

San José, 01 de julio de 2020
05832-SUTEL-DGF-2020

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: Respuesta a oficio MICITT-DM-OF-449-2020 del 26 de mayo de 2020 y Memorándum MICITT-DEMT-MEMO-018-2020 del 25 de mayo de 2020 (NI-06793-2020).

Ref.- Oficio 03871-SUTEL-CS-2020 del 6 de mayo de 2020

Estimados Señores:

Reciba un cordial saludo. Por este medio se presenta informe técnico, solicitado por el Consejo de la SUTEL para la atención del oficio MICITT-DM-OF-449-2020 del 26 de mayo de 2020, mediante el cual el Ministro de entonces, señor Luis Adrián Salazar Solís, remitió el anexo denominado: Memorándum MICITT-DEMT-MEMO-018-2020 del 25 de mayo de 2020, como parte de su respuesta al oficio N°03871-SUTEL-CS-2020 remitido por esta Superintendencia de Telecomunicaciones, en relación con las declaraciones publicadas, en el diario La Nación (edición del 29 de abril 2020) , bajo el título: “*Sutel calla al Gobierno datos sobre millonarias arcas de Fonatel en medio de crisis por coronavirus: Micitt asegura que por varios meses ha solicitado información específica sin que a la fecha haya recibido los datos, Superintendencia evita referirse a tema*”. Lo anterior, en contraste con sus declaraciones en el Diario La Extra, cuando afirmó: “... *Solicitamos información de un estado actual de los fondos comprometidos, de los fondos no adjudicados; es decir, todo el detalle financiero para generar la política pública. En ese momento, que fue el 13 de abril hace falta información, había algunas notas y algunas informaciones que no estaban con toda la información y el nivel de detalle que ocupábamos..., por lo que se hace necesario aclarar:*

a. Sobre la disposición al trabajo conjunto

La Sutel ha mantenido y mantiene un espíritu constructivo en procura de cumplir con las metas establecidas en el PNDT, la ejecución de los recursos y proyectos que se desarrollan con cargo a Fonatel, con el fin de reducir la brecha digital, en cumplimiento de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT). Tal y como se indicó en el oficio 03871-SUTEL-CS-2020, con ese fin se buscó establecer las mesas de trabajo conjunto para revisar y eventualmente ajustar las metas del PNDT 2015-2021. Esta mesa de trabajo se integró a solicitud de la Sutel, con representantes de ambas instituciones, liderado por el Viceministro de Telecomunicaciones, un miembro del Consejo y los equipos técnicos (nombramientos por parte de Sutel, según acuerdo N°015-004-2020 del 16 de enero de 2020), celebrándose reuniones entre el periodo del 22 de enero al 4 de marzo de 2020, en las cuales la Sutel puso a disposición de forma transparente, información detallada de los proyectos y datos financieros de Fonatel y su impacto en los eventuales ajustes a las metas del PNDT, entre los cuales, se remitió 17 escenarios borrador de flujos de caja de conformidad con los posibles ajustes que la Rectoría valoraría al PNDT, con el fin de que se contará con información y escenarios viables de ajuste. Consideramos que la información

San José, 01 de julio de 2020

05832-SUTEL-DGF-2020

entregada cumple con la expectativa de MICITT, para sus fines de establecer la Política Pública como Ente Rector. Con la llegada del COVID-19 al país en el mes de marzo de este año, se suspendieron las reuniones y se nos ha informado por parte del Micitt que no se estarían haciendo nuevas convocatorias.

b. Sobre la entrega oportuna de información de calidad

En cuanto a este punto, es importante partir de la variedad y profundidad de los diferentes informes e insumos que la Sutel proporciona constantemente al Micitt, como se indica en la página 2 del memorándum remitido mediante oficio MICITT-DM-OF-449-2020 del 26 de mayo de 2020:

“Es necesario hacer referencia a la entrega de información que SUTEL remite a la Rectoría, entre la que destacan respuestas a solicitudes puntuales de MICITT, informes semestrales de rendición de cuentas del FONATEL, reportes sobre el avance en la ejecución de las metas del PNDT, reportes sobre el cumplimiento de metas para el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, la propuesta de Plan Anual de Programas y Proyectos (PAPyP) para determinar su alineamiento con el PNDT, según lo definido en el “Procedimiento para la definición de objetivos y metas del PNDT con cargo a Fonatel y Definición del Plan de Programas y Proyectos”, suscrito entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y la Superintendencia de Telecomunicaciones, entre otros.”

