de manera que los tres puntos citados se consideren en la primera aplicación del modelo extraordinario."

Adicionalmente en la sección 4.10.a Aplicación por primera vez, se describe el detalle del cálculo del costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, que indica lo siguiente: "como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el modelo ordinario para el primer semestre del 2011, que corresponden a los valores derivados de la encuesta de insumos de mantenimiento, aprobada mediante la resolución RRG-9767-2009, aplicando la corrección correspondiente a la reducción inducida por la apreciación del colón con respecto al dólar estadounidense –según el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica– entre el 18 de mayo del 2009 (fecha de la publicación en La Gaceta N°94 de la citada resolución) y el 23 de junio del 2011 (fecha de audiencia de la última fijación nacional aprobada mediante la resolución 565-RCR-2011)."

El valor considerado en la fijación del 23 de junio del 2011, incorpora las variaciones del tipo de cambio desde el 18 de mayo del 2009. Como el tipo de cambio entre dichas fechas se redujo, ese efecto se reflejó en la tarifa fijada en junio del 2011, mientras que, en la realidad y según la información disponible (índices de precios, cotizaciones de algunos insumos), el costo de la canasta de insumos continuaba creciendo. Para corregir esta distorsión, la aplicación por primera vez del modelo debe partir del valor de la canasta de insumos en mayo del 2009, afectado por la revaluación del colón respecto del USA dólar observada hasta el 23 de junio del 2011, ya que esos son los efectos reales incorporados en las tarifas a esa fecha. Al comparar el valor de la última encuesta disponible al momento de la primera fijación, con el valor de la canasta al 18 de mayo del 2011 (ajustada por el tipo de cambio, según las reglas propuestas), lo que se hace es determinar la variación que permite actualizar el costo total por kilómetro de la canasta de insumos, revirtiendo así la distorsión acumulada, producto de la apreciación del colón. Esto permite crear un punto de partida corregido, a partir del cual se pueden aplicar las futuras fijaciones.

g. Posición

La Consejería del Usuario ve con buenos ojos que el modelo propuesto permita ajustes en ambos sentidos (aumentos y rebajas).

Respuesta

Nuevamente, la Consejería del Usuario y ARESEP coinciden en la conveniencia de que el modelo extraordinario objeto de este informe, considere explícitamente la posibilidad de ajustes (incrementos o deducciones) en la tarifa, en función de los valores de costos determinados al aplicarlo.

h. Petitoria

1. Se replantee la solicitud de oficio de la Autoridad Reguladora para determinar el "Modelo Automático de Ajuste para el Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad de Autobús". Expediente OT-109-2012.

2. Se reconsidere el sustento legal que define el modelo como extraordinario.

3. No se elimine el procedimiento de audiencia pública para los nuevos modelos.

4. Se presenten las justificaciones técnicas de la aplicación por primera vez.

5. Se aclare la normativa vigente que deben de cumplir los prestadores del servicio.

6. Se actualizan los coeficientes de consumo y los ponderadores.

7. Replantear el uso de medidas aritméticas en la encuesta de insumos.

Respuesta

Se le aclara al Consejero del Usuario que la propuesta discutida en la audiencia pública del 12 de agosto de 2012 fue replanteada y discutida nuevamente en la audiencia pública del 23 de octubre de 2012, y que en los términos planteados en esa segunda audiencia, así como en lo indicado en la respuesta a sus oposiciones, fue como se modificó la propuesta original.

Los demás puntos indicados en la petitoria fueron contestados a través de las respuestas específicas a las diferentes posiciones presentadas por el Consejero del Usuario.

1.4 Asociación Consumidores de Costa Rica

a. Posición

Manifiesta Consumidores de Costa Rica que no existe justificación técnica respecto del peso de los diferentes rubros que componen el modelo de ajuste. Considera que este problema deja en total indefensión a los usuarios en el tanto el peso de los referidos rubros son parte integrante del modelo, por lo que, al no contar con justificación técnica para este tema, queda invalidado el modelo como tal. La resolución RJD-168-2011 estableció que se iba a realizar un estudio específico sobre el tema en cuestión; estudio que no consta en el expediente en discusión, incluso, en el folio 15 del expediente se determina el peso de los diferentes rubros, sin que se haga referencia a estudio alguno para determinar su peso en el modelo.

Respuesta

Se le indica al opositor que la propuesta de modelo extraordinario tiene como base un modelo desarrollado en el MOPT. El modelo, los coeficientes y los ponderadores continúan vigentes y son utilizados en las fijaciones ordinarias. No obstante lo anterior, téngase en cuenta que la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados, los mismos se incorporarán en su aplicación. Para mantener una coherencia entre los procesos de fijación ordinaria y extraordinaria, es necesario que los ponderadores de costos que se utilicen en las fijaciones extraordinarias sean los mismos que se empleen en las ordinarias.

No obstante lo anterior, téngase en cuenta que la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados los mismos se incorporarán en su aplicación.

b. Posición

En el folio 16 del expediente administrativo se indica que la metodología para determinar el costo de los insumos se realizará por medio de facturas proforma. Este mecanismo no garantiza que los precios de los insumos sean los de mercado, en el tanto las empresas de venta conocen que dicha proforma no garantiza una venta; en realidad consideramos más oportuno, un estudio de campo, donde la ARESEP verifique, en la sede de la muestra escogida de empresas proveedoras los precios reales de venta al sector autobusero.

Respuesta

La solicitud de cotizaciones formales a proveedores, constituye un procedimiento válido para obtener información en un estudio de mercado dirigido a establecer los precios vigentes para ciertas categorías de bienes. Por otra parte, la entrega de una cotización o una factura proforma es parte integral, usual y normal de la práctica comercial de los proveedores cuando se les solicita el precio de los bienes que comercializan. Esta cotización o factura proforma se puede obtener en la sede del proveedor, por correo físico, electrónico o por cualquier otro medio idóneo.

1.5 Foro Nacional de Transporte Público Modalidad Autobús

a. Posición

Indica la propuesta que "Los gastos administrativos corresponden a los contemplados en el modelo de fijación ordinario"; sin embargo, se debe indicar que se omitió para la estimación de la evolución de dicho gasto, lo correspondiente a salarios administrativos, a pesar que tiene una participación muy significativa en este rubro y es el de más simple cuantificación de los contenidos en el modelo de fijaciones ordinarias, ya que el mismo representa el 10% del costo del personal de operación y mantenimiento. Si se busca mantener una consistencia entre el modelo ordinario y el que se propone, es fundamental incorporar el costo de los salarios del personal administrativo. Esta inclusión de salarios administrativos dentro del rubro de gastos administrativos permite una estimación mucho más exacta y consistente con el modelo de cálculo tarifario vigente en las fijaciones individuales ordinarias, en lo relativo al cálculo del costo total de gastos administrativos y por ende mejora la estimación del peso relativo promedio de esta variable según la propuesta de modificación al modelo en esta audiencia y por supuesto es mucho más acorde a la realidad operativa de las empresas y se enmarca dentro de las variables que considera el modelo.

Respuesta

Dentro del concepto de gastos administrativos, este modelo incluye los siguientes: Seguro obligatorio (SOA), impuesto de ventas sobre SOA, impuesto a favor de las municipalidades, Ley 7088 y reformas, impuesto a la propiedad de vehículos, timbre de fauna silvestre, seguro voluntario (coberturas A y C), revisión técnica vehicular, canon de regulación y canon del CTP.

Los conceptos anteriores tienen en común que representan requisitos administrativos, y constituyen por lo tanto gastos de cumplimiento obligatorio, para poder operar a derecho en el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús. Los rubros considerados no pretenden incorporar la totalidad de los gastos administrativos del operador, entendidos en sentido amplio. En concreto, los salarios del personal administrativo están excluidos, al igual que suministros de oficina, depreciación de equipo de oficina y otros rubros de tipo administrativo.

b. Posición

A.- En la propuesta se establece que "se calculará la mediana de los precios de las cotizaciones o proformas obtenidas para cada insumo. Se eliminarán posibles valores extremos en los precios recopilados", ante lo cual se debe aclarar que en el ámbito de la estadística, la mediana, representa el valor de la variable de posición central en un conjunto de datos ordenados. Su cálculo no se ve afectado por valores extremos: partiendo de lo anterior no debe excluirse los valores extremos como se propone o bien en su lugar aplicar sobre los cinco o menos datos encuestados un promedio simple o ponderado.

B.- Es importante que en los estudios de mercado que se realicen se guarde la consistencia en lo relativo a la variación de precios cuando se compare unidad o cantidad de medida de referencia. Para lograr que la variación sea estrictamente por cambio en los precios debe observarse como práctica que la medición o comparación sea para el mismo producto entre períodos, en relación con características técnicas y de marca igual, pues de lo contrario se podrían generar errores de estimación en exceso o en defecto (al compararse cosas distintas); por lo tanto, se debe solicitar cotizaciones o facturas proforma de los precios (I.V.I. incluido) de los insumos, de por lo menos cinco distribuidores debidamente inscritos y autorizados en el mercado local, para cada tipo de insumo.

Se debe hacer la comparación siempre observando que la variación de precio es en relación a un mismo producto (características técnicas y marca igual entre períodos). Para la variación del precio de los insumos se deberían utilizar cinco marcas líderes en el mercado y compararlas con las mismas marcas y mismas características técnicas. Para la determinación de las marcas líderes se debería tomar en cuenta la posición de los prestatarios del servicio a través de encuestas u otro mecanismo de consulta similar.

Respuesta

En relación con la posición manifestada por el FNTPMA sobre los criterios técnicos de la encuesta de insumos, ARESEP manifiesta lo siguiente:

A. Con el propósito de garantizar que la encuesta de insumos satisfaga los requisitos técnicos necesarios, en la sección 4.9. del informe se han establecido una serie de criterios mínimos para ejecutarla. Con ese fin, en esa misma sección, se establece que "El desarrollo de este estudio estará bajo la responsabilidad y dirección de un profesional en estadística, quién tendrá a su cargo el planeamiento, coordinación, ejecución y validación de los resultados, de conformidad con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicables". Así las cosas, en la propuesta llevada a audiencia el 23 de octubre de 2012 no consideró la eliminación de esos valores extremos.

B. La encuesta tiene por finalidad medir los precios de los insumos para mantenimiento de los autobuses contemplados en esta propuesta de modelo de fijación tarifaria. En efecto, para que la comparación sea válida, los productos deben tener características técnicas similares. En este modelo se establece que se entenderá por productos similares aquellos con "(...) características físicas y propiedades químicas equivalentes (...)". De manera que la comparabilidad debe realizarse entre productos similares, pero no es indispensable que, en todos los casos, se trate de los mismos proveedores o marcas, ya que la encuesta debe reflejar en el tiempo los cambios que se observen en el mercado.

c. Posición

Se establece en la propuesta que los precios de insumos de mantenimiento y administrativos, una vez actualizados se aplicarán en los procedimientos ordinarios de fijación de tarifas, ante lo cual se sugiere que se incluya también la actualización del valor del autobús, considerando el precio unitario del vehículo nuevo, ya que el modelo de ajuste de precios debe responder al principio de servicio al costo. Recuérdese que es la forma usual en que se ha procedido, tal como consta en la resolución RRG-9767-2009, que se cita como referencia "Normativa General" de esta propuesta.

Respuesta

Los modelos de ajuste extraordinario consideran únicamente ciertos elementos que inciden en los costos de operación, los cuáles se especifican en el modelo. Estos elementos se limitan a lo permitido por los artículos 30 y 31 de la Ley 7593 y no contemplan rubros de inversión. La revisión de los costos de inversión, por su parte, es realizada durante los procesos de fijación ordinaria, en los que se estudia la estructura de costos de la industria regulada. En este sentido, el artículo 30 de la Ley 7593 establece que "(...) Serán [*fijaciones*] de carácter ordinario aquellas que contemplen factores de costo e inversión (...)". Por lo tanto, la actualización de los costos de los rubros de inversión, corresponde al ámbito de las fijaciones ordinarias.

d. Posición

Para determinar el costo de la canasta de insumos para mantenimiento, como valores del período base se considerarán "los derivados de la interpolación lineal entre los valores vigentes en el modelo ordinario para el primer semestre de 2011 y los correspondientes a la encuesta del período actual"; mientras que para los gastos administrativos, "se considerarán los vigentes en el primer semestre del 2011". Lo cual genera un procedimiento de cálculo heterogéneo entre ambos gastos, y hemos de insistir en que se aplique un procedimiento homogéneo para lograr establecer los valores reconocidos y que sirvan de base para la aplicación por primera vez del modelo automático de ajuste de tarifas, sobre todo si partimos de que los valores reconocidos en el modelo ordinario de 2011 son los establecidos en la Resolución del Regulador General 9767 del 6 de mayo de 2009, ya que para las fijaciones individuales no se han actualizado dichos valores.

FNTPMA solicita "que se cumpla con el objetivo indicado en el modelo propuesto, en el sentido de asegurar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera, y por lo tanto para la continuidad operativa del servicio de transporte público por autobús". También propone que "para el cálculo de la estimación de los valores base 2011 de los insumos de mantenimiento y administrativos, un procedimiento homogéneo para ambos costos basado en los indicadores de actualización de tarifas utilizado en el periodo 2010 y 2011, lo cual respeta el objetivo del modelo propuesto en el sentido de asegurar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por lo tanto la continuidad operativa del servicio de transporte público por autobús".

Respuesta

En la versión del modelo presentada a audiencia pública el 23 de octubre del 2012, se modificó el procedimiento de fijación tarifaria por primera vez. Producto de ese cambio, se eliminó el mecanismo de interpolación como medio para estimar por primera vez la variación en el costo de la canasta de insumos, en la sección de Justificación de esa propuesta de modelo se indica lo siguiente:

> "A partir de la fijación nacional del año 2004, la ARESEP comenzó a utilizar el tipo de cambio como una variable "proxy", para reflejar la evolución del valor de la canasta de insumos de mantenimiento (bienes mayoritariamente importados). No obstante, hacia finales del 2009, el colón inició un proceso de apreciación respecto al dólar estadounidense, dejando esta variable "proxy" de reflejar el comportamiento de los precios de la canasta de insumos.
>
> Por tal motivo, el valor de los insumos implícito en la última fijación nacional aprobada mediante resolución 565-RCR-2011 de junio 2011, no solo dejó de reflejar la tendencia creciente de los precios entre 2009 y 2011 –tal como el mismo Índice Precios al Consumidor indirectamente lo indicaba–, sino que por el contrario, dicho valor se vio erosionado significativamente por la citada apreciación del colón. Esta situación implica que, para alinear la primera aplicación de este modelo con la última fijación nacional, se deben considerar tres factores: a) el valor de la canasta de insumos con base en la encuesta realizada en el año 2009; b) el efecto de la reducción del tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense, entre mayo del 2009 y junio del 2011; y c) el valor de la canasta de insumos en la fecha correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.

En el trasfondo de la estrategia regulatoria propuesta por ARESEP para el servicio de transporte público de personas modalidad autobús, se habían considerado dos mecanismos para solventar la situación descrita: en primer lugar, vía modelo extraordinario, actualizar el reconocimiento de la evolución del precio de los insumos entre junio 2011 y los valores de la encuesta a utilizar en la primera aplicación del modelo –punto c) anterior–; en segundo lugar, subsanar el efecto de la reducción del tipo de cambio entre mayo del 2009 y junio del 2011 –puntos a) y b)–, a través de una fijación nacional ordinaria.

Posteriormente, al iniciar los preparativos del proceso de fijación nacional ordinaria, se identificó la necesidad de realizar una revisión, actualización y validación de la base de datos de las diferentes rutas de buses, entre otras tareas indispensables, esfuerzo que por su amplitud demanda una intensa labor que se prevé culminará hasta el primer semestre del año 2013. Por esta razón, la ARESEP modificó la propuesta de estrategia regulatoria para este servicio, de manera que los tres puntos citados se consideren en la primera aplicación del modelo extraordinario."

Adicionalmente en la sección 4.10.a Aplicación por primera vez, se describe el detalle del cálculo del costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, que indica lo siguiente: "como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el modelo ordinario para el primer semestre del 2011, que corresponden a los valores derivados de la encuesta de insumos de mantenimiento, aprobada mediante la resolución RRG-9767-2009, aplicando la corrección correspondiente a la reducción inducida por la apreciación del colón con respecto al dólar estadounidense –según el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica– entre el 18 de mayo del 2009 (fecha de la publicación en La Gaceta N°94 de la citada resolución) y el 23 de junio del 2011 (fecha de audiencia de la última fijación nacional aprobada mediante la resolución 565-RCR-2011)."

