



Presenta Recurso de Apelación ante Junta Directiva de ARESEP

Defensoría denuncia desorden en fijación del precio de electricidad que podría disfrazar aumentos solapados

Jueves 27 de mayo de 2021. La Defensoría de los Habitantes presentó ante la Junta Directiva de la ARESEP un recurso de apelación a efectos de demostrar su inconformidad con la intendencia de energía de esa dependencia, en razón de que se utilizó una audiencia tarifaria para introducir cambios en la Metodología con la que se define el precio de la electricidad a los usuarios. En concreto, el día 15 y 16 de diciembre de 2020 se convocó a una audiencia para reducir el precio de la energía (con lo cual la Defensoría estaba de acuerdo) pero se aprovechó esa oportunidad para introducir cambios significativos en la metodología al adoptarse un sistema de banda de precios, con un techo y un piso de consumo para determinadas tarifas; así como un nuevo sistema de fijación de la tarifa residencia de 3 a 5 bloques, lo cual implica desnaturalizar ese tipo de Audiencia y que la Intendencia de Energía se arrogase facultades propias y exclusivas de la Junta Directiva de Aresep.

En primera instancia, la Defensoría presentó un recurso ordinario de revocatoria y apelación en subsidio, contra la resolución RE-127-IE-2020 del 15 de diciembre de 2020 y RE-0131-IE-2020 del 16 de diciembre de 2020, en las que el intendente de energía fijó las tarifarias para el servicio de distribución de energía eléctrica que presta el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Sin embargo, mediante resolución RE-0034-IE-2021 recibida en la Defensoría el día 17 de mayo de 2021 de las 17:22 horas, la Intendencia de Energía rechazó por el fondo el recurso.

El recurso de revocatoria fue dirigido en contra de los cambios en la estructura y pliego tarifario de distribución, ya que se aprovechó una audiencia exclusivamente tarifaria para establecer nuevos bloques de precios para las tarifas que pagan los usuarios residenciales de electricidad; y, la introducción de un sistema de bandas tarifarias para los usuarios de energía eléctrica de Media Tensión.

Tal como se expone en los oficios DH-1240-2020 de fecha 7 de diciembre de 2020 y DH-1274-2020 del 18 de diciembre de 2020, la Defensoría se opuso a la propuesta de modificar la estructura tarifaria para los usuarios de energía eléctrica y al establecimiento de rangos o bandas tarifarias para

grandes consumidores, no porque considerara a priori que implicaban un perjuicio para los usuarios, sino porque no se contó con una evaluación previa de las consecuencias prácticas de los cambios sugeridos, de manera que estas modificaciones debían evaluarse en un proceso de audiencia aparte, y dadas las implicaciones sobre el bienestar de los usuarios de energía eléctrica, debían ser del conocimiento y aprobados por la Junta Directiva de ARESEP. Además, en los procesos de ajuste tarifario solo se debe aplicar la metodología vigente pero en la audiencia de diciembre 2020, el Regulador de Energía se apartó de esa metodología vigente e incorporó una nueva metodología, que carecía de toda legalidad previa, que justificara su uso para esa ocasión.

De hecho, la propuesta de ampliar de tres a cinco bloques tarifarios en distribución ha creado incertidumbre en consumidores residenciales, los cuales, en su momento, manifestaron a la Defensoría su preocupación de que, en el fondo, se estuviera realizando un aumento tarifario “disfrazado” a los hogares, considerando que muchos hogares podrían experimentar un aumento en su gasto por recibo de electricidad, si su consumo medio actual se ubica en los nuevos bloques tarifarios de mayor costo. Asimismo, se indicó que debido a la pandemia por el COVID-19 y las medidas de confinamiento social, había aumentado el consumo normal de los hogares, situación que podría implicar un aumento en la factura eléctrica para hogares de bajos ingresos.

Como se denunció en el documento de oposición y en el recurso de revocatoria, las propuestas de cambios en los bloques tarifarios y el establecimiento de un sistema de bandas tarifarias constituyen una desaplicación de la metodología vigente y requieren de un estudio individual porque podrían corresponder a cambios metodológicos y no se considera oportuno introducirlos en un estudio de ajuste tarifario, porque en éstos, por el principio de transparencia, sólo debe aplicarse para la metodología vigente.

