

**Al contestar refiérase
al oficio N° 17946**

15 de noviembre, 2021
DFOE-SOS-0354

Señora
Cinthya Díaz Briceño
Jefe de Área
Comisiones Legislativas IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley denominado “Ley para eliminar el uso de combustibles fósiles en Costa Rica y declarar el territorio nacional libre de exploración y explotación de carbón, petróleo y gas natural”, expediente 21.641

Se atiende su oficio n.º AL-DCLEAMB.0016-2021 del 21 de octubre de 2021, en el cual somete en consulta de la Contraloría General de la República el texto sustitutivo del proyecto de ley denominado “Ley para eliminar el uso de combustibles fósiles en Costa Rica y declarar el territorio nacional libre de exploración y explotación de carbón, petróleo y gas natural”.

Al respecto, el Órgano Contralor se referirá a aquellos asuntos relacionados con sus competencias constitucionales, como Órgano Auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública.

Contenido del Proyecto de Ley.

El proyecto tiene por objetivo contribuir con la transformación de la matriz energética nacional y cumplir la meta de descarbonización de la economía mediante el estímulo de combustibles alternativos y tecnologías limpias.

En el artículo 3 del proyecto de ley en consulta, se declara el territorio continental y marino, libre de exploración y explotación de combustibles fósiles, a saber; carbón, petróleo y gas natural, y prohíbe el otorgamiento de permisos o concesiones para esos fines. También el artículo 4 señala que el Poder Ejecutivo debe promover la producción y uso de biocombustibles, hidrógeno verde y combustibles alternativos.

El proyecto de ley reforma los artículos 1 y 4 de la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente y Energía, para que se agregue al Ministro la rectoría en materia de combustibles. Además, se adicionan otros numerales para que se incorpore el tema de combustibles fósiles y alternativos de energías renovables, en la cadena de suministro, transporte y dictado de políticas, e indica que deben cumplir con las especificaciones de

calidad nacional e internacional.

Además, se confiere al MINAE la potestad de otorgar, renovar, suspender o cancelar concesiones para la prestación del servicio público de suministro, transporte, distribución, almacenamiento y comercialización de estos combustibles alternativos procedentes de energías renovables o biocombustibles.

El artículo 8 por su parte, adiciona un inciso i) al artículo 2 de la Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), n.º 449 del 8 de abril de 1949, en virtud del cual se habilita a ese Instituto para participar en la producción nacional o internacional, y comercialización de energías limpias y combustibles alternativos producidos con base en energías renovables, sea por sus propios medios o por medio de alianzas público privadas.

En el artículo 9 se deroga en su totalidad la Ley de Hidrocarburos, n.º 7399 de 3 de mayo de 1994 y en su transitorio II y III respectivamente, encarga la custodia de información geológica sobre el potencial de hidrocarburos del país producto de la investigación petrolera a la Dirección de Geología y Minas, y permite el traslado a la Dirección de Transporte y Comercialización de Combustibles de los funcionarios que laboran en la Dirección General de Hidrocarburos del MINAE.

I. Observaciones Generales.

El objetivo propuesto por este proyecto de ley es similar a otras iniciativas que pretenden promover la transición energética del país mediante el desarrollo y uso de energías renovables, así como la transformación de la matriz energética nacional y cumplir la meta de descarbonización de la economía¹.

Al respecto, se ha indicado que esos fines son consistentes con la propuesta planteada por Costa Rica como política y compromiso país 2018-2050 en el marco del Acuerdo de París, y se ha reseñado que la transición energética que se formule, debe orientarse hacia el fomento y uso de energías alternativas. De tal manera, deben descartarse modelos obsoletos que ocasionen riesgos financieros y ambientales importantes; ello por cuanto también se han promovido iniciativas contrarias que pretenden incentivar el uso de gas natural y el fomento de la exploración y explotación de petróleo, oro, gas natural y otros minerales².

¹ Así el Órgano Contralor a rendido opinión consultiva sobre algunos de estos proyectos, como son el de la ley para la promoción e implementación de una economía de Hidrógeno Verde en Costa Rica, expediente n.º 22.392, el proyecto de "Ley para la promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos a partir de fuentes renovables" expediente legislativo n.º 22.009, el proyecto "Ley de Transformación de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) para la Contribución a la Transición Energética, expediente n.º 21.343" y su texto sustitutivo, denominado Ley para la Contribución a la Transición Energética, expediente 21.343.