El valor considerado en la fijación del 23 de junio del 2011, incorpora las variaciones del tipo de cambio desde el 18 de mayo del 2009. Como el tipo de cambio entre dichas fechas se redujo, ese efecto se reflejó en la tarifa fijada en junio del 2011, mientras que, en la realidad y según la información disponible (índices de precios, cotizaciones de algunos insumos), el costo de la canasta de insumos continuaba creciendo. Para corregir esta distorsión, la aplicación por primera vez del modelo debe partir del valor de la canasta de insumos en mayo del 2009, afectado por la revaluación del colón respecto del USA dólar observada hasta el 23 de junio del 2011, ya que esos son los efectos reales incorporados en las tarifas a esa fecha. Al comparar el valor de la última encuesta disponible al momento de la primera fijación, con el valor de la canasta al 18 de mayo del 2011 (ajustada por el tipo de cambio, según las reglas propuestas), lo que se hace es determinar la variación que permite actualizar el costo total por kilómetro de la canasta de insumos, revirtiendo así la distorsión acumulada, producto de la apreciación del colón. Esto permite crear un punto de partida corregido, a partir del cual se pueden aplicar las futuras fijaciones.

e. Posición

En el apartado "Resumen", punto 9, folio 3 del informe técnico, se indica que "Los procesos para aplicar los ajustes de tarifas derivados de este modelo, iniciarán el primer día hábil de enero y junio de cada año". Consideramos recomendable que se corrija lo que aparenta ser error material en cuanto a la referencia al mes de "junio", debiendo decir "julio", de acuerdo con lo que se estipula en las páginas siguientes del Informe.

Respuesta

Se está de acuerdo con esta posición en el sentido de corregir el error material que se presenta en el numeral 9. del Resumen, en el cual se indicó "junio" en vez de " julio", que es lo correcto.

1.6 Ignacio Barquero Guevara, con cédula de identidad 1-363-385.

a. Posición

Indica el Sr. Barquero, que el tipo de cambio del colón con respecto al dólar de los Estados Unidos se ha mantenido estable, pero a pesar de eso, las tarifas de los autobuses y taxis no han sufrido rebajas.

Respuesta

El modelo sometido a audiencia pública, no incluye como parámetro el tipo de cambio del dólar respecto al colón, precisamente por el comportamiento que ha experimentado en los últimos años. Con respecto al efecto del tipo de cambio en las tarifas de los servicios, se le indica que además de ese parámetro, existen otros que afectan las fijaciones tarifarias de los servicios.

b. Oposición

Indica el Sr. Barquero que hay empresas que compran el combustible directamente a RECOPE a precios inferiores a los que se obtienen en las estaciones de servicio.

Respuesta

El modelo propuesto considera la variación relativa en los costos sujetos de ajuste extraordinario, donde se incluye el precio del combustible. En la medida que exista consistencia en los precios comparados, la variación porcentual no tiene por qué ser distinta.

c. Oposición

Sugiere el Sr. opositor que la ARESEP solicite a los operadores que presenten facturas de compras efectivamente realizadas y no "(…) de presupuestos que ellos hagan de lo que van a gastar en insumos (…)", con el fin de conocer los precios de los repuestos, lubricantes, llantas y demás suministros que necesitan los vehículos.

Respuesta
La ARESEP no considera en este modelo los presupuestos formulados por operador. El modelo prevé la recopilación de precios de mercado a través de una encuesta técnicamente elaborada bajo la responsabilidad de un profesional en estadística. Con ese fin, se solicitarán cotizaciones o facturas proforma de los precios (impuestos incluidos) de los insumos de por lo menos cinco proveedores para cada tipo de insumo. Este es un procedimiento válido para obtener información en un estudio de mercado dirigido a establecer los precios vigentes para ciertas categorías de bienes.

d. Oposición

Manifiesta el Sr. Barquero que "(…) la ARESEP tenía un remanente del canon que le cobra a los diferentes empresarios de buses que tendría que devolvérselo a ellos y mi pregunta es ¿Qué ganamos si eso se devolviera a ellos?"

Respuesta

El canon por regulación de la ARESEP es parte de los rubros de costos cuya variación periódica será considerada por el modelo. En caso de un eventual superávit, si procediera la devolución al operador, está se realizaría vía reducción del monto del siguiente canon, lo que a su vez se consideraría en el cálculo de las tarifas cobradas al usuario.

e. Oposición

El opositor señala que a pesar de que el precio de los combustibles ha sufrido rebajas en el transcurso del año, estas no se han observado en las tarifas.

Respuesta

Como costo del combustible, el modelo considera el promedio simple del precio diario durante el semestre inmediato anterior al de la aplicación de la nueva tarifa. Este promedio refleja las variaciones reales del precio del combustible, ya sean aumentos o rebajas. En caso de que el promedio del precio del combustible de un semestre respecto al anterior, muestre una reducción, esta se considerará en la revisión tarifaria. No obstante, se aclara que la variación final en la tarifa al usuario dependerá también de los cambios que sufran los demás rubros de costos incorporados en el modelo.

f. Oposición

Indica el opositor que se enteró por la prensa escrita que la ARESEP gastó recursos en un proceso de selección de superintendentes, el cual fue calificado como infructuoso y pregunta sobre el destino de los recursos invertidos en el proceso.

Respuesta

Este tema no está relacionado con el modelo propuesto.

g. Oposición

El opositor pregunta por la devolución del monto correspondiente al ajuste tarifario aplicado durante el mes y medio que estuvo vigente la versión del modelo extraordinario, previo a que la Sala Constitucional la dejara sin efecto.

Respuesta

Este tema está fuera del ámbito del modelo presentado en la audiencia pública.

2. Audiencia pública del 23 de octubre de 2012

En esta audiencia se presentaron las posiciones correspondientes a los siguientes participantes:

1. Asociación nacional pro defensa de los usuarios de los servicios públicos (ASOPROUSUARIO), cédula jurídica 3-002-652795 (Folios 378 al 382 y 385 al 388).
2. Sigifredo Guevara Díaz, cédula 5-0127-0285 (Folios 383 a 384).
3. Defensoría de los Habitantes (DH), representada por Ana Karina Zeledón Lépiz (Folios 389 a 395).
4. Daniel Fernández Sánchez, en condición de Consejero del Usuario (Folios 396 al 402).
5. Olman Bonilla Oconitrillo, con cédula de identidad 2-0327-0523 (Folios 407 al 408).
6. Leonardo Déreck Meneses Soto, con cédula de identidad 1-0452-0316 (Folios 409 al 413).
7. Enrique Chaves Sanabria, con cédula de identidad 3-0204-0112 (Folios 414 al 415).
8. Jorge Enrique Arce Arce, con cédula de identidad 4-114-407 (Folios 428 al 429).
9. Jairo Ramírez Vega, con cédula de identidad 9-095-517 (Folio 430).
10. María del Pilar Boza Rodríguez, con cédula de identidad 3-264-845 (Folio 430).
11. Marlene Claudel Ortiz, con cédula de identidad 3-204-555 (Folio 431).
12. Fanny María Vega Cordero, con cédula de identidad 3-398-149 (Folio 431 al 432)
13. Kasey Andrea Ramírez Vega, con cédula de identidad 3-374-878 (Folio 433).
14. Stefanny Zamora Madriz, con cédula de identidad 1-1331-076 (Folio 433).
15. Joaquín Redondo Vega, con cédula de identidad 1-809-124 (Folio 434).
16. Matilde Mata Bonilla, con cédula de identidad 3-285-420 (Folio 437 al 438).

Según el Informe de oposiciones y coadyuvancias, oficio 2328-DGPU-2012 (folios 442 al 446), las siguientes oposiciones no fueron adminitidas por carecer de requisitos formales:

17. Gorge Brown, con cédula de identidad 1-926-826.
18. Edwin Moya Bermúdez, con cédula de identidad 1-1086-761.

Seguidamente se procede a contestar cada posición presentada por los participantes.

2.1 Asociación nacional pro defensa de los usuarios de los Servicios Públicos (ASOPROUSUARIO), cédula jurídica 3-002-652795, representada por el señor José Antonio Rojas Hernández, cédula 1-0509-0938 (Folios 378 al 382 y 385 al 388).

Se aclara que esta asociación presentó dos oficios el mismo día y con el mismo número de referencia (JDPD 00109-2012 del 22 de octubre del 2012), los cuales coinciden en la mayor parte de los puntos. Por lo anterior, se responden ambos documentos como una sola oposición.

a. Posición
Indica que "se debe hacer una consulta facultativa sobre el fondo de la resolución Constitucional según el voto numero, 2012007213, expediente 12-0037213 del 30 de mayo del 2012, en referencia a la resolución RJD-168-2011, de las 14 30 horas del 21 de diciembre del 2011 adoptada por la Junta Directiva del ARESEP."

Respuesta

Se le aclara al opositor, que la propuesta de modelo que se discute dentro del presente expediente administrativo es distinta a la que se refirió el voto 2012007213. En el presente trámite se solventó lo que en su oportunidad la Sala Constitucional consideró como una violación al derecho de participación ciudadana.

En cuanto a la consulta facultativa de constitucionalidad, de referirse ésta a lo que establece el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se le aclara al opositor que únicamente los jueces de la República están legitimados para llevar a cabo tal trámite, por lo que resulta improcedente su solicitud.

b. Posición

ASOPROUSUARIO manifiesta que debido al voto de la sala constitucional antes citado, considera que está vigente la propuesta de modelo presentada en la Audiencia Pública del 19 de junio del 2011. También hace referencia a otros temas relacionados con la propuesta citada.

Respuesta
Nuevamente se le aclara al opositor que la propuesta de modelo que se discute dentro del presente expediente administrativo es distinta a la que se refirió el voto 2012007213.

c. Posición

ASOPROUSUARIO considera que "Autoridad Reguladora como tal debería regular la actividad, y mantener personal idóneo para que controle realmente los verdaderos precios macro económicos que se le da a los empresarios autobuseros por cantidad y no por unidad (…)". Sugiere solicitar contabilidades reales auditadas a empresas grandes y pequeñas, y "ponderar los costos reales de un máximo y un mínimo". También señala que "la mayoría de empresas autobuseras tiene sus propios depósitos de combustible y su código de autorización como comprador, lo cual refleja un costo del empresario muy diferente al que la Autoridad Reguladora utiliza y presenta (…)". Adicionalmente menciona que "se deberían solicitar las facturas timbradas reflejadas en contabilidades y no simples PROFORMAS que no tienen ningún valor legal ni comercial."

Respuesta

La Autoridad Reguladora, no regula precios macro económicos. La aplicación general del modelo no contempla macro precios como parte de sus variables. El modelo propuesto considera para cada rubro de costo, los precios de mercado que ofrecen los proveedores. El hecho de que algunos operadores puedan tener ventajas económicas por integración vertical del negocio o acuerdo comercial especial, escapa del alcance de este modelo. En todo caso, este tipo de acuerdos, no pueden considerase como representativos del universo de operadores que constituyen este mercado.

Lo que plantea la propuesta del modelo, es que la variación en los precios se obtenga por medio de una encuesta técnicamente elaborada y realizada bajo la responsabilidad de un profesional en estadística. Para determinar el valor representativo de cada ítem encuestado, debe elegirse una medida de posición central. En este caso, ARESEP considera que la medida de posición más representativa es la mediana, dadas sus propiedades técnicas. El uso del promedio de los valores mínimo y máximo, está más expuesto a sesgos derivados de valores extremos.

En todo caso, para los efectos de este procedimiento automático en particular, lo que cuenta son los porcentajes de variación de los precios en un periodo dado, y no tiene tanta relevancia el valor absoluto de los mismos, siempre que se mantenga la consistencia en las especificaciones de las de los insumos y el método de muestreo de los proveedores; lo anterior sin perjuicio de que se den situaciones imprevistas de un periodo a otro, lo cual escapa al alcance de este modelo.

Uno de los criterios técnicos para la realización de la encuesta, es que "(...) Se solicitarán cotizaciones o facturas proforma de los precios (impuestos incluidos) de los insumos de por lo menos cinco proveedores para cada tipo de insumo." Este es un procedimiento válido para obtener información en un estudio de mercado dirigido a establecer los precios vigentes para ciertas categorías de bienes. Por otra parte, la entrega de una cotización o una factura proforma es parte integral, usual y normal de la práctica comercial de los proveedores cuando se les solicita el precio de los bienes que comercializan. Esta cotización o factura proforma se puede obtener en la sede del proveedor, por correo físico, electrónico o por cualquier otro medio idóneo.

d. Posición

El modelo prevé que el ajuste de tarifas se realice con periodicidad semestral. No obstante, el artículo 31 de la Ley 7593 establece que la aplicación de modelos para ajustar tarifas debido a modificaciones de variables externas a la administración del servicio regulado, es de forma anual y no semestral como se plantea en la propuesta. En esta línea, cita además el artículo 11 de la Constitución Política y los artículos 11 y 114 de la Ley General de Administración Pública. La asociación se opone a la aplicación semestral, por considerar que la periodicidad permitida es anual.

Respuesta

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública establece un criterio de interpretación finalista de la norma administrativa, lo que implica que ésta debe ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirija, y que deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hecho a que se refiere.

Siendo así, lo dispuesto en una norma no puede interpretarse de forma aislada, sino como parte integral del ordenamiento jurídico al cual pertenezca.

Para interpretar lo indicado en el artículo 31 de la ley 7593, es preciso analizar la citada ley en su conjunto pues sólo de esa forma se podría entender cómo se integra una disposición tan específica como la que alude a la periodicidad de las fijaciones tarifarias extraordinarias, dentro del marco general de regulación de servicios públicos que establece esa ley.

El citado artículo establece que "… La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios…". A partir de un análisis integral de esta disposición, se entiende claramente que cuando se dice que la ARESEP "deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas", se está haciendo referencia a la frecuencia mínima de ese tipo de ajustes tarifarios, y no a una frecuencia única. Esta interpretación se sustenta, entre otros, en los siguientes razonamientos:

1. En el mismo párrafo transcrito del artículo 31 se hace explícito que los ajustes ahí referidos son los que se efectúan "en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios". Para reconocer tarifariamente esos cambios en variables externas, es necesario que la ARESEP tenga la flexibilidad necesaria para adecuar la frecuencia de los ajustes, a las tendencias específicas en el comportamiento de esas variables. De otra manera, no se podrían reconocer oportunamente las variaciones importantes en los costos de los operadores que se presenten en cualquier momento del año. Si se dieran variaciones de costos significativas —sean estas hacia el alza o hacia la baja— y la ARESEP estuviera impedida de reconocerlas de forma oportuna, se vería imposibilitada de cumplir con los principios de servicio al costo, de equilibrio financiero de las empresas, de sostenibilidad del servicio y equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios, principios establecidos en la propia Ley 7593, y que de conformidad con los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, la Autoridad Reguladora debe observar en el ejercicio de sus funciones.

2. El mismo artículo 31 de la Ley 7593 establece en su primer párrafo que "Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la ARESEP tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestadoras". En ese párrafo, se concede a la ARESEP la facultad de adecuar sus metodologías y modelos de regulación tarifaria, en función de las características propias de las industrias a regular. Por ello, para cumplir con el artículo 31 de la Ley 7593, los modelos de ajuste extraordinario deberán estar diseñados a la medida de las condiciones financieras, económicas y técnicas de cada industria regulada. Tal facultad debe incluir la definición de los criterios sobre periodicidad de los ajustes, porque de otra manera lo establecido en el párrafo transcrito no se podría cumplir de forma adecuada.

En razón de lo anterior, se considera que no lleva razón el opositor en la interpretación que hace de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 7593. Hacerlo de esa forma implicaría una inobservancia al resto de las disposiciones que establece el ordenamiento jurídico y que las tarifas que rijan para los servicios públicos no se ajusten al principio de servicio al costo, atentando no solo contra el equilibrio financiero de los prestadores de los servicios, sino también contra las necesidades de los usuarios y la continuidad del servicio.

e. Posición

Indica que hay una serie de requisitos legales que debe satisfacer cualquier operador, para ser sujeto de ajuste tarifario. Además pregunta que pasará con los operadores que no cumplan con estas disposiciones legales.

Respuesta

Se le aclara al opositor que en el alcance del modelo propuesto se especifica que éste se aplica de oficio a todas las rutas que operen en el territorio nacional y cumplan con el requisito de contar con título habilitante vigente para prestar el servicio. Lo anterior, de conformidad con lo estipulado en el artículo 29 de Ley 7593, que faculta a la Autoridad Reguladora para establecer los requisitos y condiciones, que deberán cumplirse como parte de los trámites tarifarios. Dado que esta propuesta de procedimiento extraordinario se tipifica como una fijación a la industria, de conformidad con lo que indica el Art. 31 de la Ley 7593, no estamos en presencia de disposiciones que se apliquen para el trámite individual de un prestador del servicio público. Conviene agregar que el artículo 6, inciso c), de la Ley 7593, faculta a la Autoridad Reguladora para que ejerza las acciones necesarias para verificar el cumplimiento de ciertas obligaciones, en el momento y forma que lo considere oportuno.

f. Posición

Indica que las variables consideradas en el modelo extraordinario son fácilmente predecibles, por lo que deberían considerarse en los procesos de fijaciones ordinarias.

Respuesta

El artículo 30 indica que "(...) Serán fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico (...) y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste." Por su parte, el artículo 31 establece que "(...) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente."