A partir del reconocimiento de que Sutel ha entregado todos los reportes en tiempo, conforme lo exige la ley y que se ha atendido las múltiples solicitudes de información adicional por parte del Micitt, se reitera una vez más, que la información que emite la Sutel proviene de diversas fuentes (internas y externas), por lo que antes de responder a cualquier requerimiento adicional de información, se debe hacer un proceso de captura, procesamiento, verificación y análisis, de previo a ser remitida la información solicitada.

En cuanto a los oficios MICITTDVT-OF-797-2018 de fecha 02 de noviembre de 2018 y MICITT-DM-OF-687-2019 de fecha 28 de octubre de 2019 se debe apuntar que estos fueron atendidos mediante el oficio 09413-SUTEL-DGF-2018 del 12 de noviembre de 2018 (dirigido al Consejo, como corresponde en el proceso de fijación de la Contribución Especial Parafiscal a Fonatel) y las observaciones que realiza Micitt a los informes semestrales emitidos por la Sutel, son valorados e incorporados, según correspondan en los siguientes informes. Una muestra más de trabajo conjunto es la remisión de los informes de las Unidades de Gestión, información que fuera compartida en el mes de febrero 2020 mediante oficio 00945-SUTEL-SCS-200.

En referencia al informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la Contraloría General de la República, es importante señalar que éste analizó información hasta el año 2018 (2019 para el programa 1) y ha sido un proceso de mejora continua y en dos vías. Este informe da la explicación a las diferencias de medición de la siguiente forma:

San José, 01 de julio de 2020

05832-SUTEL-DGF-2020

“2.1. Desde la etapa de planificación de la auditoría, se determinó que el nivel de cumplimiento de las metas del PNDT 2015-2021 vigente al 2018, no se obtuvo según las fechas establecidas para lograrlas; condición que puede tener su origen, según las hipótesis establecidas como parte de la auditoría, en una o varias de las siguientes situaciones:

a. Que el proceso seguido para formular las metas del PNDT que corresponden al FONATEL, dé lugar a acciones poco factibles, no ajustadas a las necesidades reales de los beneficiarios o bien, que no lleven implícito el uso óptimo de recursos; tarea que corresponde al Rector del sector telecomunicaciones - MICITT.

(...)

2.34. Por una parte, la DGF basa su medición en las distintas etapas del proyecto; mientras que la Rectoría lo hace de acuerdo con el indicador establecido para cada meta, por ejemplo, para la meta 1 es 183 distritos con áreas geográficas sin conectividad.”

Informe en el que la CGR reconoce la responsabilidad que también tiene el Micitt, señalando en sus conclusiones:

“3.4 De tal forma, resulta preponderante que los actores involucrados, principalmente la Rectoría a cargo del MICITT, así como el Consejo de la SUTEL que tiene a cargo la DGF, responsables de la definición de la política pública y de la formulación y seguimiento de los proyectos, emprendan mejoras significativas en los procesos que ejecutan a fin de garantizar una mayor eficacia en la gestión de los recursos del Fondo, en aras de lograr reducir la brecha digital e incrementar el nivel de competitividad país en un plazo prudencial. El país no puede esperar.”

Para lo cual, finalmente la CGR emite la Disposición 4.1 de acatamiento conjunto, y sobre lo que debemos trabajar ambas instituciones.

c. Sobre los datos de los recursos.

En este punto, se debe indicar que Sutel ha aportado la información requerida por el Micitt, indistintamente de su complejidad o de su especificidad. Asimismo, se ha reiterado en diferentes documentos la disponibilidad de Sutel de realizar reuniones de trabajo que permitan hacer un sano ejercicio de interpretación de los datos; sin embargo, esto no se ha dado.