En los expedientes tarifarios (ET-052-2020, ET-053-2020 y ET-054-2020), la Defensoría no encontró que el Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR) hubiera propuesto o avalado los cambios indicados, siendo que dicha instancia es el área técnica competente y encargada del desarrollo y formulación de las metodologías tarifarias. Tampoco se observó que la propuesta haya sido acompañada de las sensibilizaciones necesarias para evaluar los efectos que los cambios introducidos podrían tener en la práctica sobre los usuarios finales de la energía eléctrica.

La Intendencia de Energía fundamenta su potestad para introducir bandas de precios y cambios en el pliego tarifario aduciendo que en la metodología vigente (RJD-139-2015) aprobada por la Junta Directiva de ARESEP, “no incorpora como parte de sus disposiciones, el cómo se calcula la estructura tarifaria y cómo se deben de realizar los ajustes entre una fijación y otra” (Resolución RE-0034-IE-2021, p. 27). Es decir, existe un eventual vacío legal dentro de la metodología vigente.

Sin embargo, al revisar la resolución RJD-139-2015, la Defensoría observa que en ella no se aborda el procedimiento para el establecimiento del pliego tarifario ni se especifica expresamente a qué dependencia técnica de la ARESEP le correspondería su definición. La resolución solo establece que la metodología: “determina el ajuste porcentual requerido que deberá posteriormente distribuirse de conformidad con lo que técnicamente determine la Intendencia de Energía (IE) entre las diferentes tarifas y bloques de acuerdo a la estructura tarifaria” (p. 4). De lo transcrito puede observarse que, según la metodología, la estructura tarifaria ya está dada y que la Intendencia de Energía lo que debe hacer es distribuir el ajuste resultante entre las tarifas y bloques de esa estructura siguiendo criterios técnicos, y no adoptar una nueva metodología sin haber estudiado el impacto previo en las personas usuarias y sobre todo las de aquellos grupos pertenecientes a los sectores más vulnerabilizados de nuestra población y cuyas condiciones se han agravado como consecuencia de la Pandemia del Covid 19.

Sobre lo anterior, la Defensoría desea llamar la atención de los miembros de Junta Directiva sobre un antecedente respecto a una propuesta realizada por la Intendencia de Energía en el año 2018, tendente a modificar la estructura tarifaria del servicio de electricidad, la cual fue analizada por el Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR) de la ARESEP en un Informe de fecha 21 de noviembre de 2018 y remitido a esa Junta Directiva.¹ En esa oportunidad el CDR advirtió a la Junta Directiva sobre diversas falencias y limitaciones de la propuesta presentada, principalmente la Defensoría extrae la siguiente cita:

La propuesta de la IE tal y cómo se indica en el documento, se limita al sector residencial. Esta dirección considera que, siendo una reestructuración de las tarifas del sector eléctrico en la parte residencial, la misma puede tener efectos o no, en los otros sectores del sector eléctrico. Por lo que, la propuesta debería señalar cuál es el efecto de esta reestructuración en los demás sectores (costos, subsidios cruzados, etc.) entre los diferentes tipos

¹ Oficio OF-0570-CDR-2018. Informe de valoración técnica de propuesta de reestructuración tarifaria desarrollado por la Intendencia de Energía, oficios 620-RG-2018 y 0257-IE-2018.

de usuarios. En este sentido, la propuesta podría ser un paso dentro de un proceso integral de análisis y cambios en la estructura del sector eléctrico, pero antes de plantearse un cambio en uno de los sectores (residencial en este caso) debería, al menos, plantearse cómo se inserta esta propuesta dentro de la propuesta integral o conceptual, a pesar de que la Intendencia de Energía indica, que de manera gradual incluirá el análisis de las demás tarifas del sistema eléctrico nacional, en las diferentes etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización.

Debe advertirse que ninguno de los señalamientos y carencias indicados por el CDR fueron incorporados en el expediente ET-054-2020, por tratarse de un proceso para analizar un ajuste tarifario; y no para introducir cambios tan profundos en el pliego y bloques tarifarios.

Debido a lo anterior, la Defensoría considera que la Junta Directiva de ARESEP debe revocar los cambios introducidos en el pliego tarifario y el sistema de bandas tarifarias por carecer de la información y análisis de las consecuencias de tales cambios, como lo señaló en su oportunidad el CDR en su informe OF-570-CDR-2018. Esa carencia deviene en un vicio en el motivo del acto que aprobó los cambios introducidos en el pliego tarifario y el sistema de bandas mediante la resolución impugnada.