Puede observase que, en tanto el artículo 30 indica que las fijaciones extraordinarias son aquellas que consideran variaciones importantes en el entorno económico, el artículo 31 habla de aplicar modelos de ajuste tarifario en función de la modificación de variables externas. Precisamente, las variables externas constituyen parte del entorno económico, por lo que claramente ambos artículos están tratando la misma materia. Por otro lado, entre las variables externas que cita el artículo 31 se encuentran los precios de los hidrocarburos y las fijaciones salariales, dos de las cuatro variables que considera este modelo automático. Finalmente, este artículo faculta a la ARESEP para que incorpore "cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente." ARESEP, en uso de esta facultad que le confiere la ley, consideró pertinente incorporar también los costos de la canasta de insumos (aceites, grasas, líquido de frenos, llantas, neumáticos, reencauches, la mayoría de ellos importados) y los gastos administrativos dirigidos a cumplir requisitos obligatorios para operar (seguros, canon, impuestos, revisión técnica). Estos dos últimos grupos de costos (insumos de mantenimiento y gastos administrativos), son "variables externas a la administración de los prestadores de los servicios", ya que no pueden incidir en el precio de las mismas. Por lo anterior, es legítimo incluirlas como parte de un modelo extraordinario.

g. Posición

Manifiesta el opositor que es importante que este segundo modelo tarifario considere tanto posibles aumentos como rebajas.

Respuesta

El modelo cuantifica la variación relativa ponderada entre dos fechas de los rubros de costos que contempla: combustibles, salarios, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. La variación relativa, ya sea de cada rubro o del total de los mismos, puede ser tanto positiva como negativa, ya que la fórmula es neutral.

h. Posición

Finalmente solicita que "(…) se inicie la pregunta facultativa ante la Sala Constitucional si el modelo tarifario sometido a audiencia pública el 19 de junio del 2011 fue anulado por los señores Magistrados, y en caso afirmativo que se amplié el fallo constitucional, ya que lo impugnado en el recurso de amparo fue un acto arbitrario de la Junta Directiva del ARESEP, al imponer un transitorio de forma arbitraría y antojadiza el cual no era parte del modelo tarifario expuesto en fecha anterior al fallo Constitucional no vinculante con el texto de fondo de la resolución Constitucional.

Que se estipule claramente cuáles son las normativas vigentes que deben cumplir los Empresarios acorde a la ley vigente.

Que se aplique el modelo tarifario extraordinario tal como fue presentado en la Audiencia pública del 19 de junio del 2011.

Respuesta

En cuanto a la consulta facultativa de constitucionalidad, se remite a lo ya dicho en la respuesta a la oposición a.

Para hacerse acreedor de los efectos que produzca la aplicación del modelo, será requisito contar con el respectivo título habilitante.

No es posible aplicar el modelo tarifario extraordinario, tramitado mediante el expediente OT-057-2011, ya que la resolución RJD-168-2011 por medio de la cual la Junta Directiva aprobó el modelo, fue anulada por la Sala Constitucional mediante el voto 201207213, tal y como lo señala el mismo opositor.

2.2 Sigifredo Guevara Díaz, cédula 5-0127-0285 (Folios 383 a 384)

a. Posición

El señor Guevara Díaz indica que en el caso de los salarios del personal técnico operativo, se consideran los valores mínimos establecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), incluyendo sus cargas sociales y las pólizas de riegos profesionales, pero estos no se confrontan con los datos reales que pagan las empresas, a fin de verificar que estos pagos reales se ajustan a la Ley, y son inspeccionados por el MTSS.

Respuesta

Debe tenerse presente que se trata de un modelo que establece ajustes tarifarios para una estructura productiva modelo del servicio de transporte público por autobús. Debido a su naturaleza, el modelo no efectúa cálculos de costos para empresas específicas. El modelo considera los salarios mínimos decretados por el MTSS, los cuales son de acatamiento obligatorio para todos los operadores. En lo que respecta a otros extremos de la relación laboral, establecidos por el Código de Trabajo, corresponden a otras instancias públicas la verificación de su cumplimiento.

b. Posición

El señor Guevara manifiesta que le resulta extraño que el costo por pasajero por kilómetro sea igual para todas las rutas urbanas. Continua indicando que difícilmente "han obligado a las empresas a determinar tarifas sobre la base de ingresos y gastos y con cuantos pasajeros cubren los costos fijos y variables y con cual unidad de ingresos adicional llegan al punto de equilibrio, de tal manera, que demuestren que están operando con pérdidas".

Respuesta
Lo planteado por el señor Guevara no se refiere a los alcances específicos del modelo de ajuste extraordinario presentado en la audiencia, sino más bien a la revisión de la estructura completa de costos de una ruta. Este análisis está dentro del ámbito del modelo de ajuste ordinario de tarifas, que no es el que se discute en esta oportunidad.

c. Posición

El opositor señala que el modelo incluye un canon para el Consejo de Transporte Público (CTP) que supuestamente sirve para supervisar el servicio. No obstante nunca ha visto un supervisor, ni obtiene respuestas satisfactorias de denuncias interpuestas ante el CTP.

Respuesta

El modelo considera un conjunto de gastos administrativos, que constituyen requisitos normativos mínimos para poder operar el servicio, entre ellos el canon del CTP. Respecto a las inspecciones que realice el CTP y las respuestas que brinda a las denuncias que recibe, son aspectos que escapan al alcance del modelo sometido audiencia pública y de las competencias propias de la Autoridad Reguladora.

2.3 Defensoría de los Habitantes, Ana Karina Zeledón Lépiz, en su condición de Directora de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes (Folios 389 al 395).

a. Posición

Se indica que los ponderadores de los grupos de costos utilizados provienen del modelo trasladado del MOPT en 1997 y no incorpora las condiciones que han cambiado desde entonces. Considera que ARESEP debe realizar o contratar un estudio de costos a nivel nacional para actualizar las tarifas. La DH se opone al uso de los ponderadores de costos incluidos en la fórmula del modelo "hasta tanto no se elabore un nuevo modelo tarifario y éste muestre los valores que estos ponderadores deberían presentar en la actualidad."

Respuesta

Los ponderadores de costos utilizados en este modelo corresponden a los valores actualizados por la ARESEP desde el año 2002, con base en un modelo desarrollado en el MOPT. El modelo y estos ponderadores continúan vigentes y son utilizados en las fijaciones ordinarias. No obstante lo anterior, téngase en cuenta que la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados, los mismos se incorporarán en su aplicación. Para mantener una coherencia entre los procesos de fijación ordinaria y extraordinaria, es necesario que los ponderadores de costos que se utilicen en las fijaciones extraordinarias sean los mismos que se empleen en las ordinarias.

b. Posición

El modelo prevé que el ajuste de tarifas se realice con periodicidad semestral. No obstante, el artículo 31 de la Ley 7593 establece que la aplicación de modelos para ajustar tarifas debido a modificaciones de variables externas a la administración del servicio regulado, es de forma anual y no semestral como se plantea en la propuesta. En esta línea, cita además el artículo 11 de la Constitución Política y los artículos 11 y 114 de la Ley General de Administración Pública. La Defensoría se opone a la aplicación semestral, por considerar que la periodicidad permitida es anual.

Respuesta

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública establece un criterio de interpretación finalista de la norma administrativa, lo que implica que ésta debe ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirija, y que deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hecho a que se refiere.

Siendo así, lo dispuesto en una norma no puede interpretarse de forma aislada, sino como parte integral del ordenamiento jurídico al cual pertenezca.

Para interpretar lo indicado en el artículo 31 de la ley 7593, es preciso analizar la citada ley en su conjunto pues sólo de esa forma se podría entender cómo se integra una disposición tan específica como la que alude a la periodicidad de las fijaciones tarifarias extraordinarias, dentro del marco general de regulación de servicios públicos que establece esa ley.

El citado artículo establece que "… La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios…". A partir de un análisis integral de esta disposición, se entiende claramente que cuando se dice que la ARESEP "deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas", se está haciendo referencia a la frecuencia mínima de ese tipo de ajustes tarifarios, y no a una frecuencia única. Esta interpretación se sustenta, entre otros, en los siguientes razonamientos:

1. En el mismo párrafo transcrito del artículo 31 se hace explícito que los ajustes ahí referidos son los que se efectúan "en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios". Para reconocer tarifariamente esos cambios en variables de costos externas, es necesario que la ARESEP tenga la flexibilidad necesaria para adecuar la frecuencia de los ajustes, a las tendencias específicas en el comportamiento de esas variables (siempre que esa frecuencia no sea mayor de un año). De otra manera, no se podrían reconocer oportunamente las variaciones importantes en los costos de los operadores que se presenten en

cualquier momento del año. Si se dieran variaciones de costos significativas —sean estas hacia la alza o hacia la baja— y la ARESEP estuviera impedida de reconocerlas de forma oportuna, se vería imposibilitada de cumplir con los principios de servicio al costo, de equilibrio financiero de las empresas, de sostenibilidad del servicio y equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios, principios establecidos en la propia Ley 7593, y que de conformidad con los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, la Autoridad Reguladora debe observar en el ejercicio de sus funciones.

2. El mismo artículo 31 de la Ley 7593 establece en su primer párrafo que "Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la ARESEP tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestadoras". En ese párrafo, se concede a la ARESEP la facultad de adecuar sus metodologías y modelos de regulación tarifaria, en función de las características propias de las industrias a regular. Por ello, para cumplir con el artículo 31 de la Ley 7593, los modelos de ajuste extraordinario deberán estar diseñados a la medida de las condiciones financieras, económicas y técnicas de cada industria regulada. Tal facultad debe incluir la definición de los criterios sobre periodicidad de los ajustes, porque de otra manera lo establecido en el párrafo transcrito no se podría cumplir de forma adecuada.

En razón de lo anterior, se considera que no lleva razón el opositor en la interpretación que hace de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 7593. Hacerlo de esa forma implicaría una inobservancia al resto de las disposiciones que establece el ordenamiento jurídico y que las tarifas que rijan para los servicios públicos no se ajusten al principio de servicio al costo, atentando no solo contra el equilibrio financiero de los prestadores de los servicios, sino también contra las necesidades de los usuarios y la continuidad del servicio.

c. Posición

En la primera parte de la oposición de la Defensoría se refiere al tema de cálculo histórico del costo total por kilómetro de los insumos de mantenimiento. También señala que "el método para estimar el CIM_{2011} tiende a sobrevalorar el aumento tarifario en general, en claro perjuicio de los intereses de los usuarios de este servicio." Propone la opción de utilizar el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en algunas de sus versiones desagregadas, o el Índice de Precios al Productor Industrial (IPPI) del BCCR, para estimar el indicador CIM al I semestre de 2011. Estima que usando los incrementos en el IPC, el aumento entre CIM_{2009} y CIM_{2011} sería inferior al que se obtendría con la aplicación del modelo propuesto. La Defensoría "solicita a la ARESEP descartar la utilización del tipo de cambio en este caso, y la insta considerar otras metodologías más acordes con la realidad para actualizar el valor del CIM_{2011}; o en su defecto, posponer la aplicación por primera vez de este modelo hasta que disponga de datos reales y objetivos." La Defensoría reitera que "se opone a la estimación del Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento (CIM_o) para junio de 2011, según lo (sic) propuesta de la ARESEP en el punto 4.10. literal a)
, fórmula 4 (pp. 19 del Informe Técnico), pues considera que la utilización del tipo de cambio en este caso, distorsiona la evolución real de los costos de ese indicador, en perjuicio de los usuarios del servicio de autobús."

Respuesta

Para responder esa oposición, se considera conveniente citar el siguiente texto incluido en la sección de Justificación de la propuesta de modelo sometida a audiencia pública:

"A partir de la fijación nacional del año 2004, la ARESEP comenzó a utilizar el tipo de cambio como una variable "proxy", para reflejar la evolución del valor de la canasta de insumos de mantenimiento (bienes mayoritariamente importados). No obstante, hacia finales del 2009, el colón inició un proceso de apreciación respecto al dólar estadounidense, dejando esta variable "proxy" de reflejar el comportamiento de los precios de la canasta de insumos.

Por tal motivo, el valor de los insumos implícito en la última fijación nacional aprobada mediante resolución 565-RCR-2011 de junio 2011, no solo dejó de reflejar la tendencia creciente de los precios entre 2009 y 2011 –tal como el mismo Índice Precios al Consumidor indirectamente lo indicaba–, sino que por el contrario, dicho valor se vio erosionado significativamente por la citada apreciación del colón. Esta situación implica que, para alinear la primera aplicación de este modelo con la última fijación nacional, se deben considerar tres factores: a) el valor de la canasta de insumos con base en la encuesta realizada en el año 2009; b) el efecto de la reducción del tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense, entre mayo del 2009 y junio del 2011; y c) el valor de la canasta de insumos en la fecha correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.

En el trasfondo de la estrategia regulatoria propuesta por ARESEP para el servicio de transporte público de personas modalidad autobús, se habían considerado dos mecanismos para solventar la situación descrita: en primer lugar, vía modelo extraordinario, actualizar el reconocimiento de la evolución del precio de los insumos entre junio 2011 y los valores de la encuesta a utilizar en la primera aplicación del modelo –punto c) anterior–; en segundo lugar, subsanar el efecto de la reducción del tipo de cambio entre mayo del 2009 y junio del 2011 –puntos a) y b)–, a través de una fijación nacional ordinaria.

Posteriormente, al iniciar los preparativos del proceso de fijación nacional ordinaria, se identificó la necesidad de realizar una revisión, actualización y validación de la base de datos de las diferentes rutas de buses, entre otras tareas indispensables, esfuerzo que por su amplitud demanda una intensa labor que se prevé culminará hasta el primer semestre del año 2013. Por esta razón, la ARESEP modificó la propuesta de estrategia regulatoria para este servicio, de manera que los tres puntos citados se consideren en la primera aplicación del modelo extraordinario."

Adicionalmente en la sección 4.10.a Aplicación por primera vez, se describe el detalle del cálculo del costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, que indica lo siguiente: "como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el modelo ordinario para el primer semestre del 2011, que corresponden a los valores derivados de la encuesta de insumos de mantenimiento, aprobada mediante la resolución RRG-9767-2009, aplicando la corrección correspondiente a la reducción inducida por la apreciación del colón con respecto al dólar estadounidense –según el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica– entre el 18 de mayo del 2009 (fecha de la publicación en La Gaceta N°94 de la citada resolución) y el 23 de junio del 2011 (fecha de audiencia de la última fijación nacional aprobada mediante la resolución 565-RCR-2011)."

El valor considerado en la fijación del 23 de junio del 2011, incorpora las variaciones del tipo de cambio desde el 18 de mayo del 2009. Como el tipo de cambio entre dichas fechas se redujo, ese efecto se reflejó en la tarifa fijada en junio del 2011, mientras que, en la realidad y según la información disponible (índices de precios, cotizaciones de algunos insumos), el costo de la canasta de insumos continuaba creciendo. Para corregir esta distorsión, la aplicación por primera vez del modelo debe partir del valor de la canasta de insumos en mayo del 2009, afectado por la revaluación del colón respecto del USA dólar observada hasta el 23 de junio del 2011, ya que esos son los efectos reales incorporados en las tarifas a esa fecha. Al comparar el valor de la última encuesta disponible al

momento de la primera fijación, con el valor de la canasta al 18 de mayo del 2011 (ajustada por el tipo de cambio, según las reglas propuestas), lo que se hace es determinar la variación que permite actualizar el costo total por kilómetro de la canasta de insumos, revirtiendo así la distorsión acumulada, producto de la apreciación del colón. Esto permite crear un punto de partida corregido, a partir del cual se pueden aplicar las futuras fijaciones.

En resumen, el tipo de cambio se utiliza solo en el cálculo del valor inicial (período anterior) del costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, en la primera aplicación del modelo. Por lo tanto, el uso del tipo de cambio en este modelo, se reduce a cuantificar y corregir la distorsión que originó su uso como variable "proxy" entre 2009 y 2011.

En lo que se refiere a la propuesta de utilizar índices de precios como criterio de estimación en la variación del costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, se indica que precisamente en este modelo se abandona el uso de variables "proxy", como son los índices de precios, debido a las distorsiones que pueden crear una vez que dejan de representar apropiadamente el comportamiento de la variable subyacente. Por esa razón se optó por emplear en el modelo los resultados de una encuesta técnica periódica. La encuesta definida en este modelo, permite obtener información objetiva para calcular las variaciones futuras en el costo de la canasta de insumos de mantenimiento. Al contarse con este instrumento especialmente diseñado para determinar los precios de los insumos, no procede utilizar medios indirectos (como son los índices de precios) que incluyen ítems no considerados en el modelo y se pueden referir a un mercado diferente al que concurre el regulado.

Con relación a los porcentajes utilizados por la Defensoría para estimar las variaciones en el costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, cabe aclarar que en ninguna parte de esta propuesta se presentan estimaciones de posibles ajustes. El valor que finalmente asuma esta variación, no podrá ser conocido hasta que se apruebe el modelo y se aplique por primera vez. Debe tenerse presente que, desde el punto de vista técnico, la estimación de la cuantía del ajuste que se derive de la aplicación de un modelo, no es por sí misma un criterio válido para aceptarlo o rechazarlo.

d. Posición

La Defensoría considera que, en su criterio, en procura de una mayor transparencia y credibilidad del proceso extraordinario, la encuesta de insumos "debe recaer sobre el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), al constituir éste el ente público especializado en materia de encuestas y censos". Indica que la Autoridad Reguladora debe considerar "que la metodología de encuesta expuesta en el documento no presenta la rigurosidad técnica que un estudio de ese tipo demanda, lo cual torna la propuesta poco objetiva y poco transparente."

"Debido a lo anterior, la Defensoría solicita a la Aresep que, de aprobarse el modelo de ajuste extraordinario, se contrate la realización de esa encuesta periódica con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), de forma que se garantice a los usuarios y prestatarios del servicio que esta variable operativa será determinada de forma transparente y objetiva, ajena a intereses particulares. (...)"