Por otro lado, cabe mencionar que el Fondo cuenta con diferentes instrumentos legales y financieros para su control y seguimiento, que responden a diferentes fines y obligaciones, cuyos datos son presentados utilizando diferentes tipos de cambio según es requerido o normado, dada la característica de multimoneda en la que están invertidos los recursos, donde además existe una importante cantidad de éstos en dólares de los Estados Unidos de América. Ejemplo de lo anterior es que los Estados Financieros (EEFF) son presentados en colones por el fiduciario, utilizando un tipo de cambio de registro y un tipo de cambio de revaluación al cierre de cada mes, esto de conformidad con las normas y buenas prácticas aplicables.

San José, 01 de julio de 2020

05832-SUTEL-DGF-2020

Razón, por lo que no se considera apropiado indicar que los datos de Fonatel se puedan interpretar con “operaciones matemáticas simples y claras”, por cuanto al realizarlo de esa forma consecuentemente se llegará a resultados o conclusiones simples e imprecisas, como por ejemplo lo planteado en el oficio en cuestión, al indicar que Sutel no ha aclarado una diferencia patrimonial de US\$73 millones. Tales consideraciones habían sido advertidas en el oficio 01416-SUTEL-CS-2020 del 18 de febrero de 2020, que señala lo siguiente:

*“4. En cuanto a lo interpretado por la Rectoría como “...diferencias en los recursos que ingresaron al fondo por licitación de espectro radioeléctrico”, es de suma importancia aclarar que, **para la conversión de los datos en moneda extranjera, se utiliza como referencia el tipo de cambio contable de cierre para cada año presupuestario, el cual podría ser diferente al tipo de cambio vigente al momento del registro de la transacción. Sin embargo, esto no significa que existan diferencias en los montos recibidos. Siendo que el Fondo tiene una particularidad de ser multimonedado; es decir, tiene ingresos y salidas tanto en dólares como en colones, la solicitud de información de datos históricos expresados en alguna de estas dos monedas, siempre se verá influenciado de forma importante por el tipo de cambio de referencia que se utilice.** El resaltado es nuestro.*”

A pesar de lo indicado en el párrafo anterior, en la “operación matemática simple” realizada por el Micitt, no consideró los siguientes elementos y que inciden en el resultado obtenido:

- Como se indicó, el fondo recibe y ha recibido recursos tanto en dólares como en colones, en montos realmente importantes para ambas monedas. Igualmente ha realizado erogaciones tanto en colones como en dólares, por lo que incide de manera sustancial el tipo de cambio que se utilice para presentar e interpretar los datos, considerando que cada año que transcurre el tipo de cambio es diferente.
- Lo anterior implica que cualquier moneda que se seleccione para presentar los datos, es muy susceptible al tipo de cambio que se utilice como referencia, sin que esto pueda indicarse que es incorrecto. Por ejemplo:
 - Según los Estados Financieros del Fideicomiso al 31 de diciembre de 2019, el patrimonio tenía un valor en colones de ₡ 200.846.700.075,39 (doscientos mil ochocientos cuarenta y seis millones setecientos mil setenta y cinco colones, con 39/100), hay dos tipos de cambio que pueden incidir en el resultado al pasar el dato a dólares, el utilizado para registrar todos los movimientos en dólares durante el mes de diciembre (558.90) y el tipo de cambio de cierre contable de dicho mes (570.09), solo en la decisión de utilizar uno u otro, puede incidir en el resultado al expresar el patrimonio en dólares, como se muestra en la siguiente tabla.

San José, 01 de julio de 2020
05832-SUTEL-DGF-2020

Patrimonio diciembre 2019	₡ 200 846 700 075,39	
Tipo de cambio de cierre contable 31/12/2019	₡ 570,09	\$ 352 307 004,29
Tipo de cambio del registro de los movimientos de diciembre 2019	₡ 558,90	\$ 359 360 708,67
Diferencia por tipo de cambio		\$ -7 053 704,38

Como se puede evidenciar en el ejemplo, solo por un tipo de cambio de referencia, se produjo una variación en el resultado de US\$7 millones, lo cual no significa que la diferencia sea real o que la representación de los dos datos esté incorrecto, ya que por ejemplo durante el mes de diciembre 2019 se recibieron dólares y colones, pero también se pagaron compromisos en ambas monedas, lo que implica que estos movimientos deben registrarse a un tipo de cambio, que necesariamente va a ser diferente al tipo de cambio de cierre contable.