Por otra parte, considera la Defensoría que el vacío legal existente en la metodología vigente (RJD-139-2015) en cuanto al área, unidad o departamento de la ARESEP competente para realizar y aprobar las propuestas de modificación de la estructura tarifaria, no autoriza ni legitima a la Intendencia de Energía para realizar los cambios introducidos en las resoluciones RE-0127-IE-2020 y RE-0131-IE-2020. Esto de conformidad con el principio de legalidad que establece que la Administración Pública debe actuar sometida al ordenamiento jurídico, por ende, **sólo está facultada para realizar aquellos actos que le estén expresamente permitidos en el mismo**, y sus funcionarios no pueden arrogarse facultades que la Ley no les concede.²

En su momento, cuando la Junta Directiva de ARESEP analizó la propuesta de la Intendencia de Energía antes reseñada (Sesión Extraordinaria N° 16-2018 del 16 de marzo de 2018), la entonces directiva, Sonia Muñoz Tuk, advirtió que las modificaciones de la estructura tarifaria del sector residencial propuestas por la Intendencia de Energía, implicaban en el fondo, decisiones

² Numeral 11 de la Constitución Política y Ley General de la Administración Pública N° 6227 del 2 de mayo de 1978 y sus reformas.

de política pública cuya facultad era exclusiva de la Junta Directiva y recomendó suspender la aplicación de la metodología:

...hasta tanto no se revise y se determine si eso está sucediendo o no; porque la implicación de esto a nivel judicial con las demandas y además con delegar una facultad que es otorgada por Ley a la Junta Directiva, siendo que la Ley fue promulgada antes de la creación de las Intendencias, considera que pone al cuerpo colegiado en una situación muy vulnerable, al estar frente a una posible nulidad. (p. 30)

Debido a lo anterior, la Junta Directiva de la ARESEP acordó el Acuerdo N°03-16-2018 que estableció lo siguiente:

Instruir a la Intendencia de Energía para que suspenda el procedimiento que se tramita en el expediente ET-043-2017, en torno a la propuesta de reestructuración de la tarifa residencial del servicio de distribución de electricidad de todas las empresas distribuidoras del país, hasta tanto la Junta Directiva no disponga otra cosa. Lo anterior, por razones de oportunidad y conveniencia, y con base en lo discutido por los miembros del cuerpo colegiado en esta oportunidad. (p. 48).

A la luz de lo expuesto, y considerando:

- Que los cambios aprobados por la Intendencia de Energía, principalmente, en el pliego tarifario, pueden tener consecuencias sobre el bienestar de los diferentes grupos de usuarios, porque permiten establecer o modificar los subsidios cruzados entre usuarios, aspectos de política pública que son resorte exclusivo de la Junta Directiva de la ARESEP.
- Que, en consecuencia, la Intendencia de Energía carece de la competencia funcional y jurídica para aprobar las modificaciones aquí impugnadas; situación que, de requerirse su modificación, debe ser corregida mediante decisión de esa Junta Directiva.
- Que tales modificaciones deberían ser discutidas en una audiencia específica para el análisis de modificaciones a la metodología vigente y no en una audiencia de ajuste tarifario cuyo resultado final sí es competencia de la Intendencia.

La Defensoría de los Habitantes solicita a la Junta Directiva de ARESEP acoger el recurso de apelación en subsidio interpuesto contra las resoluciones RE-0127-IE-2020 del 15 de diciembre de 2020 y RE-0131-IE-2020 del 16 de diciembre de 2020, y dejar sin efecto los cambios introducidos por esas resoluciones en el pliego tarifario de distribución, donde se establecen nuevos bloques tarifarios para los usuarios residenciales de electricidad; y la introducción de un sistema de bandas tarifarias para los usuarios de energía eléctrica de Media Tensión.

Catalina Crespo, Defensora de los Habitantes, indicó que: “El especial momento por el que pasa nuestro país, como consecuencia del Covid 19, obliga a las instituciones públicas, prestadoras de servicios esenciales para la población, a procurar fijar el precio de sus servicios al costo, a la baja, para no tornar inaccesibles dichos servicios para la población. Y la electricidad es justamente uno de los servicios clave sobre los que se desarrolla la vida de las personas, de ahí ésta especial exigencia que desde la Defensoría planteamos a la ARESEP, es decir: el seguimiento estricto de los procedimientos que son los que al final de cuentas garantizan el cumplimiento del Estado Social y Democrático de Derecho en favor de las personas”.