Respuesta

En primer lugar, debe indicarse que el hecho de que la Autoridad Reguladora lleve a cabo las encuestas no significa que éstas no se vayan a realizar de forma transparente y objetiva. La Autoridad Reguladora como institución autónoma encargada de regular los servicios públicos, en el ejercicio de sus funciones debe ajustarse al principio de legalidad y a las reglas unívocas de la ciencia o la técnica. En ningún proceso de fijación de tarifas, la Autoridad Reguladora actúa como un interesado directo de los aumentos o disminuciones, ya que el papel de este Ente es funcionar como regulador de los servicios públicos.

Ahora bien, considerando la relevancia de la encuesta de insumos, la ARESEP incorporó en la sección 4.9 del modelo extraordinario discutido la siguiente disposición: "… El desarrollo de este estudio estará bajo la responsabilidad y dirección de un profesional en estadística, quién tendrá a su cargo el planeamiento, coordinación, ejecución y validación de los resultados, de conformidad con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicables." La previsión de poner la encuesta bajo la responsabilidad de un profesional en estadística, refleja precisamente el compromiso de ARESEP de obtener resultados objetivos. La sección 4.9 del informe del modelo, señala los criterios técnicos mínimos para el desarrollo de la encuesta. No obstante, el profesional en estadística responsable del estudio, debe vigilar el detalle de la ejecución del mismo, de conformidad con las técnicas propias de su especialidad.

En cuanto a la transparencia de la encuesta, nótese que en la propuesta metodológica se indica que "Debido a la situación particular antes mencionada, las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública.". Es así como por medio de ese espacio de participación ciudadana se garantiza la transparencia del proceso, encuesta y aplicación del modelo.
Finalmente se le indica al opositor, que en la misma sección 4.9 citada, se expresa que "(...) La ARESEP podrá realizar estas encuestas con su propio equipo técnico, o contratarlas externamente a una entidad competente para ese fin." Así, existe la posibilidad de contratar al INEC, o cualquier ente idóneo, para desarrollar la encuesta.

e. Posición

La Defensoría señala que existen diversas razones por las cuales algunos ciudadanos que tengan interés en oponerse a un ajuste de tarifas que se haga por el procedimiento extraordinario, no lo puedan hacer por el mecanismo de consulta pública que ha ideado ARESEP, a pesar de los medios tecnológicos que hay a disposición, pero en cambio, sí pueden asistir a la audiencia pública a interponer sus argumentos de Posición. Por lo anterior, indudablemente que la Defensoría de los Habitantes apoya que las fijaciones tarifarias en las que se aplique esta metodología sean sometidas a audiencia pública, con lo cual se dará una participación más efectiva a los habitantes, y se cumple además, el precepto constitucional de participación ciudadana.

Respuesta

La Sala Constitucional, en su resolución Nº 2007-11266 del 8 de agosto de 2007, dispuso que ARESEP "(...) se encuentra obligada a idear e incorporar (...) un mecanismo que asegure la participación de las personas ante solicitudes de aumento extraordinario (...)". En atención al mandato citado, mediante resolución RRG-7205-2007 del 7 de setiembre del 2007, ARESEP, "con el fin de contemplar la participación ciudadana en las fijaciones extraordinarias de tarifas de servicios públicos", estableció un lineamiento para posibilitar y propiciar dicha participación, que se ha denominado consulta pública. No obstante, por las particularidades de este modelo automático,

especialmente por el hecho de que los valores de la encuesta de insumos se someterán a conocimiento (y posteriormente a aprobación) en forma simultánea con las fijaciones tarifarias, la ARESEP incorporó en la sección 4.10 del informe, el mecanismo de audiencia pública, como el medio de participación ciudadana más adecuado en este caso.

2.4 Consejero del Usuario

a. Posición

Indica que el modelo propuesto no incluye el cumplimiento de requisitos por parte de los operadores.

Respuesta

Se le aclara al opositor que en el alcance del modelo propuesto se especifica que éste se aplica de oficio a todas las rutas que operen en el territorio nacional y cumplan con el requisito de contar con título habilitante vigente para prestar el servicio. Lo anterior, de conformidad con lo estipulado en el artículo 29 de Ley 7593, que faculta a la Autoridad Reguladora para establecer los requisitos y condiciones, que deberán cumplirse como parte de los trámites tarifarios. Dado que esta propuesta de procedimiento extraordinario se tipifica como una fijación a la industria, de conformidad con lo que indica el Art. 31 de la Ley 7593, no estamos en presencia de disposiciones que se apliquen para el trámite individual de un prestador del servicio público. Conviene agregar que el artículo 6, inciso c), de la Ley 7593, faculta a la Autoridad Reguladora para que ejerza las acciones necesarias para verificar el cumplimiento de ciertas obligaciones, en el momento y forma que lo considere oportuno.

b. Posición

La Consejería del Usuario considera que no se dan las condiciones para aplicar en este caso un modelo de ajuste extraordinario o automático. Argumenta que no se dan las condiciones de caso fortuito y fuerza mayor. Asimismo, indica que, en su criterio, tampoco se cumplen las condiciones de los modelos automáticos de ajuste, condición que también puede sustentar la aplicación del modelo extraordinario. Además, manifiesta que "(...) En ninguna parte del artículo 31 se habla de fijaciones automáticas o extraordinarias por lo que no hay sustento legal para interpretar la aplicación de un modelo de ajuste anual de tarifas como un modelo automático o extraordinario. De esta forma, al no cumplir con ninguna de las dos condiciones, el modelo no se puede considerar como extraordinario a diferencia del Modelo extraordinario de combustibles, el cual cumple con las dos condiciones y la misma sala constitucional ha validado en diferentes votos (2012-008310, 2007-06184)."

Respuesta

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública establece un criterio de interpretación finalista de la norma administrativa, lo que implica que ésta debe ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirija, y que deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hecho a que se refiere.

Siendo así, lo dispuesto en una norma no puede interpretarse de forma aislada, sino como parte integral del ordenamiento jurídico al cual pertenezca.

Específicamente, en este caso, los artículos 30 y 31 de la Ley 7593 deben interpretarse en su conjunto, ya que se complementan. El artículo 30 indica que "(...) Serán fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico (...) y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste." Por su parte, el artículo 31 establece que "(...) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente."

Puede observase que, en tanto el artículo 30 indica que las fijaciones extraordinarias son aquellas que consideran variaciones importantes en el entorno económico, el artículo 31 se refiere a la aplicación de modelos de ajuste tarifario en función de la modificación de variables externas. Precisamente, las variables externas constituyen parte del entorno económico. Por otro lado, entre las variables externas que cita el artículo 31 se encuentran los precios de los hidrocarburos y las fijaciones salariales, dos de las cuatro variables que considera este modelo extraordinario. Finalmente, este artículo faculta a la ARESEP para que incorpore "cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente." ARESEP, en uso de esta facultad que le confiere la ley, consideró pertinente incorporar también los costos de la canasta de insumos (aceites, grasas, líquido de frenos, llantas, neumáticos, reencauches, la mayoría de ellos importados) y los gastos administrativos dirigidos a cumplir requisitos obligatorios para operar (seguros, canon, impuestos, revisión técnica). Estos dos últimos grupos de costos (insumos de mantenimiento y gastos administrativos), son "variables externas a la administración de los prestadores de los servicios", ya que éstos no pueden incidir en el precio de las mismas.

Por lo anterior, es legítimo incluirlas como parte de un modelo extraordinario, con el objeto de propiciar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por ende, las necesidades de los usuarios y la continuidad operativa de un servicio público, como en este caso el transporte remunerado de personas por autobús.

c. Posición

"Los coeficientes de consumo que utiliza la ARESEP para fijar tarifas están desactualizados y no reflejan la realidad. El coeficiente de combustible, salarios y canasta de insumos fueron establecidos mediante oficio DGET-020-97 del 14 de enero de 1997. Hace 15 años se establecieron estos coeficientes y no se han actualizado. Por esto, resulta poco procedente incluir en el "nuevo" modelo parámetros con 15 años de antigüedad debido a que no reflejan la realidad. Esto puede ir en perjuicio de usuarios y empresarios, porque sus costos no se estiman correctamente. Igualmente, los pesos ponderados a utilizar son de la resolución RRG-3751-2004 del 14 de julio de 2004, ponderadores con más de 8 años de antigüedad."

Respuesta

Se le indica al opositor que la propuesta de modelo extraordinario tiene como base un modelo desarrollado en el MOPT. El modelo, los coeficientes y los ponderadores continúan vigentes y son utilizados en las fijaciones ordinarias. Para mantener una coherencia entre los procesos de fijación ordinaria y extraordinaria, es necesario que los ponderadores de costos que se utilicen en las fijaciones extraordinarias sean los mismos que se empleen en las ordinarias.
No obstante lo anterior, téngase en cuenta que la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados los mismos se incorporarán en su aplicación.

d. Posición

"Al igual que en la anterior posición al modelo de ajuste automático de autobuses (OT-057-2011) y en la primera audiencia del OT-109-2012, esta Consejería del Usuario está convencida que no se deben de usar medidas aritméticas para estimar el costo de la canasta de insumos ya que con esto (sic) se incentiva la ineficiencia porque sin importar donde compre (sea caro o barato) igual le reconocen parte de ese costo. Una propuesta eficiente sería utilizar el valor mínimo de las cinco cotizaciones, así el consumidor no tendría porqué pagar las imperfecciones del mercado."

Respuesta

Las medidas de posición central, tales como promedio, mediana y otras, son parte de las técnicas estadísticas válidas y usuales. En este marco técnico, no es correcto afirmar que el valor mínimo es más representativo del valor de mercado que la mediana de las observaciones obtenidas mediante una encuesta técnicamente elaborada. Además, este modelo prevé que la encuesta sea realizada bajo la responsabilidad de un profesional en estadística. Ya sea que el mercado de suministros de insumos, eventualmente tuviera imperfecciones o no, la encuesta reflejará los precios reales, a fin de reconocerlos y no romper el equilibrio económico del operador. En este sentido, se debe tener presente que las compras de insumos por parte de la industria de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, incluyen una cantidad importante de proveedores, cuyos precios, como en otros mercados, pueden diferir por muchas razones (geográficas, comerciales, estratégicas, de escala, integración, etc.).

En todo caso, para los efectos de este procedimiento automático en particular, lo que cuenta son los porcentajes de variación de los precios en un periodo dado, y no tiene tanta relevancia el valor absoluto de los mismos, siempre que se mantenga la consistencia en las especificaciones de las de los insumos y el método de muestreo de los proveedores; lo anterior sin perjuicio de que se den situaciones imprevistas de un periodo a otro, lo cual escapa al alcance de este modelo.

e. Posición

"Surge la duda si las fijaciones tarifarias derivadas del modelo se someterán a Audiencia Pública, tal y como se indica en el apartado 4.10, folio 161, párrafo tercero, penúltimo reglón. Esto porque la redacción es confusa en cuanto se indica en primera instancia que se utilizará la consulta pública y posteriormente indicar que se utilizará la audiencia pública.

Esto se evidenció en la oposición presentada el día 16 de agosto, sin embargo no fue corregido para esta segunda audiencia con lo que se presta aun más para confusiones."

Respuesta

Tal y como se indica en la sección 4.10, Aplicación del Modelo (Folio 161), se establece claramente que "… las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto en este modelo.

f. Posición

Con respecto a la aplicación por primera vez del modelo, manifiesta que no tiene observaciones sobre las variables de combustibles, salarios y gastos administrativos, salvo que en su criterio las considera ordinarias.

Respuesta

Específicamente, en este caso, los artículos 30 y 31 de la Ley 7593 deben interpretarse en su conjunto, ya que se complementan. El artículo 30 indica que "(...) Serán fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico (...) y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste." Por su parte, el artículo 31 establece que "(...) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente."

Puede observase que, en tanto el artículo 30 indica que las fijaciones extraordinarias son aquellas que consideran variaciones importantes en el entorno económico, el artículo 31 se refiere a la aplicación de modelos de ajuste tarifario en función de la modificación de variables externas. Precisamente, las variables externas constituyen parte del entorno económico. Por otro lado, entre las variables externas que cita el artículo 31 se encuentran los precios de los hidrocarburos y las fijaciones salariales, dos de las cuatro variables que considera este modelo extraordinario. Finalmente, este artículo faculta a la ARESEP para que incorpore "cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente." ARESEP, en uso de esta facultad que le confiere la ley, consideró pertinente incorporar también los costos de la canasta de insumos (aceites, grasas, líquido de frenos, llantas, neumáticos, reencauches, la mayoría de ellos importados) y los gastos administrativos dirigidos a cumplir requisitos obligatorios para operar (seguros, canon, impuestos, revisión técnica). Estos dos últimos grupos de costos (insumos de mantenimiento y gastos administrativos), son "variables externas a la administración de los prestadores de los servicios", ya que éstos no pueden incidir en el precio de las mismas.

g. Posición

El Consejero se opone al cálculo de la variable CIM_0 manifiesta que el procedimiento propuesto no tiene sentido económico y no está conforme con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicable. "No hay respaldo de un estudio técnico que valide la propuesta, solamente se indica que se utilizará esta metodología aduciendo que el tipo de cambio no reflejó el valor de los insumos en la última fijación nacional." Además, indica que el modelo no debe "reconocer costos que supuestamente no se reconocieron con anterioridad con la metodología vigente. Aquellas empresas que se pudieron ver afectadas con la metodología utilizada debieron solicitar estudios tarifarios ordinarios que compensaran el supuesto aumento en costos, ultimadamente las variables que ARESEP está definiendo aquí como extraordinarias son las mismas que se utilizan y reconocen en el modelo ordinario".

Respuesta

Para contestar esta oposición, conviene transcribir el siguiente texto de la sección de Justificación de la propuesta de modelo:

*"*A partir de la fijación nacional del año 2004, la ARESEP comenzó a utilizar el tipo de cambio como una variable "proxy", para reflejar la evolución del valor de la canasta de insumos de mantenimiento (bienes mayoritariamente importados). No obstante, hacia finales del 2009, el colón inició un proceso de apreciación respecto al dólar estadounidense, dejando esta variable "proxy" de reflejar el comportamiento de los precios de la canasta de insumos.

Por tal motivo, el valor de los insumos implícito en la última fijación nacional aprobada mediante resolución 565-RCR-2011 de junio 2011, no solo dejó de reflejar la tendencia creciente de los precios entre 2009 y 2011 –tal como el mismo Índice Precios al Consumidor indirectamente lo indicaba–, sino que por el contrario, dicho valor se vio erosionado significativamente por la citada apreciación del colón. Esta situación implica que, para alinear la primera aplicación de este modelo con la última fijación nacional, se deben considerar tres factores: a) el valor de la canasta de insumos con base en la encuesta realizada en el año 2009; b) el efecto de la reducción del tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense, entre mayo del 2009 y junio del 2011; y c) el valor de la canasta de insumos en la fecha correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.

En el trasfondo de la estrategia regulatoria propuesta por ARESEP para el servicio de transporte público de personas modalidad autobús, se habían considerado dos mecanismos para solventar la situación descrita: en primer lugar, vía modelo extraordinario, actualizar el reconocimiento de la evolución del precio de los insumos entre junio 2011 y los valores de la encuesta a utilizar en la primera aplicación del modelo –punto c) anterior–; en segundo lugar, subsanar el efecto de la reducción del tipo de cambio entre mayo del 2009 y junio del 2011 –puntos a) y b)–, a través de una fijación nacional ordinaria.

Posteriormente, al iniciar los preparativos del proceso de fijación nacional ordinaria, se identificó la necesidad de realizar una revisión, actualización y validación de la base de datos de las diferentes rutas de buses, entre otras tareas indispensables, esfuerzo que por su amplitud demanda una intensa labor que se prevé culminará hasta el primer semestre del año 2013. Por esta razón, la ARESEP modificó la propuesta de estrategia regulatoria para este servicio, de manera que los tres puntos citados se consideren en la primera aplicación del modelo extraordinario."

Adicionalmente, en la sección 4.10.a Aplicación por primera vez, se describe el detalle del cálculo del Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, como sigue: "como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el modelo ordinario para el primer semestre del 2011, que corresponden a los valores derivados de la encuesta de insumos de mantenimiento, aprobada mediante la resolución RRG-9767-2009, aplicando la corrección correspondiente a la reducción inducida por la apreciación del colón con respecto al dólar estadounidense –según el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica– entre el 18 de mayo del 2009 (fecha de la publicación en La Gaceta N°94 de la citada resolución) y el 23 de junio del 2011 (fecha de audiencia de la última fijación nacional aprobada mediante la resolución 565-RCR-2011)."

El valor considerado en la fijación del 23 de junio del 2011, incorpora las variaciones del tipo de cambio desde el 18 de mayo del 2009. Como el tipo de cambio entre dichas fechas se redujo, ese efecto se reflejo en la tarifa fijada en junio del 2011, mientras que, en la realidad y según la información disponible (índices de precios, cotizaciones de algunos insumos), el costo de la canasta de insumos continuaba creciendo. Para corregir esta distorsión, la aplicación por primera vez del modelo debe partir del valor de canasta de insumos en mayo del 2009, afectado por la revaluación del colón respecto del USA dólar observada hasta el 23 de junio del 2011, ya que esos son los efectos reales incorporados en las tarifas a esa fecha. Al comparar el valor de la última encuesta disponible al momento de la primera fijación, con el valor de la canasta al 18 de mayo del 2011 (ajustada por el tipo

de cambio, según las reglas vigentes), lo que se hace es determinar la variación que permite actualizar el costo total por kilómetro de la canasta de insumos, revirtiendo así la distorsión acumulada, producto de la apreciación del colón. Esto permite crear un punto de partida corregido, a partir del cual se pueden aplicar las futuras fijaciones.