Para evidenciar con mayor precisión lo señalado, se muestra otro ejemplo, con el dato de los ingresos recibidos, ya que solo por una variación en el tipo de cambio de referencia se puede generar una diferencia hasta de \$34 millones:

Año	tc por año	tc 2019	Ingresos anuales al TC de cierre de cada año	Ingresos anuales al TC de cierre 2019	Diferencias
2012	502,07	570,09	\$ 207 782 770,89	182 991 274,68	24 791 496,21
2013	492,93	570,09	\$ 31 631 015,50	27 349 850,85	4 281 164,65
2014	529,6	570,09	\$ 46 958 937,50	43 623 731,86	3 335 205,63
2015	531,94	570,09	\$ 34 576 213,02	32 262 398,49	2 313 814,53
2016	545,75	570,09	\$ 40 934 148,55	39 186 464,55	1 747 684,01
2017	563,32	570,09	\$ 46 007 126,79	45 460 777,54	546 349,26
2018	596,15	570,09	\$ 98 674 531,67	103 185 149,81	- 4 510 618,14
2019	558,00	570,09	\$ 56 455 036,02	55 346 909,49	1 108 126,53
			\$ 563 019 779,95	529 406 557,27	33 613 222,68

- Otro factor que influye en el cálculo realizado por el Micitt, es la diferencia en las fechas de corte de los datos utilizados, ya que el monto ejecutado total indicado en el oficio 03435-SUTEL-CS-2020 corresponde al corte de enero 2020. Por otro lado, el dato de recursos recibidos corresponde al cierre del 2019, lo mismo ocurre con el dato patrimonial mencionado en el oficio en cuestión.

San José, 01 de julio de 2020

05832-SUTEL-DGF-2020

- No se consideró tampoco, que el fondo no solo ha tenido erogaciones por la ejecución de los proyectos, sino que también ha tenido otras obligaciones contractuales que no fueron solicitadas por el Micitt, pero que sí han sido evidenciadas en los flujos de caja. Ejemplo de ello, son los egresos administrativos asociados con la gestión del fideicomiso vigente, tales como los honorarios del fiduciario y los de las Unidades de Gestión. Tampoco contempla el monto correspondiente a los costos de administración de la Dirección General de Fonatel, según lo dispuesto en el artículo 38 de la LGT, ni otros gastos administrativos como las auditorias, dietas del Comité de Vigilancia, entre otros.

Es por lo anterior que se reitera y aclara que la supuesta diferencia patrimonial mencionada no existe, que no se consideraron todos los elementos descritos anteriormente y que inciden en la “operación matemática simple” realizada en el oficio en cuestión.

Además, la Sutel ha advertido sobre las limitaciones de cómo solicitan la información, para efectos de análisis, especialmente en las disponibilidades del Fondo, como se indicó en el oficio 03435-SUTEL-CS-2020 del 21 de abril de 2020 en donde se advirtió lo siguiente:

“ (...)”

En tal sentido, reiteramos que, para efectos de análisis, la proyección de flujo de caja multianual que se ha compartido en las mesas de trabajo durante el mes de enero, así como las remitidas oficialmente mediante los oficios 00945-SUTEL-SCS-2020 del 3 de febrero 2020, y más recientemente el 03199-SUTEL-CS-2020 del 14 de abril 2020, permiten conocer la proyección de los compromisos del fondo por año y los ingresos proyectados, mientras que el cuadro resumen solicitado en esta oportunidad podría generar interpretaciones incorrectas sobre los compromisos del FONDO.(...)”