Si bien los operadores pudieron solicitar la revisión de tarifas mediante el proceso ordinario, el mismo no habría resuelto el problema de la variación en el costo por kilómetro de la canasta de insumos, ya que el modelo ordinario, mantuvo invariables los precios de los insumos desde mayo del 2009 hasta fechas recientes.

h. Posición

El Consejero indica que "Si se desagrega el índice de precios al consumidor que estima el INEC con base 2006=100 utilizando como variables proxi que reflejen el comportamiento del precio de los insumos (estas variables son llantas, conjunto de cluth (sic), batería para vehículo y cambio de aceite)" se obtendrían un cuadro de variaciones que arroja un aumento promedio, según él, del 7,09%. Indica también que esos aumentos son "Mucho menos que el 53,95% propuesto." Finalmente, "recomienda que se utilice un índice de precios calculado externamente para monitorear el comportamiento de estas variables."

Respuesta

Se le indica al opositor que el índice de precios al consumidor (IPC) corresponde al consumo de un individuo o familia, en tanto que las compras realizadas por los operadores se dan en el contexto de otro mercado. Esa es una de las razones por las que no es técnicamente justificable emplear el IPC para estimar variaciones en los costos de insumos para mantenimiento.

Los ítems que el Consejero presenta en su oposición corresponden a llantas, conjunto de *clutch*, batería y cambio de aceite. De estos solo las llantas y los aceites, corresponden a conceptos afines con el modelo pero téngase presente que los cuatro rubros indicados se refieren a vehículos livianos, cuyos características y especificaciones técnicas, distan mucho de las de un autobús. Además el modelo no incluye conceptos como el conjunto de *clutch* y batería para vehículo, los cuales utiliza el Consejero para calcular el promedio de variación que aporta. Ese promedio que en principio fue estimado en 7,09%, después fue reducido por el opositor a 3,09%, mediante la eliminación del rubro que tuvo la mayor variación. Luego, indica que los rubros de costo considerados en su ejemplo, aumentaron "Mucho menos que el 53,95% propuesto.". No obstante en ninguna parte de este modelo se establecieron estimaciones de posibles ajustes, ni se cita el porcentaje que indica. El valor que finalmente asuma esta variación, no podrá ser conocido hasta que se apruebe esta metodología y se aplique por primera vez. Por otro lado, desde el punto de vista técnico, la cuantía del ajuste que se derive de la aplicación de un modelo, no es por sí mismo un criterio válido para aceptarlo o rechazarlo.

En cuanto a la recomendación del Consejero en el sentido de utilizar un índice de precios externamente para monitorear el comportamiento de los precios de los insumos, cabe señalar lo siguiente: a) precisamente este modelo abandona el uso de variables "proxy" debido a las distorsiones que pueden crear una vez que dejan de representar apropiadamente el comportamiento de la variable subyacente, b) la encuesta prevista en este modelo, permite obtener información objetiva para calcular las variaciones futuras en el costo de la canasta de insumos de mantenimiento y c) al contar con este instrumento especialmente diseñado para determinar los precios de los insumos, no procede utilizar medios indirectos (como son los índices de precios) que incluyen ítems no considerados en el modelo y que se pueden referir a un mercado diferente al que concurre el regulado.

i. Posición

Plantea la siguiente petitoria:

"1. Se replantee la petición solicitud de oficio de la Autoridad Reguladora para determinar el "Modelo Automático de Ajuste para el Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad de Autobús". Expediente OT-109-2012.

2. Se reconsidere el sustento legal que define el modelo como extraordinario.

3. No se elimine el procedimiento de Audiencia Pública para los nuevos modelos.

4. Se presenten las justificaciones técnicas que sustenten la necesidad de utilizar como base el año 2009 para la aplicación por primera vez.

5. Se incluyan requisitos formales que deben cumplir los prestadores del servicio.

6. Se actualizan los coeficientes de consumo y los ponderadores.

7. Replantear el uso de medidas aritméticas en la encuesta de insumos.

8. Utilizar un índice de precios para estimar la variación en el precio de los insumos."

Respuesta

Los puntos indicados en la petitoria fueron contestados a través de las respuestas específicas a las diferentes posiciones presentadas por el Consejero del Usuario.

2.5 Olman Bonilla Oconitrillo, con cédula de identidad 2-0327-0523 (Folios 407 al 408).

a. Posición

Indica el señor Bonilla que el procedimiento establecido para las audiencias públicas y las consultas públicas, no es un método ágil y expedito que permita el libre intercambio entre las partes, en donde se consideren procedimientos de oralidad modernos y no tener que esperar a la lenta respuesta escrita. Señala además que la participación en las audiencias y consultas es escasa y que el procedimiento implica un alto costo, si se considera el grado de participación ciudadana y el formato de la misma.

Respuesta

Los procedimientos de participación ciudadana se ejecutan en observancia del marco legal vigente. Por lo tanto, los costos en los que se incurre en los procesos de audiencia y consulta pública, resultan necesarios, en aras de cumplir el mandato constitucional de participación ciudadana.

b. Posición

El señor Bonilla indica que se toman bases de cálculo distintas para el 2011 y el 2012. Considera que "se estarían comparando indicadores no comparables porque contienen bases distintas", ya que unos son cifras convertidas y otras son cifras nominales.

Respuesta

Aunque la redacción del texto de la posición no es clara, asumimos que la referencia a cifras convertidas alude al CIM_0, ya que este toma los precios de los insumos de mantenimiento de mayo del 2009 y lo multiplica por la razón adimensional entre el tipo de cambio del junio del 2011 y el de mayo de 2009. En primer término, esta cifra continúa expresada en colones. Lo que el cálculo descrito hace es reconocer la distorsión introducida por la apreciación del colón respecto al dólar de Estados Unidos de América, durante el período citado. Como ese efecto de reducción en el costo de los insumos fue capturado por la fijación tarifaria de junio 2011, lo que procede es revertirlo.

2.6 Leonardo Déreck Meneses Soto, cédula de identidad 1-0542-0316 (Folios 409 al 413).

a. Posición

Indica el Sr. Meneses que la metodología propuesta no toma en consideración el promedio de pasajeros que se traslada en cada una de las rutas, lo cual considera de importancia para determinar que el servicio se da al costo.

Respuesta

El Sr. Meneses plantea una duda legítima relacionada con los rubros a considerar en la determinación de la tarifa, como lo es el caso de los pasajeros transportados. No obstante, este aspecto no se refiere a los alcances específicos del modelo de ajuste extraordinario presentado en la audiencia. La inquietud planteada corresponde a la revisión de la estructura completa de costos de una ruta, análisis que está dentro del ámbito del modelo de ajuste ordinario de tarifas.

b. Posición

Se plantea las siguientes interrogantes: "1) ¿Todos los vehículos empleados para el transporte de personas mediante el servicio de autobús tienen los mismos rendimientos? 2) ¿Un autobús con más de 15 años de circulación tiene el mismo rendimiento que los vehículos nuevos?"

Respuesta

Se reconoce que los rendimientos individuales de los autobuses que presentan el servicio, pueden diferir por diversas razones. Dado que es materialmente imposible realizar una fijación tarifaria extraordinaria, donde se incluya el rendimiento particular de cada unidad que brinda el servicio, el abordaje regulatorio se enfoca en los costos del servicio considerando las estructuras productivas modelo, consideras en el artículo 31 de la Ley 7593. Las fijaciones extraordinarias consideran las variaciones en algunos de los costos incluidos en el modelo, pero no incorporan variables particulares de operación e inversión.

c. Posición

El Sr. Meneses indica que "es importante reiterar que por disposición legal se deben de realizar variaciones anuales y no semestrales tal como lo indica el artículo 31 de la Ley 7593."

Respuesta

El artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública establece un criterio de interpretación finalista de la norma administrativa, lo que implica que ésta debe ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirija, y que deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hecho a que se refiere.

Siendo así, lo dispuesto en una norma no puede interpretarse de forma aislada, sino como parte integral del ordenamiento jurídico al cual pertenezca.

Para interpretar lo indicado en el artículo 31 de la ley 7593, es preciso analizar la citada ley en su conjunto pues sólo de esa forma se podría entender cómo se integra una disposición tan específica como la que alude a la periodicidad de las fijaciones tarifarias extraordinarias, dentro del marco general de regulación de servicios públicos que establece esa ley.

El citado artículo establece que "… La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios…". A partir de un análisis integral de esta disposición, se entiende claramente que cuando se dice que la ARESEP "deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas", se está haciendo referencia a la frecuencia mínima de ese tipo de ajustes tarifarios, y no a una frecuencia única. Esta interpretación se sustenta, entre otros, en los siguientes razonamientos:

1. En el mismo párrafo transcrito del artículo 31 se hace explícito que los ajustes ahí referidos son los que se efectúan "en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios". Para reconocer tarifariamente esos cambios en variables de costos externas, es necesario que la ARESEP tenga la flexibilidad necesaria para adecuar la frecuencia de los ajustes, a las tendencias específicas en el comportamiento de esas variables. De otra manera, no se podrían reconocer oportunamente las variaciones importantes en los costos de los operadores que se presenten en cualquier momento del año. Si se dieran variaciones de costos significativas —sean estas hacia la alza o hacia la baja— y la ARESEP estuviera impedida de reconocerlas de forma oportuna, se vería imposibilitada de cumplir con los principios de servicio al costo, de equilibrio financiero de las empresas, de sostenibilidad del servicio y equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios, principios establecidos en la propia Ley 7593, y que de conformidad con los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, la Autoridad Reguladora debe observar en el ejercicio de sus funciones..

2. El mismo artículo 31 de la Ley 7593 establece en su primer párrafo que "Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la ARESEP tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestadoras". En ese párrafo, se concede a la ARESEP la facultad de adecuar sus metodologías y modelos de regulación tarifaria, en función de las características propias de las industrias a regular. Por ello, para cumplir con el artículo 31 de la Ley 7593, los modelos de ajuste extraordinario deberán estar diseñados a la medida de las condiciones financieras, económicas y técnicas de cada industria regulada. Tal facultad debe incluir la definición de los criterios sobre periodicidad de los ajustes, porque de otra manera lo establecido en el párrafo transcrito no se podría cumplir de forma adecuada.

En razón de lo anterior, se considera que no lleva razón el opositor en la interpretación que hace de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 7593. Hacerlo de esa forma implicaría una inobservancia al resto de las disposiciones que establece el ordenamiento jurídico y que las tarifas que rijan para los servicios públicos no se ajusten al principio de servicio al costo, atentando no solo contra el equilibrio financiero de los prestadores de los servicios, sino también contra las necesidades de los usuarios y la continuidad del servicio.

d. Posición

Dentro de la misma posición referida al combustible, el Sr. Meneses plantea que no se explica o justifica el uso del promedio simple del valor diario de los precios del combustible. Señala que podrían utilizarse otros métodos como son la media geométrica, la armónica o la ponderada.

Respuesta

La Autoridad Reguladora considera que el cálculo del precio del litro de combustible sobre la base del promedio diario de un semestre, es representativo del comportamiento de esta variable, además de que al asignarle el mismo peso relativo a cada observación diaria (lo que se constituye en una media implícitamente ponderada), se reducen los efectos de los valores extremos que pueden presentarse durante el período semestral.

e. Posición

El opositor pregunta por qué los coeficientes de los rubros de costo correspondientes a combustibles, salarios e insumos de mantenimiento se deben actualizar cada cinco años, ya que no se aporta un criterio técnico a pesar de que estos ítems tienen un efecto relevante en el costo. Además indica que los coeficientes de los rubros de costo incorporados en el modelo, datan del año 1997.

Respuesta

Se le aclara al opositor que la propuesta de modelo establece que la actualización de los coeficientes se realizará al menos cada cinco años, con ello se busca reflejar la mayor eficiencia derivada de posibles avances tecnológicos en el sector. Téngase en cuenta que la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes actualizados los mismos se incorporarán en su aplicación.

f. Posición

Menciona en su posición el Sr. Meneses que se propone un promedio ponderado de los costos de los salarios, pero no se dan las justificaciones del mismo.

Respuesta

El ponderador de salarios corresponde al coeficiente establecido en el modelo ordinario vigente y aplicable. Para mantener una coherencia entre los procesos de fijación ordinaria y extraordinaria, es necesario que los ponderadores de costos que se utilicen en las fijaciones extraordinarias sean los mismos que se empleen en las ordinarias.

Téngase en cuenta que la propuesta de modelo establece la posibilidad de que cuando se cuente con coeficientes y ponderadores actualizados los mismos se incorporarán en su aplicación.

g. Posición

Manifiesta el opositor "que las encuestas se realizaran con base a los meses de junio y diciembre de cada año calendario, pero al ser esto así no se toma en consideración los precios de los demás meses generalizando estos precios a los de todo el semestre en cuestión. Así mismo un mínimo de 5 encuestas resulta una muestra muy pequeña y no se evidencia cuáles fueron los métodos empleados para determinar que una muestra mínima de 5 cotizaciones sean suficientes. Otro aspecto importante es que se pueden presentar cotizaciones y parece que no es razonable ya que una cotización no es un precio real y definitivo, es más una expectativa, lo cual tampoco podría representar fehacientemente las variaciones reales del mercado para los períodos indicados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos."

Respuesta

Este modelo determina sobre una base semestral las variaciones en los rubros de costos que incluye. En el caso de los insumos de mantenimiento, no se recopilan los precios de los meses intermedios, ya que se ha considerado que la periodicidad semestral permite responder con suficiente oportunidad a las variaciones que puedan presentarse en los diferentes tipos de costos.

Con relación al número de observaciones de precios válidas para cada uno de los insumos incluidos en la encuesta, cabe señalar que las cinco observaciones constituyen un mínimo. La naturaleza y extensión de la muestra definitiva será establecida por el profesional en estadística que tenga a su cargo el estudio de mercado de precios de los insumos de mantenimiento, tal y como se indica en la sección 4.9. de la propuesta discutida. En dicha sección se establece que "El desarrollo de este estudio estará bajo la responsabilidad y dirección de un profesional en estadística, quién tendrá a su cargo el planeamiento, coordinación, ejecución y validación de los resultados, de conformidad con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicables."

La solicitud de cotizaciones formales a proveedores, constituye un procedimiento válido para obtener información en un estudio de mercado dirigido a establecer los precios vigentes para ciertas categorías de bienes. Por otra parte, la entrega de una cotización o una factura proforma es parte integral, usual y normal de la práctica comercial de los proveedores cuando se les solicita el precio de los bienes que comercializan. Esta cotización o factura proforma se puede obtener en la sede del proveedor, por correo físico, electrónico o por cualquier otro medio idóneo.

h. Posición

Indica el opositor que "De los gastos administrativos llama la atención que para el cálculo se tomaran los precios anuales reiterando entonces, que hay una falta de congruencia con la metodología pues se emplearían valores anuales para períodos semestrales. Es decir se realizaría una sumatoria de varios precios anuales para ser aplicados a periodos semestrales lo cual evidentemente no es apropiado ni saludable para garantizar un servicio al costo."

Respuesta

Los rubros incluidos como gastos administrativos, pueden ser objeto de fijaciones de precios con periodicidad anual, semestral u otra. Si se trata de un rubro de gasto con fijación anual o de mayor extensión, cuando concluye un semestre en particular, el precio podría no haber cambiado, lo cual sería incorporado al modelo, dando lugar a una variación de cero. En este caso, la variación en el

precio del rubro en cuestión, se determinará en el siguiente semestre y dará origen a un ajuste si su precio ha cambiado.

i. Posición

El opositor manifiesta que "No se mide el grado de eficiencia de las empresas ni la calidad de los servicios, por lo que de igual manera, se debería de implementar un mecanismo automático que de alguna manera permita la aplicación de multas para las empresas que no cumplen algunas condiciones básicas propias del tipo de servicio de transporte público remunerado, como mínimo para tener una medida compensatoria y no dejar a los usuarios en un estado de indefensión tan amplio."

Respuesta

Se le indica al opositor que la propuesta de modelo tarifario tiene como objetivo "reconocer oportunamente en las tarifas, los cambios –aumentos o disminuciones- en los precios de aquellos componentes de costo fijados por actores externos a la administración del servicio, con el fin de propiciar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por ende, la continuidad operativa del servicio de transporte público por autobús."