Se ha reiterado al Micitt que los compromisos del Fondo están sujetos a una línea de tiempo, la cual debe considerar los ingresos estimados y los compromisos de orden contractual por la gestión del Fondo que son adicionales a los compromisos por la ejecución de los proyectos, con el objetivo de poder visualizar las disponibilidades del Fondo por año, ya que no se puede solo reflejar con una “simple operación matemática”, lo cual también había sido aclarado con anterioridad a la Rectoría, específicamente el 18 de febrero 2020, en donde mediante oficio 01416-SUTEL-CS-2020, se aclaró el tema de las estimaciones de los compromisos y las “diferencias” de estas estimaciones entre el informe de la Fijación de la Contribución Especial Parafiscal y las nuevas estimaciones solicitadas por el Micitt, a saber:

“ (...)”

En cuanto al informe que Sutel presenta a consulta pública cada año, sobre la fijación de la Contribución Especial Parafiscal (CEPF), éste se basa en el artículo 18 del Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS), el cual establece que la fijación se basará en las metas estimadas¹ de los costos de los proyectos que serían ejecutados en

¹ La estimación representa únicamente una tentativa en la anticipación de los costos e ingresos reales y están sujetos a rectificaciones a medida que se comparan con datos reales.

San José, 01 de julio de 2020

05832-SUTEL-DGF-2020

el siguiente ejercicio presupuestario y en las metas de ingresos estimados de ese mismo ejercicio presupuestario. Al respecto y siendo que el informe es preparado durante los meses de agosto y setiembre, la información utilizada como base para la estimación de los diferentes reportes es con corte a julio 2019.

En el marco de la fijación de la CEPF se estimaron posibles ingresos y gastos en la proyección de flujo de caja con base en datos con corte a julio 2019 que, al compararlos con los datos reales de cierre a diciembre 2019, es de esperar que sean diferentes. Las estimaciones son una anticipación del futuro y estarán siempre sujetos a rectificaciones a medida que se comparan con datos reales; es decir, no se pueden comparar estimaciones anteriores con estimaciones realizadas en fechas posteriores, o bien, pretender que una estimación realizada en una fecha sea igual a un resultado real.

3) Respecto a la afirmación “se presentan datos inconsistentes en las estimaciones futuras, ...” reiteramos que no se precisan las inconsistencias detectadas por la Rectoría en las estimaciones futuras. Además, y en línea con lo indicado en los párrafos precedentes, cuando se trata de “datos estimados”, se hace referencia a cálculos realizados con información histórica en un momento dado y, por tanto, sujeta a variaciones respecto a una estimación posterior o a datos reales. Una estimación hecha en una fecha determinada no podrá ser nunca igual a una estimación realizada en fecha posterior, a menos que todas las variables que influyen en su cálculo se mantengan constantes.”

En razón de lo anterior, no es correcto lo señalado en el Memorándum de referencia, al indicar que no se les ha brindado la información o las aclaraciones a los datos solicitados, sino que además se ha advertido sobre las limitaciones de hacer interpretaciones sin las consideraciones indicadas.

Finalmente, se debe recordar que los Estados Financieros de Fonatel son auditados todos los años, estudios que siempre han arrojado una opinión limpia, siendo este otro elemento que se informa anualmente al Micitt.

d. Sobre el ajuste de metas

En relación con los ajustes a las metas, la Sutel siempre se ha mostrado proactiva, con el fin de proponer oportunamente ajustes al PNDDT en beneficio del país.

En esto, es necesario reiterar lo indicado en el oficio 03871-SUTEL-CS-2020 del 6 de mayo de 2020, en medio de esta emergencia del covid-19, la única institución que ha presentado a la Rectoría una propuesta formal de solicitud de ampliación de metas del PNDDT 2015- 2021, es la Sutel. Por medio de la remisión de los acuerdos 004-025-2020 del 25 de marzo de 2020, 002-027-2020 del 2 de abril de 2020, 030-037-2020 del 12 de mayo de 2020, se propone lo siguiente:

- Ampliar en 61.500 hogares adicionales el Programa Hogares Conectados; ofreciendo una computadora y conexión a internet; o bien, otorgar a estudiantes de colegio o

San José, 01 de julio de 2020

05832-SUTEL-DGF-2020

universidad, que cuenten con equipo de cómputo, una subvención en el pago de los servicios de internet.