Las fallas de los operadores en la prestación del servicio regulado, puede ser sancionada, tanto por el CTP como por la ARESEP, según corresponda. En el caso de ARESEP, el incumplimiento de las condiciones de prestación de los servicios públicos se rige por lo dispuesto en los artículos 38 y 41 de la Ley 7593. Para que la Autoridad Reguladora pueda imponer una multa o revocar el título habilitante, con sustento en dichos artículos, deberá seguir el procedimiento administrativo previsto en la Ley General de la Administración Pública.

j. Posición

El opositor indica que en su criterio "los supuestos empleados son muy generalizados y no se toma en consideración aspectos como la depreciación de los vehículos, el estados de los autobuses, el currículum o la preparación de los empleados que brindan el servicio de transporte, la puntualidad con que se cumplen los servicios, la calidad, la confiabilidad y garantía de seguridad con que hacen uso de dichos servicios los usuarios (...) Después de todo ¿cómo preocuparse solamente por el equilibrio económico de los empresarios? cuando los usuarios corren riesgos y exponen sus vidas dentro de muchos de los vehículos en pésimas condiciones mecánicas," los cuales son conducidos por personas "cuyo estado emocional se ve más alterado por la fatiga y extensos horarios a los que son sometidos."

Respuesta

Se le reitera al opositor que la propuesta de modelo tarifario tiene como objetivo "reconocer oportunamente en las tarifas, los cambios –aumentos o disminuciones- en los precios de aquellos componentes de costo fijados por actores externos a la administración del servicio, con el fin de propiciar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por ende, la continuidad operativa del servicio de transporte público por autobús."

Las fallas de los operadores en la prestación del servicio regulado, puede ser sancionada, tanto por el CTP como por la ARESEP, según corresponda. En el caso de ARESEP, el incumplimiento de las condiciones de prestación de los servicios públicos se rige por lo dispuesto en los artículos 38 y 41 de la Ley 7593. Para que la Autoridad Reguladora pueda imponer una multa o revocar el título habilitante, con sustento en dichos artículos, deberá seguir el procedimiento administrativo previsto en la Ley General de la Administración Pública.

k. Posición

El opositor señala que "Es necesario recalcar en la necesidad de que el mecanismo evalúe, la cantidad de usuarios promedio que se desplazan en cada ruta y los ingresos promedio que se perciben, para determinar si efectivamente el aumento en los costos desestabiliza el equilibrio económico de las empresas o concesionarios."

Respuesta

El opositor plantea una duda legítima relacionada con los rubros a considerar en la determinación de la tarifa, como lo es el caso de los pasajeros transportados. No obstante, este aspecto no se refiere a los alcances específicos del modelo de ajuste extraordinario presentado en la audiencia. La inquietud planteada corresponde a la revisión de la estructura completa de costos de una ruta, análisis que está dentro del ámbito del modelo de ajuste ordinario de tarifas.

l. Posición

El opositor manifiesta que "Se puede mencionar que la metodología propuesta no es integral, por lo cual se podría interpretar la presencia de sesgos que pueden afectar injustamente a los usuarios y por si fuera poco, no existe una congruencia con las fechas de los valores que se pretenden implementar en la fórmula, incluyendo valores de fechas muy distantes como ya se señaló (…)".

Respuesta

La metodología, en efecto, no es integral, ya que los modelos extraordinarios, por su misma naturaleza, consideran solo parte de los gastos de operación. La revisión y análisis de los costos e inversión se realiza, de conformidad con el artículo 30 de la ley 7593, en el ámbito de las fijaciones ordinarias.

m. Posición

Indica el opositor que "Finalmente, no se hace una demostración o una prueba que permita demostrar ¿cuál sería? el comportamiento. Es importante mencionar que el método científico debe de contar con una fase experimental, la cual no se evidencia y resulta muy arriesgado aprobar una metodología en la que ni siquiera se puede determinar, ¿CUÁLES SERÍAN LAS CONSECUENCIAS DE SU APLICACIÓN?"

Respuesta

Los modelos tarifarios se diseñan e implementan sobre la base de los criterios técnicos propios de la materia. Pueden incluir aspectos que reflejen el criterio experto del equipo de trabajo a cargo del modelo. No se trata de un proceso científico en el sentido estricto o teórico de la palabra. Tampoco se pueden dar a conocer *a priori* las consecuencias de su aplicación, ya que la bondad del modelo no está en función de que su aplicación arroje un resultado u otro, sino de su capacidad para establecer de manera técnica e imparcial los cambios en costos de los servicios y eventualmente las tarifas requeridas.

2.7 Enrique Chaves Sanabria, con cédula de identidad 3-0204-0112 (Folios 414 al 415).

a. Posición
El señor Chaves indica que "el Gobierno en representación del Estado; no esta cumpliendo el Mandato constitucional de que, como Depositario de los servicios públicos debe ser vigilante de que se cumpla en todos extremos del Art. 3 inc. b y Art.4 inc. b De la ley de la ARESEP".

Respuesta

Precisamente atendiendo el mandato estipulado en los artículos 3, inciso b y 4, inciso b, de la Ley 7593, referentes al principio de servicio al costo y a la necesidad de procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestadores de los servicios públicos, el modelo, en sus objetivos, establece lo siguiente:

"La propuesta de modelo tarifario que se plantea en este acto tiene por objeto reconocer oportunamente en las tarifas, los cambios –aumentos o disminuciones– en los precios de aquellos componentes de costo fijados por actores externos a la administración del servicio, con el fin de propiciar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por ende, la continuidad operativa del servicio de transporte público por autobús. Este reconocimiento debe realizarse respetando en todo momento los límites establecidos por el principio de servicio al costo que señala la ley."

Sobre la base de esos objetivos se ha diseñado la propuesta del modelo que fue sometido a audiencia pública.

b. Posición

El opositor indica que los usuarios "(…) perciben claramente que la rentabilidad que los operadores tienen por la administración del servicio es excesiva pues la acumulación de riqueza particular en el caso de los operadores privados es evidente y en los operadores públicos se genera un aumento excesivo de la burocracia institucional para poder justificar los aumentos injustificados y desmedidos (…)".

Respuesta

Se le indica al opositor que el reconocimiento de la rentabilidad sobre la inversión del operador, se realiza en el marco del modelo ordinario y, escapa al alcance del modelo extraordinario sometido a audiencia pública.

c. Posición

Manifiesta el señor Chaves que "(…) los integrantes de los órganos resolutivos en materia de regulación tarifaria son afines en su gran mayoría a los Operadores del servicio; quedando al margen la participación activa y resolutiva de los usuarios del servicio (…)"

Respuesta

Lo manifestado constituye un juicio de valor, sin que el opositor aporte prueba alguna que sustente lo afirmado. Para efectos de este modelo y de cualquier fijación tarifaria que conlleve, al tenor del artículo 36 de la Ley 7593, se ha garantizado y se garantizará el derecho de participación ciudadana.

Como parte del proceso, tal y como ocurre en este caso, las posiciones que se presenten son consideradas por la Autoridad Reguladora a la hora de resolver los asuntos de su competencia.

Por su parte se le hace saber al opositor, que los actos administrativos que debe resolver esta Autoridad Regulatoria se rigen por el principio de legalidad regulado por los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

d. Posición

El opositor manifiesta que "se elimina la figura de Audiencia Pública que es un precepto constitucional, (Art.9 de la Constitución Política) que le otorga a los usuarios la oportunidad de participación para objetar y hacer valer sus derechos en la prestación del servicio publico optimo (sic)".

Respuesta

Se le hace saber al opositor, que tal y como se indica en la sección 4.10, Aplicación del Modelo (Folio 161) "(…) las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto en este modelo, y en ningún momento elimina la figura de audiencia pública.

e. Posición

Indica el señor Chaves que "pretende eliminar del procedimiento de ajuste tarifario, los requisitos ordinarios que debe cumplir el operador del servicio", ya que según sus argumentos se estaría poniendo en peligro la seguridad de los usuarios y legitimando las malas prácticas en la prestación del servicio. Señala también que se exime al operador de la prestación de un servicio de calidad, y al decretarse aumentos universales se institucionaliza la impunidad ante la prestación de un servicio de mala calidad.

Respuesta

Se le aclara al opositor que en el alcance del modelo propuesto se especifica que éste se aplica de oficio a todas las rutas que operen en el territorio nacional y cumplan con el requisito de contar con título habilitante vigente para prestar el servicio. Lo anterior, de conformidad con lo estipulado en el artículo 29 de Ley 7593, que faculta a la Autoridad Reguladora para establecer los requisitos y condiciones, que deberán cumplirse como parte de los trámites tarifarios. Dado que esta propuesta de procedimiento extraordinario se tipifica como una fijación a la industria, de conformidad con lo que indica el Art. 31 de la Ley 7593, no estamos en presencia de disposiciones que se apliquen para el trámite individual de un prestador del servicio público. Conviene agregar que el artículo 6, inciso c), de la Ley 7593, faculta a la Autoridad Reguladora para que ejerza las acciones necesarias para verificar el cumplimiento de ciertas obligaciones, en el momento y forma que lo considere oportuno.

f. Posición

El señor Chaves se opone a que "se manejen, en cualquier aumento tarifario parámetros económicos retroactivos por incidencia del tipo de cambio del dólar del 2009 a nuestros días".

Respuesta

El artículo 34 de la Ley 7593, establece que: "Las tarifas y los precios que fije la Autoridad Reguladora regirán a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta o a partir del momento en que lo indique la resolución correspondiente y, en ningún caso, podrán tener efecto retroactivo". De conformidad con lo ordenado en el artículo mencionado, este modelo no considera ninguna fijación de tarifas que pueda tener efecto retroactivo.

En cuanto a la incidencia del tipo de cambio, el modelo indica en la sección 2 Justificación lo siguiente:

> "A partir de la fijación nacional del año 2004, la ARESEP comenzó a utilizar el tipo de cambio como una variable "proxy", para reflejar la evolución del valor de la canasta de insumos de mantenimiento (bienes mayoritariamente importados). No obstante, hacia finales del 2009, el colón inició un proceso de apreciación respecto al dólar estadounidense, dejando esta variable "proxy" de reflejar el comportamiento de los precios de la canasta de insumos.
>
> Por tal motivo, el valor de los insumos implícito en la última fijación nacional aprobada mediante resolución 565-RCR-2011 de junio 2011, no solo dejó de reflejar la tendencia creciente de los precios entre 2009 y 2011 –tal como el mismo Índice Precios al Consumidor indirectamente lo indicaba–, sino que por el contrario, dicho valor se vio erosionado significativamente por la citada apreciación del colón. Esta situación implica que, para alinear la primera aplicación de este modelo con la última fijación nacional, se deben considerar tres factores: a) el valor de la canasta de insumos con base en la encuesta realizada en el año 2009; b) el efecto de la reducción del tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense, entre mayo del 2009 y junio del 2011; y c) el valor de la canasta de insumos en la fecha correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo."

De los párrafos anteriores se concluye que el modelo no incorpora, en ningún caso, un efecto tarifario retroactivo. Lo que el modelo hace es reconocer que una variable "proxy" utilizada en fijaciones previas dejó de representar adecuadamente la variable real subyacente y, consecuentemente, procede a corregir por única vez la distorsión acumulada producto del uso de esa variable "proxy". Esa corrección no hace más que reconocer la variación real en los costos de los insumos de mantenimiento –lo que equivale a normalizar su valor-, e incorporarlos en la primera fijación tarifaria. Esta fijación regirá "a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta o a partir del momento en que lo indique la resolución correspondiente", sin retroactividad alguna, como lo indica el artículo 34 de la Ley 7593.

g. Posición

Menciona el señor Chaves que el modelo "no reúne las características de caso fortuito o fuerza mayor, según el articulo 30 de la ley de la ARESEP" y que "…tiene roces importantes contra la propia ley de la ARESEP y nuestra Constitución Política en su Art.9."

Respuesta

Tal y como se indica en la sección 2 Justificación, el modelo propuesto plantea las razones que posibilitan la aplicación de un modelo extraordinario en este caso, sustentado en los artículo 30 y 31 de la Ley 7593. Estas razones no incluyen el caso fortuito o fuerza mayor.

Específicamente, en este caso, los artículos 30 y 31 de la Ley 7593 deben interpretarse en su conjunto, ya que se complementan. El artículo 30 indica que "(...) Serán fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico (...) y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste." Por su parte, el artículo 31 establece que "(...) La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente."

Puede observase que, en tanto el artículo 30 indica que las fijaciones extraordinarias son aquellas que consideran variaciones importantes en el entorno económico, el artículo 31 se refiere a la aplicación de modelos de ajuste tarifario en función de la modificación de variables externas. Precisamente, las variables externas constituyen parte del entorno económico. Por otro lado, entre las variables externas que cita el artículo 31 se encuentran los precios de los hidrocarburos y las fijaciones salariales, dos de las cuatro variables que considera este modelo extraordinario. Finalmente, este artículo faculta a la ARESEP para que incorpore "cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente." ARESEP, en uso de esta facultad que le confiere la ley, consideró pertinente incorporar también los costos de la canasta de insumos (aceites, grasas, líquido de frenos, llantas, neumáticos, reencauches, la mayoría de ellos importados) y los gastos administrativos dirigidos a cumplir requisitos obligatorios para operar (seguros, canon, impuestos, revisión técnica). Estos dos últimos grupos de costos (insumos de mantenimiento y gastos administrativos), son "variables externas a la administración de los prestadores de los servicios", ya que éstos no pueden incidir en el precio de las mismas.

h. Posición

Por último manifiesta el opositor que la aplicación de este modelo provocaría un incremento alarmante de las anomalías que se están dando en gran cantidad de operadores.

Respuesta
En la posición planteada, el opositor no concreta ninguna objeción específica de carácter técnico, legal o de otra índole al modelo presentado en audiencia pública.

2.8 Jorge Enrique Arce Arce, con cédula de identidad 4-114-407.

a. Posición

El Sr. Arce solicita "que se replantee la petición de solicitud de oficio de la Autoridad Reguladora para determinar el modelo automático de ajuste para el servicio público de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, expediente OT-109-2012".

Respuesta

El opositor no expresa los motivos que le llevan a solicitar el replanteamiento del procedimiento de aprobación del modelo, ni el sentido en que considera que debería replantearse. Es por ello, no se puede dar una respuesta específica a esta oposición.

b. Posición

El opositor indica "Que se reconsidere el sustento legal que define el modelo como extraordinario."

Respuesta

En cuanto a la inquietud del opositor, se le remite a la Respuesta de la oposición b. del Consejero de Usuario, que se refiere al mismo tema.

c. Posición

El Sr. Arce solicita "Que no se elimine el procedimiento de audiencia pública para los nuevos modelos."

Respuesta

Se le indica al opositor que tal y como se indica en la sección 4.10, Aplicación del Modelo (Folio 161) "… las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto en este modelo, el cual en ningún momento elimina la figura de la audiencia pública.

d. Posición

El Sr. Arce solicita que "Se aclare la normativa vigente que deben de cumplir los prestadores del servicio."

Respuesta

En cuanto a la inquietud del opositor, se le remite a la Respuesta de la oposición a. del Consejero de Usuario, que se refiere al mismo tema.

e. Posición

El opositor solicita que "Se actualicen los coeficientes de consumo y los ponderadores."

Respuesta

En cuanto a la inquietud del opositor, se le remite a la Respuesta de la oposición c. del Consejero de Usuario, que se refiere al mismo tema.

f. Posición

El opositor solicita "Replantear el uso de medidas aritméticas en la encuesta de insumos."

Respuesta

En cuanto a la inquietud del opositor, se le remite a la Respuesta de la oposición d. del Consejero de Usuario, que se refiere al mismo tema.

2.9 Jairo Ramírez Vega, con cédula de identidad 9-095-517.

a. Posición

El Sr. Ramírez manifiesta que la inconformidad que tiene "es porque se nos quite el derecho a las audiencias, por favor que nos den la palabra para poder seguir con las audiencias, porque es el único derecho que tenemos nosotros para defendernos a nosotros los usuarios."

Respuesta

Tal y como se indica en la sección 4.10, Aplicación del Modelo (Folio 161) "… las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto en este modelo, el cual en ningún momento elimina la figura de audiencia pública.

2.10 María del Pilar Boza Rodríguez, con cédula de identidad 3-264-845.

a. Posición

La Sra. Boza señala que su preocupación está relacionada con el incumplimiento de la Ley 7600, relativa a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Además, señala el maltrato a adultos mayores en la ruta operada por la empresa COOPEPAR, R.L. Solicita que se le indique dónde puede dirigirse para manifestar sus inconformidades con el servicio.

Respuesta

Los puntos planteados por la Sra. Boza, pese a su importancia, no se refieren a elementos concretos del diseño y aplicación del modelo presentado en audiencia pública. No obstante lo anterior, se procede a trasladar la denuncia planteada a la Dirección de Servicios de Transportes de esta Autoridad Reguladora para que lleve a cabo la correspondiente valoración.

2.11 Marlene Claudel Ortiz, con cédula de identidad 3-204-555.

a. Posición

La señora Claudel manifiesta la importancia de contar con las Audiencias Públicas, como medio para defender sus derechos, por lo que es importante mantener este mecanismo de participación a disposición del ciudadano.

Respuesta

Tal y como se indica en la sección 4.10, Aplicación del Modelo (Folio 161) "… las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto en este modelo, el cual en ningún momento elimina la figura de audiencia pública.

2.12 Fanny María Vega Cordero, con cédula de identidad 3-398-149

a. Posición

La opositora manifiesta, con relación a la ruta Tucurrique-Cartago lo siguiente: a) se presentan sobrecargas de pasajeros en las unidades que brindan el servicio; b) existen importantes fallas en la calidad y seguridad del servicio; c) no se cumple lo estipulado en la Ley N°7600; d) hay maltrato al adulto mayor.