- Subvencionar los servicios de telecomunicaciones a las pequeñas y medianas Empresas (Pymes), inscritas en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y a los Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (Pympa) del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Aumentar temporalmente el subsidio otorgado por el Fondo a los hogares beneficiados en el Programa Hogares Conectados.

Mediante oficio MICITT-DVT-OF-254 del 12 de junio recibimos el informe sobre la primera de estas propuestas. Lo hemos analizado, y adoptamos el acuerdo 008-047-2020 del 30 de junio de 2020, con el fin de apoyar esta construcción conjunta. A la fecha, otras propuestas, como la realizada mediante acuerdo 006-059-2019 del 30 de setiembre de 2019, no han sido atendidas.

e. Sobre el apoyo para el proyecto de red educativa del bicentenario

Sobre el proyecto de red educativa, se debe insistir en los puntos señalados en el oficio 03871-SUTEL-CS-2020 del 6 de mayo de 2020, especialmente en cuanto a que en octubre del 2019, la Sutel presentó al Micitt una solicitud de modificación de metas al PNDT, pero tanto en el oficio MICITT-DVT-OF-970-2019 del 24 de octubre de 2019, como el informe MICITT-DEMPT-DPPT-INF-004-2019 sobre el análisis de la propuesta del Plan Anual de Programas y Proyectos 2020, reiteró:

“En el apartado introductorio se indica que la propuesta de Plan Anual de Programas y Proyectos 2020 (PAPyP) ha sido “construida a partir de los programas y proyectos en ejecución, la política pública (se está solicitando un ajuste de metas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT 2015-2021), el análisis de los procesos de monitoreo y evaluación aplicados a los programas y proyectos del FONATEL en desarrollo, así como de un análisis prospectivo basado en la experiencia internacional”.

Al respecto dado que la solicitud de modificaciones no ha sido avalada por la Rectoría, conforme a lo indicado en el oficio N° MICITT-DVT-OF-9659-2019 de fecha 23 de octubre de 2019, la propuesta de PAPyP 2020 debe ajustarse a las metas de política pública vigente en el PNDT 2015-2021, atendiendo lo que establece el artículo 38 de la LGT que dicta.”

La Sutel, aunque el Proyecto Red Educativa del Bicentenario, no está establecido aún en el PNDT, ha cumplido enviando los insumos necesarios al Micitt mediante acuerdo 001-042-2020, emitido en la Sesión Extraordinaria 042-2020 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 2 de junio del 2020, en el que se analiza la factibilidad de atender 2 372 centros educativos, por medio de los programas Comunidades Conectadas y Espacios Públicos Conectados por un valor de US\$ 145 millones, en cumplimiento de lo instruido por la Contraloría General de la República en la Disposición 4.3 de su informe DFOE-IFR-IF-0001-2020 del 3 de febrero de 2020. Al mismo tiempo, a la fecha de firma de esta Nota, la Sutel se encuentra preparando respuesta a la Nota MICITT-DVT-OF-260-2020, del 22 de Junio 2020, en la cual Micitt solicita información adicional al respecto.

San José, 01 de julio de 2020

05832-SUTEL-DGF-2020

De conformidad con lo indicado, se rinde informe de lo manifestado en el documento No MICITT-DM-OF-449-2020 del 26 de mayo de 2020 y Memorándum MICITT-DEMT-MEMO-018-2020 del 25 de mayo de 2020 (NI-06793-2020).

Recomendación al Consejo:

1. Dar por recibido y aprobar el presente Informe Técnico de la Dirección General de Fonatel, como respuesta del Consejo de la SUTEL a la nota MICITT-DM-OF-449-2020 del 26 de mayo de 2020 y Memorándum MICITT-DEMT-MEMO-018-2020 del 25 de mayo de 2020 (NI-06793-2020).
2. Se recomienda al Consejo de Sutel remitir copia al Micitt del informe referido en el punto anterior, para aclarar las afirmaciones del informe MICITT-DEMT-MEMO-018-2020 del 25 de mayo de 2020.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Adrian Mazón Villegas
Director General de Fonatel a.i.

Cc.
Expediente GCO-FON-PND-01975-2018