Respuesta

Los puntos planteados por la Sra. Vega, pese a su importancia, no se refieren a elementos concretos del diseño y aplicación del modelo presentado en audiencia pública. No obstante lo anterior, se procede a trasladar la denuncia planteada a la Dirección de Servicios de Transportes de esta Autoridad Reguladora para que lleve a cabo la correspondiente valoración.

2.13 Kasey Andrea Ramírez Vega, con cédula de identidad 3-374-878.

a. Posición

La señora Ramírez indica que su preocupación es la siguiente: "(…) como es posible que pretendan quitar este método de audiencia pública, donde en realidad los usuarios es la única forma que tenemos para defendernos de los abusos cometidos muchas veces por la empresa"

Respuesta

Tal y como se indica en la sección 4.10, Aplicación del Modelo (Folio 161) "(…) las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto este modelo, el cual en ningún momento elimina la figura de audiencia pública.

2.14 Stefanny Zamora Madriz, con cédula de identidad 1-1331-076.

a. Posición

La señora Zamora manifiesta la importancia de contar con las Audiencias Públicas, como medio para defender sus derechos, por lo que es importante mantener este mecanismo de participación a disposición del ciudadano.

b. Respuesta

Tal y como se indica en la sección 4.10, Aplicación del Modelo (Folio 161), "(…) las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto este modelo, el cual en ningún momento elimina la figura de audiencia pública.

2.15 Joaquín Redondo Vega, con cédula de identidad 1-809-124.

a. Posición

Manifiesta el opositor su disconformidad con la forma de operar de la ARESEP. Específicamente, indica lo siguiente: i) que a la ruta 371, pese a las fallas en la calidad del servicio demostradas por ellos ante ARESEP, se le otorgó un importante incremento tarifario; ii) que se mantenga el procedimiento de Audiencia Pública.

Respuesta

El punto i) planteado por el Sr. Redondo, pese a su importancia, no se refiere a elementos concretos del diseño y aplicación del modelo presentado en audiencia pública. No obstante, se aclara que las fallas de los operadores en la prestación del servicio regulado, puede ser sancionada, tanto por el CTP como por la ARESEP, según corresponda. Estas sanciones, para esta industria en particular, en el caso de la Autoridad Reguladora no se reflejan en la tarifa, sino otro tipo de medidas establecidas en los artículos 38 y 41 de la Ley 7593.

Con respecto a la objeción ii) del opositor, se le informa que en la sección 4.10, Aplicación del Modelo (Folio 161) "(…) las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública", lo cual no deja dudas respecto al mecanismo de participación ciudadana previsto este modelo, el cual en ningún momento elimina la figura de audiencia pública.

2.16 Matilde Mata Bonilla, con cédula de identidad 3-285-420, cede la palabra al señor Sergio Claudel Ortiz, con cédula de identidad 3- 0195-0628.

a. Posición

El opositor considera que se aprueban ajustes tarifarios sin realizar estudios técnicos de campo. Considera que como ciudadano "se ve perjudicado con estas tarifas que la ARESEP está poniendo desproporcionadas, tanto en el transporte como en el servicio de agua y de muchas cosas (…)". Señala importantes fallas en la calidad del servicio detectadas por sus familiares. ¿Cuál es el verdadero tiempo que tienen para tomar decisiones ante las grandes alzas que están dando?

Respuesta

Los ajustes tarifarios siempre implican estudios técnicos, cuyo diseño y alcance depende del diseño de cada modelo tarifario. En ciertos casos, la ARESEP puede realizar estudios complementarios, incluyendo verificaciones de campo de variables relevantes para el modelo, considerando en todo caso sus recursos y posibilidades.

Las tarifas fijadas se determinan en función del modelo vigente y los parámetros que lo alimentan. En todo caso, tanto el diseño metodológico como las fijaciones tarifarias derivadas del mismo, responden a los principios y reglas establecidas en la Ley 7593 y a las reglas de la ciencia y la técnica.

Con respecto a los plazos para resolver las actuaciones de la ARESEP, estos se rigen por lo estipulado en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (N° 7593) y la Ley General de la Administración Pública (N° 6227).

IV. Que de conformidad con los resultandos y considerandos que preceden y de acuerdo con el mérito de los autos, lo procedente es: 1) Establecer el procedimiento metodológico correspondiente al "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de Transporte Remunerado de personas modalidad autobús" 2) Tener como respuesta a los opositores que participaron en las audiencias públicas realizadas el 16 de agosto del 2012 y del 23 de octubre del 2012, lo señalado en el considerando III de esta resolución y 3) Trasladar a la Dirección de Servicios de Transportes para su debida atención, las denuncias planteadas por el señor Luis Gómez Chaves, respecto al mal estado de las unidades, calidad del servicio, trato incorrecto a usuarios y morosidad ante la CCSS y el INA y las señoras María del Pilar Boza Rodríguez referida a los incumplimientos a la Ley 7600 y Fanny María Vega Cordero referida a la sobrecarga de pasajeros, fallas en la calidad y seguridad del servicio, incumplimiento de la Ley 7600 y maltrato a los adultos mayores, tal y como se dispone.

V. Que la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en la sesión extraordinaria 90-2012 de las catorce horas del 05 de noviembre del 2012, acordó en firme acoger las recomendaciones contenidas en el oficio conjunto 125–CDR-2012 y 1234-DITRA-2012, y resolvió entre otras cosas, sobre la base de dicho informe, dictar la presente resolución.

POR TANTO:
LA JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
RESUELVE:

I. Establecer el siguiente procedimiento metodológico correspondiente al "Modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús":

1. Objetivo y alcance

1.1. Objetivo

Este modelo tarifario tiene por objeto reconocer oportunamente en las tarifas, los cambios –aumentos o disminuciones– en los precios de aquellos componentes de costo fijados por actores externos a la administración del servicio, con el fin de propiciar las condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera y por ende, la continuidad operativa del servicio de transporte público por autobús. Este reconocimiento debe realizarse respetando en todo momento los límites establecidos por el principio de servicio al costo que señala la ley.

1.2. Alcance

El alcance del modelo está delimitado por los siguientes criterios:

a. Se aplica con periodicidad semestral (i.e. enero-junio y julio-diciembre), iniciando el proceso el primer día hábil de enero y de julio de cada año.

b. Se aplica de oficio a todas las rutas que operen en el territorio nacional, con título habilitante vigente para prestar el servicio.

c. Se aplica a un subconjunto de los costos totales de operación de las rutas de autobuses, cuyos precios los fijan agentes externos al operador, limitados en este caso a los rubros de combustible, salarios del personal técnico operativo, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. Los demás rubros están expresamente excluidos de esta modalidad de ajuste tarifario.

2. Descripción y formulación general

2.1. Descripción general

El modelo busca determinar el ajuste necesario en las tarifas del servicio de autobús, debido a las variaciones en los rubros de costo originadas en la fijación de precios por parte de agentes externos a la administración del operador. El modelo reconoce cuatro rubros de costos: 1) combustibles, 2) salarios del personal técnico operativo, 3) insumos de mantenimiento y 4) gastos administrativos. El conjunto de estos cuatro rubros constituye un porcentaje de la estructura del costo total considerado en el modelo ordinario de fijación de tarifas para este servicio y excluye elementos tales como la depreciación y la remuneración del capital invertido.

Cada uno de los rubros individuales de costos citados, tiene un peso relativo en la estructura general de costos de la industria. Así, la variación general en el costo de los cuatro rubros originados por agentes externos se obtiene de la suma de las variaciones individuales de los costos asociados a cada rubro, multiplicadas por su peso relativo.

El porcentaje de ajuste general así determinado (positivo o negativo), se multiplica por la tarifa vigente en cada ruta, a fin de obtener el ajuste tarifario en términos absolutos. Este ajuste (positivo o negativo) se suma a la tarifa vigente de cada ruta, a fin de obtener la nueva tarifa.

2.2. Formulación general

Con base en la exposición anterior, el modelo general de ajuste puede expresarse con la siguiente fórmula:

Fórmula 1:

$$t_1 = t_0 * (1 + I)$$

Donde:

t_1: Tarifa resultante de aplicar la variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario (I) a la tarifa vigente en cada tarifa del pliego.

t_0: Tarifa fijada por la Autoridad Reguladora vigente para cada tarifa del pliego, a la fecha de corte correspondiente a la aplicación de cada ajuste extraordinario semestral.

I: Variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario para cada tarifa del pliego tarifario.

2.3. Variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario

La variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario (*I*) que se utiliza para determinar el ajuste porcentual a efectuar en cada semestre y se expresa como sigue:

Fórmula 2:

$$I=\left(\frac{PC_1}{PC_0}-1\right)*PPC+\left(\frac{SMT_1}{SMT_0}-1\right)*PPS+\left(\frac{CIM_1}{CIM_0}-1\right)*PPIM+\left(\frac{CGA_1}{CGA_0}-1\right)*PPGA$$

Donde:

I: Variación relativa en los costos sujetos ajuste extraordinario para cada tarifa del pliego tarifario.

PC_1: Precio promedio semestral por litro de diesel, fijado por la ARESEP, determinado como el promedio simple del valor diario de este combustible durante el semestre inmediato anterior al de la aplicación del nuevo ajuste semestral.

PC_0: Precio por litro de diesel, utilizado en la fijación tarifaria inmediata anterior.

PPC: Peso relativo promedio del combustible.

SMT_1: Salario mínimo decretado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vigente para el semestre en que se aplicará el nuevo ajuste semestral, definido como el promedio ponderado de las categorías del personal técnico operativo considerados en el modelo de fijación ordinario.

SMT_0: Salario mínimo decretado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, definido como el promedio ponderado de las categorías del personal técnico operativo considerados en el modelo de fijación ordinario, utilizado en la fijación tarifaria inmediata anterior.

PPS: Peso relativo promedio de los salarios.

CIM_1: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, calculado con los precios de los insumos obtenidos de la encuesta correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior al de la aplicación del nuevo ajuste semestral.

CIM_0: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento, calculado con los precios de los insumos que fueron considerados en la fijación tarifaria inmediata anterior.

PPIM: Peso relativo promedio de los insumos de mantenimiento.

CGA_1: Costo total de gastos administrativos, calculado con los valores vigentes a la fecha de inicio del semestre en que se aplicará el nuevo ajuste semestral.

CGA_0: Costo total de gastos administrativos, calculado con los valores que fueron considerados en la fijación tarifaria inmediata anterior.

PPGA: Peso relativo promedio de los gastos administrativos.

1: Período actual de aplicación.

0: Período anterior.

Los pesos relativos promedio de los cuatro rubros descritos (PPC, PPS, PPIM, PPGA) se establecen de conformidad con los criterios indicados en la sección 4.8.

2.4. Costo de combustible

El costo del combustible se define como el precio por litro de diesel, fijado por la ARESEP, determinado como el promedio simple del valor diario de este combustible durante el semestre inmediato anterior al de la aplicación de la nueva tarifa. El coeficiente de consumo de diesel corresponde al establecido en el modelo de fijación ordinario y estará sujeto a variación de acuerdo con los estudios técnicos ejecutados, contratados o avalados por la ARESEP. El valor de este coeficiente se actualizará al menos cada cinco años, a partir de la entrada en vigencia de este modelo. El proceso de aprobación de los estudios técnicos de actualización del coeficiente de consumo estará sujeto a lo previsto en el artículo 36 de la Ley N°7593.

2.5. Costo de salarios

El costo de salarios es la suma de los costos ponderados asociados con los tres tipos de salarios: de choferes cobradores, de chequeadores/despachadores y de mecánicos que corresponden respectivamente a las categorías de Trabajador Especializado, Trabajador No Calificado y Trabajador Calificado, decretados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A la vez, cada uno de esos costos se establece a partir de la multiplicación del respectivo salario mínimo por los coeficientes utilizados en el modelo de fijación ordinaria para las categorías anteriormente descritas.

Los coeficientes de estas categorías técnico operativas son los siguientes: 1,9 choferes cobradores por vehículo; 0,3 chequeadores/despachadores por vehículo, y 0,8 mecánicos por vehículo. Se considera un 20% adicional sobre la suma ponderada de las categorías de salario correspondiente a un ajuste especial de jornada originado en las prácticas laborales de esta industria. Este componente no incluye salarios de personal administrativo. Los coeficientes de personal técnico operativo, y el ajuste del 20%, provienen de los parámetros vigentes en el modelo "econométrico", recibido del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, mediante el oficio DGET-020-97 del 14 de enero de 1997, y adoptado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
Los valores de los coeficientes de las categorías de personal técnico operativo estarán sujetos a variación de acuerdo con los estudios técnicos ejecutados, contratados o avalados por la ARESEP. Los valores de estos coeficientes se actualizarán al menos cada cinco años, a partir de la entrada en vigencia de este modelo. El proceso de aprobación de los estudios técnicos de actualización de los coeficientes de consumo estará sujeto a lo previsto en el artículo 36 de la Ley N°7593.

2.6. Costo de canasta de insumos de mantenimiento

El costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento abarca los siguientes rubros: aceites (motor, caja de cambios y diferencial), líquido de frenos, grasa, llantas nuevas, reencauches y neumáticos considerados en el modelo de fijación ordinario.

La fórmula del costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento es la siguiente:

Fórmula 3:

$$CIM_p = \sum_{i=1}^{n} P_p^i Q_p^i$$

Donde:

CIM_p: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento correspondiente al período *p*.

P_p^i: Precio del insumo *i* en el periodo *p*, correspondiente al precio establecido en la encuesta de insumos del mes anterior al inicio del semestre en que se aplique el modelo.

Q_p^i: Coeficiente de consumo del insumo *i*, expresado en cantidad consumida por kilómetro (i.e. litros/km; kg/km; unidades/km), vigentes en el modelo de fijación ordinario en el periodo *p*.

p : Período de aplicación.

i : Cada elemento que conforma la canasta de insumos de mantenimiento.

n : Cantidad de insumos de mantenimiento que conforman la canasta.

Se consideran ocho ítems de insumos cuyos coeficientes de consumo se establecieron con base en los valores utilizados en el modelo de fijación ordinario de tarifas, modelo "econométrico", recibido del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, mediante el oficio DGET-020-97 del 14 de enero de 1997, y adoptado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Con base en lo anterior, los coeficientes de consumo, precios y costo por kilómetro de los rubros de insumos, correspondientes a los valores aprobados en mayo del 2009, se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Coeficientes de consumo, precios y costo por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento

Cant.	Descripción	Coeficiente	Unidad	Precio	Costo/km
1	Aceite motor	0,00730	litros/km	¢ 2.032,34	¢ 14,84
1	Aceite para caja de cambios	0,00042	litros/km	¢ 2.481,18	¢ 1,04
1	Aceite para diferencial	0,00058	litros/km	¢ 2.670,04	¢ 1,55
1	Líquido para frenos	0,00022	litros/km	¢ 4.710,28	¢ 1,04
1	Grasa	0,00092	kg/km	¢ 3.218,65	¢ 2,96
		Costo de Lubricantes por Km			¢ 21,43
6	Llanta nueva			¢ 255.000	¢ 15,30
6x2	Reencauche	0.00001	unidad/km (*)	¢ 72.000	¢ 8,64
6x2	Neumático			¢ 12.500	¢ 1,50
		Costo de Rodamiento por Km			¢ 25,44
(*) *Vida útil de una llanta con dos reencauches (100.000 km/año)*		***Total Costo Lubricantes y Llantas***			**¢ 46,87**

Los precios de los insumos mostrados en el cuadro anterior, corresponden a los establecidos mediante la resolución RRG 9767-2009 del 06 de mayo del 2009, publicada en La Gaceta N° 94 del 18 de mayo del 2009.

Los valores de los coeficientes de consumo de la canasta de insumos de mantenimiento estarán sujetos a variación de acuerdo con los estudios técnicos ejecutados, contratados o avalados por la ARESEP. Los valores de estos coeficientes se actualizarán al menos cada cinco años, a partir de la entrada en vigencia de este modelo. El proceso de aprobación de los estudios técnicos de actualización de los coeficientes de consumo estará sujeto a lo previsto en el artículo 36 de la Ley N°7593.
Los precios de los insumos de mantenimiento se actualizarán según lo dispuesto en la sección 4.9 de este modelo.

2.7. Gastos administrativos

Procedimiento de cálculo

Los gastos administrativos corresponden a los contemplados en el modelo de fijación ordinario, y se derivan del cumplimiento de las condiciones legales para la operación del servicio. Se calculan mediante la sumatoria de los montos individuales de acuerdo con la fuente de información y son los presentados en el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Componente de los gastos administrativos

Componente	Fuente de Información
Seguro obligatorio (SOA)	INS
Impuesto de ventas sobre SOA	Ministerio de Hacienda
Impuesto a favor de las municipalidades	
Ley 7088 y reformas	
Impuesto a la propiedad de vehículos	
Timbre de fauna silvestre	MINAET
Seguro voluntario. Coberturas Ay C	INS
Revisión técnica vehicular	CTP / ARESEP
Canon de regulación	ARESEP / Contraloría General de la Rep.
Canon del CTP	CTP / ARESEP

Seguro obligatorio y conceptos relacionados

El monto anual de seguro obligatorio automotor (SOA) está compuesto por una prima fija que no depende de la capacidad de pasajeros del autobús. Además, se le debe sumar un monto fijo por la Ley 7088 y sus reformas, el timbre por Fauna Silvestre y un impuesto a favor de las municipalidades.

El monto reconocido por concepto de seguro obligatorio automotor proviene de las revisiones y actualizaciones que realice el Instituto Nacional de Seguros (INS), más los impuestos aplicables.

Impuesto a la propiedad de vehículos

Se tomará el monto anual correspondiente al impuesto a la propiedad de vehículos, vigente para autobús, de acuerdo con la fijación que al efecto realice el Ministerio de Hacienda.

Seguro voluntario

De acuerdo a la normativa vigente (artículo 19, Ley N°3503) los prestadores del servicio público de transporte de personas deben adquirir una póliza para cada vehículo que cubra la responsabilidad pecuniaria por lesión o muerte a terceros y por daños a la propiedad ajena. Estas coberturas son las de responsabilidad civil (Coberturas A y C), donde la cobertura A es de responsabilidad civil por lesión o muerte de personas y la cobertura C es de responsabilidad civil por daños a la propiedad de terceros.

El monto reconocido por concepto de seguro voluntario proviene de las revisiones y actualizaciones que realice el Instituto Nacional de Seguros (INS), más los impuestos aplicables.

El modelo de ajuste extraordinario, toma en cuenta las variaciones en las primas (“precios” de los seguros) para las coberturas indicadas según se detalla a continuación:

Para la cobertura A se utilizará la mediana de las primas contratadas con el INS, obtenidas de esta institución, para los vehículos que brindan servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús. En caso de no disponer de este dato, se utilizará la prima representativa de acuerdo con las tablas y categorías establecidas por el INS, correspondientes a un autobús en buenas condiciones, con más de 30 pasajeros de capacidad sentados, que atiende una ruta entre ciudades, correspondiente a la mediana de cada cobertura, tanto de pasajeros como accidentes.

Para la cobertura C se utilizará la mediana de las primas contratadas con el INS, obtenidas de esta institución, para los vehículos que brindan servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús. En caso de no disponer de este dato, se utilizará la prima representativa de acuerdo con las tablas y categorías establecidas por el INS, correspondientes al servicio público que atiende una ruta entre ciudades, correspondiente a la mediana de la cobertura por evento.

Revisión técnica vehicular

Se tomará el monto anual correspondiente a la suma de las dos revisiones técnicas vehiculares semestrales de acuerdo con la Ley N° 7331 y sus reformas, vigente para autobús, de acuerdo con los valores aprobados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

Canon de regulación

Se tomará el monto anual correspondiente al canon de regulación, vigente para autobús, de acuerdo con la información de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

Canon del CTP

Se tomará el monto anual correspondiente al canon del Consejo de Transportes Público, vigente para autobús, de acuerdo con los valores aprobados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

2.8. Pesos ponderados de los rubros de costos

En el cuadro 4. se presenta el peso relativo de cada rubro individual de costos (combustibles, salarios del personal técnico operativo, insumos de mantenimiento y gastos administrativos) dentro del total de costos sujetos a ajuste extraordinario, así como la proporción que representan esos cuatro rubros, tomados en su conjunto, respecto al costo total.

Cuadro 4. Pesos ponderados de los rubros de costos por categoría de rutas de autobuses

Estrato	Categoría	Distancia km	Combustible (PPC)	Salarios (PPS)	Mantenimiento (PPIM)	Administrativos (PPGA)
1	Urbano Metropolitano	1 - 5	18.05%	26.55%	26.85%	10.81%
2		5 – 10	21.48%	21.43%	23.03%	8.72%
3		10 – 15	22.45%	21.56%	23.33%	8.77%
4	Urbano Resto de país	1 – 5	17.59%	25.67%	25.98%	10.45%
5		5 – 10	19.10%	26.18%	26.73%	10.65%
6		10 – 15	21.40%	23.11%	24.48%	9.40%
7		15 – 20	18.20%	24.10%	24.72%	9.81%
8		20 – 25	20.56%	20.27%	26.57%	8.25%
9	Interurbano Corto	25 – 50	19.54%	22.20%	26.41%	8.47%
10	Interurbano Medio	50 – 75	24.78%	17.88%	23.02%	6.83%
11		75 – 100	28.17%	17.74%	23.53%	6.77%
12	Interurbano Largo	100 – 150	17.38%	13.68%	25.13%	5.22%
13		150 y +	21.54%	15.12%	28.29%	5.77%
Promedios (valores empleados en Fórmula 2)			**20.79%**	**21.19%**	**25.24%**	**8.46%**
Total			**75.68%**			
Ponderación respecto al total			**27.47%**	**28.00%**	**33.35%**	**11.18%**

Fuente: Resolución RRG-3751-2004 del 14 de julio del 2004, publicada en La Gaceta N° 146 del 27 de julio del 2004.

Donde las categorías indicadas se definen como sigue:

Urbano metropolitano: Casco central de la ciudad de San José y su región de influencia, con un recorrido máximo de 15 km en un sentido.

Urbano Resto del País: Rutas que brindan el servicio en centros de poblaciones urbanas primarias, secundarias o terciarias, cuyo recorrido en un sentido no supera los 25 km.

Servicio Interurbano: Satisface las necesidades de movilidad entre centros urbanos distantes, con recorridos de más de 25 Km. uno del otro. Se agrupan por longitud de recorrido, en interurbanos de distancias corta, media y larga.

Los pesos ponderados de los rubros de costo del cuadro 4, corresponden a la última actualización de esos valores, los cuales se han venido utilizando en las fijaciones extraordinarias nacionales. Estos valores serán actualizados cada vez que se realice una fijación ordinaria de carácter nacional.

2.9. Encuesta para la determinación de precios de los insumos de mantenimiento
Objetivo

El objetivo de la encuesta es medir los precios de los insumos de mantenimiento de los autobuses contemplados en el modelo de fijación ordinaria.

Alcance

Las encuestas se ejecutarán con una frecuencia semestral, durante los meses de junio y diciembre de cada año, para registrar los precios de los insumos de mantenimiento, indicados en la sección 4.6.

Los precios obtenidos como resultado de la encuesta y considerados en cada aplicación del modelo extraordinario, deberán ser incorporados de forma simultánea al modelo de fijación ordinaria, en la misma resolución que se emita para cada aplicación del modelo extraordinario, a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

Criterios técnicos para la ejecución de la encuesta

El desarrollo de este estudio estará bajo la responsabilidad y dirección de un profesional en estadística, quién tendrá a su cargo el planeamiento, coordinación, ejecución y validación de los resultados, de conformidad con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicables.

Se solicitarán cotizaciones o facturas proforma de los precios (impuestos incluidos) de los insumos de por lo menos cinco proveedores para cada tipo de insumo.

Se calculará la mediana de los precios de las cotizaciones o proformas obtenidas para cada insumo. En caso de que no sea posible obtener al menos cinco cotizaciones para algún ítem de insumos, deberá documentarse la gestión realizada ante los diferentes proveedores, solicitando las cotizaciones o facturas proforma y se podrán utilizar criterios alternativos de estimación, de conformidad con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica aplicables.

Los resultados de cada encuesta semestral y su evidencia documental se plasmarán en un informe técnico elaborado por DITRA, que se incorporará como fundamento de la aplicación de este modelo extraordinario y deberá constar en el respectivo expediente tarifario previo a que se realice la convocatoria a audiencia pública. Lo anterior, con el fin de que el informe técnico elaborado por DITRA se conozca en forma conjunta con la fijación tarifaria.

Presentaciones y especificaciones de Insumos

Los insumos que serán cotizados, sus presentaciones de referencia y especificaciones, son los siguientes:

Cuadro 5. Canasta de insumos, presentaciones de referencia y especificación técnica de insumos

Insumos de mantenimiento	Unidad de referencia para encuesta	Especificación
Aceite motor	Estañones de 55 galones	15W 40 o su similar
Aceite para caja de cambios	Estañones de 55 galones	80W 90 o su similar
Aceite para diferencial	Estañones de 55 galones	85W 140 o su similar
Líquido para frenos	Caja de 12 pintas	DOT-3-4 o su similar
Grasa	Cubetas de 50 kilos	Corriente multipropósito
Llanta nuevas	1 unidad	295/80R22.5
Reencauches	1 unidad	295/80R22.5
Neumáticos	1 unidad	Para el tamaño de llanta indicado

Se entenderá por "su similar" productos con características físicas y propiedades químicas equivalentes, lo cual deberá ser verificable por cualquier tercero.

Cotización

Los precios cotizados que se utilizarán para fines tarifarios corresponden al mismo tipo de producto indicado en el cuadro 5, pudiendo variar la marca y el local de venta. Los precios deben considerar los impuestos aplicables y cualquier descuento comercial normal que otorgue el proveedor. No se considerarán cotizaciones que respondan a promociones especiales o liquidaciones de mercadería.

Muestra de proveedores

Para cada ítem, se deberá contar con al menos cinco cotizaciones de insumos de mantenimiento de vehículos de proveedores que operen en el mercado. Al menos una de las cotizaciones semestrales de cada insumo corresponderá a establecimientos ubicados en provincias que no cuenten con territorios en la Gran Área Metropolitana. Las sucursales de proveedores fuera de la Gran Área Metropolitana serán consideradas como un proveedor adicional.

Programación de las encuestas

Las encuestas se realizarán en los meses de junio y diciembre de cada año. El informe técnico de la encuesta deberá estar concluido en el mismo mes en que se realiza, junio y diciembre de cada año.

Documentación

La información de precios de insumos será solicitada a los proveedores mediante nota oficial del Director de DITRA o de la entidad externa que eventualmente se contrate para la realización de la encuesta. Se mantendrá un archivo formal y completo con la documentación que evidencia la ejecución de cada encuesta, la cual constituye la base del informe técnico elaborado por DITRA, de manera que este sea auditable y permita la trazabilidad hasta la mediana de precios de cada insumo.

Realización de la encuesta

Las encuestas serán responsabilidad de DITRA. La ARESEP podrá realizar estas encuestas con su propio equipo técnico, o contratarlas externamente a una entidad competente para ese fin.

2.10. Aplicación del modelo

Para establecer el mecanismo a emplear para someter la propuesta de aplicación de este modelo a la participación ciudadana, se ha tomado en cuenta que esta propuesta incluye la aplicación de los resultados de la encuesta para la determinación de los precios de los insumos de mantenimiento, precios que a su vez actualizarán el modelo ordinario de fijación tarifaria, por lo que su aprobación requiere de la audiencia pública. En general el mecanismo de participación ciudadana al que se deben someter las propuestas de aplicación de modelos de fijación extraordinaria es la consulta pública, según lo establecido en el voto número 2007-11266 del día 08 de agosto de 2007, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; y en las resoluciones RRG-9233-2008 del 11 de noviembre del 2008, publicada en La Gaceta N°227 del 24 de noviembre del 2008; y RRG-7205-2007 del 7 de setiembre de 2007, publicada en La Gaceta N°181 del 20 de setiembre del 2007 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Debido a la situación particular antes mencionada, las fijaciones tarifarias derivadas de la aplicación de este modelo se someterán a audiencia pública.

a. Aplicación por primera vez

Una vez aprobado y publicado el presente modelo, se procederá con su primera aplicación, sin tener necesariamente que ajustarse a lo previsto en el inciso a. del Alcance establecido en el punto 4.1 anterior, sino que podrá dar inicio en cualquier fecha intermedia del semestre.

El cálculo de la variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario se realizará con base en la especificación y términos de variables descrita en la sección 4.3, como se indica a continuación:

Costo de combustible: como valor del período anterior, se considerará el utilizado en la fijación nacional aprobada mediante resolución 565-RCR-2011. Como valor del período actual, se considerará el precio promedio diario por litro de diesel del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.

Costo de salarios: como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el primer semestre del 2011. Como valores del período actual, se considerarán los vigentes para el semestre en que se aplique por primera vez el modelo.

Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento: como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el modelo ordinario para el primer semestre del 2011, que corresponden a los valores derivados de la encuesta de insumos de mantenimiento, aprobada mediante la resolución RRG-9767-2009, aplicando la corrección correspondiente a la reducción inducida por la apreciación del colón con respecto al dólar estadounidense –según el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica– entre el 18 de mayo del 2009 (fecha de la publicación en La Gaceta N°94 de la citada resolución) y el 23 de junio del 2011 (fecha de audiencia de la última fijación nacional aprobada mediante la resolución 565-RCR-2011).

La fórmula para determinar el costo de la canasta de insumos de mantenimiento correspondiente al período anterior es la siguiente:

Fórmula 4:

$$CIM_0 = CIM_{2009} \cdot \left[\frac{TC_{2011}}{TC_{2009}}\right]$$

Donde:

- CIM_0: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento del período anterior.
- CIM_{2009}: Costo total por kilómetro de la canasta de insumos de mantenimiento determinados de acuerdo con los precios de la canasta de insumos establecido mediante de la resolución RRG-9767-2009.
- TC_{2011}: Tipo de cambio de venta de referencia del colón con respecto al dólar estadounidense del Banco Central de Costa Rica, al 23 de junio del 2011.
- TC_{2009}: Tipo de cambio de venta de referencia del colón con respecto al dólar estadounidense del Banco Central de Costa Rica, al 18 de mayo del 2009.

Como valores del período actual, se considerarán los presentados en el informe de encuesta de insumos correspondiente al último mes del semestre inmediato anterior a aquel en que se aplique por primera vez el modelo.

Gastos administrativos: como valores del período anterior, se considerarán los vigentes en el primer semestre del 2011. Como valores del período actual, se considerarán los vigentes en el semestre en que se aplique por primera vez el modelo.

b. Aplicación general

Toda aplicación de este modelo, incluyendo la primera, se regirá por las siguientes reglas:

a. El proceso para aplicar los ajustes en tarifas de autobuses originados en este modelo extraordinario se ejecutará semestralmente, para lo cual el proceso dará inicio el primer día hábil de enero y julio de cada año. A tal efecto, se evaluará el comportamiento de las variables seleccionadas: combustible, salarios, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. La variación relativa del costo registrada para estos rubros se aplicará proporcionalmente sobre la totalidad de los costos. Así, si se diera un ajuste del 10% en este conjunto de variables, que representan el 75,67% del total de los costos, el ajuste que se aplicaría es de 10% multiplicado por 75,67%, equivalente al 7,57%.

b. Para aquellas rutas que hayan recibido un ajuste tarifario en una fijación ordinaria posterior a la fijación extraordinaria inmediata anterior, la variación relativa en los costos sujetos al ajuste extraordinario, considerará como valores del período anterior los utilizados a la fecha de la audiencia pública de esa fijación ordinaria e incorporados en el cálculo tarifario, contemplando exclusivamente los rubros de costo incorporados en el presente modelo. En caso contrario se aplicará la variación relativa en los costos sujetos a ajuste extraordinario según la formulación general descrita en la sección 4.3.

c. El pliego tarifario base para la aplicación del ajuste extraordinario semestral será el vigente en el momento de emitir el acto administrativo, es decir, la resolución en la cual se fija el ajuste extraordinario.

d. Considerando la estandarización física de las monedas del país, el monto mínimo de ajuste será de cinco colones o múltiplos de cinco colones. Lo anterior en virtud de que la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, mediante Artículo 8 del Acta de la Sesión 5154-2003, resolvió emitir monedas solo en las denominaciones de quinientos, cien, cincuenta, veinticinco, diez y cinco colones. Con el fin de ajustarse a las monedas disponibles, si el porcentaje de variación en los costos da origen a un ajuste tarifario en un valor fraccionario intermedio entre múltiplos de cinco colones, se ajustará al límite inferior o superior más cercano, según la regla convencional de redondeo.

II. Tener como respuesta a los opositores que participaron en las audiencias públicas realizadas el 16 de agosto del 2012 y del 23 de octubre del 2012, lo señalado en el considerando III de esta resolución y agradecerles por su valiosa participación en este proceso.

III. Trasladar a la Dirección de Servicios de Transportes para su debida atención, las denuncias planteadas por el señor Luis Gómez Chaves, respecto al mal estado de las unidades, calidad del servicio, trato incorrecto a usuarios y morosidad ante la CCSS y el INA y las señoras María del Pilar Boza Rodríguez referida a los incumplimientos a la Ley 7600 y Fanny María Vega Cordero referida a la sobrecarga de pasajeros, fallas en la calidad y seguridad del servicio, incumplimiento de la Ley 7600 y maltrato a los adultos mayores.

IV. Solicitar a la Dirección de Servicios de Transportes que dentro del plazo máximo de un mes, contado a partir de la publicación de la presente resolución en el diario oficial La Gaceta, informe a esta Junta Directiva, el trámite que le ha dado a las denuncias, según lo indicado en el Por Tanto anterior.

Rige a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 245 de la Ley General de la Administración Pública, contra la presente resolución cabe el recurso ordinario de reposición o reconsideración, el cual deberá interponerse en el plazo de tres días contados a partir del día siguiente a la notificación, y el recurso extraordinario de revisión, el cual deberá interponerse dentro de los plazos señalados en el artículo 354 de la citada ley. Ambos recursos deberán interponerse ante la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a quien corresponde resolverlos.

Notifíquese y publíquese.

A las quince horas finaliza la sesión.

DENNIS MELÉNDEZ HOWELL
Presidente de Junta Directiva

ALFREDO CORDERO CHINCHILLA
Secretario de Junta Directiva