² Así por ejemplo, el proyecto de ley n.º 22378, Ley para Promover la Titularización de Flujos Futuros Provenientes de la Explotación de Recursos Minerales y Energéticos"

Sobre la transición energética, la Contraloría General de la República ha señalado que es necesario efectuar un cambio en el sector energético que considere el entorno disruptivo, relativo a los avances tecnológicos que inciden en la producción y administración de la energía en Costa Rica, para promover una transición que garantice energía limpia y asequible.

Para ello, entre otros aspectos, se sugiere impulsar iniciativas que contribuyan a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la electrificación de la economía para aprovechar el potencial renovable del Sistema Eléctrico Nacional. Así también, desincentivar inversiones que lleven al país en la dirección contraria o puedan retrasar los propósitos perseguidos.³

Al respecto, la Contraloría General también ha llamado la atención sobre la necesidad de un modelo de desarrollo más sostenible en materia energética, de tal manera que pueda cumplirse la meta trazada a 2050 de ser una economía cero emisiones netas, lo cual implica abandonar el modelo basado en combustibles fósiles (transición energética) para buscar formas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En relación con lo propuesto en éste proyecto de ley, puede indicarse que la prohibición transitoria de exploración y explotación de petróleo y gas natural ya había sido declarado por medio de Decretos Ejecutivos⁴, sobre los cuales la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia había resuelto su conformidad con la Constitución Política, al consignar que la realización de exploraciones petroleras es una actividad potestativa para el Estado como también lo es facultativa el otorgar concesiones a particulares según razones de oportunidad y conveniencia.

De tal manera que la moratoria responde plenamente a la protección del ambiente sobre el tema de hidrocarburos, pues en estos casos el “celo ambiental debe ser más riguroso por dos razones: la actividad es en sí misma riesgosa ambientalmente y la explotación por parte de una persona privada debe interpretarse restrictivamente, pues la regla general es que solo por vía de excepción y por un tiempo definido puede salir del Estado”⁵.

Así entonces, la decisión de declarar a nivel de ley de la República la prohibición de la exploración y explotación en el territorio continental y marino, de combustibles fósiles, tales como carbón, petróleo y gas natural, y prohibir el otorgamiento de permisos o concesiones para esos fines, encuentra suficiente respaldo jurídico en la Constitución Política, pues conforme lo indicado por la Sala Constitucional, el Estado tiene dominio público de las fuentes y depósitos de petróleo y otras sustancias hidrocarbурadas existentes, sobre el que ejerce plena y exclusiva soberanía o jurisdicción especial,

³ “Desafíos de la transición energética desde la perspectiva de la Hacienda Pública”. Opiniones y Sugestiones. DFOE-AE-OS-00001-2021. Estudio elaborado por la Contraloría General de la República, en marzo de 2021.

⁴ Decretos Ejecutivos números 36693-MINAET del 01 de agosto de 2011, y 38537-MINAE y 40038-MINAE

⁵ Voto n.º 03091.2013 del 6 de marzo del 2013.

DFOE-SOS-0354

4

15 de noviembre, 2021

conforme a los artículo 6° y 121, inc. 14, aparte b), de la Constitución, así como en otra normativa de Derecho Internacional.

En forma complementaria a dicha iniciativa, es necesario promover y estimular la transición hacia otras formas alternativas de energías, tal y como lo señala el artículo 4 del proyecto de ley, en cuanto obliga el Poder Ejecutivo a continuar promoviendo el uso de energías renovables y desarrollar una política pública para promover la producción y uso de biocombustibles, hidrógeno verde y combustibles alternativos provenientes de energías renovables en el país, que promueva la competitividad, el respeto al derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y garantice los demás intereses públicos del estado.

No obstante ello, el proyecto es omiso en señalar cuáles serán las instancias específicas competentes y los medios e instrumentos económicos necesarios para ello, ante lo cual se sugiere valorar otras iniciativas propuestas a efectos de integrar y consolidar una propuesta legal más completa y robusta que no solo defina los fines, sino además, los medios para lograrlo.

En tal sentido se reitera lo indicado⁶ en cuanto a la conveniencia de que las iniciativas de ley sean construidas de forma participativa, permitan promover una discusión de altura y lograr los acuerdos políticos necesarios para hacer prosperar su emisión y aplicación. Además de la definición y alineamiento de proyectos para lograr los objetivos de la política, es indispensable que se efectúe una revisión y actualización del marco normativo técnico y reglamentario, con el fin de identificar en este nivel aquellos instrumentos que requieren adaptarse a las condiciones actuales.

El Órgano Contralor emite esta opinión a efecto de que sean valoradas las observaciones y sugerencias de las reformas al texto sustitutivo de la “Ley para eliminar el uso de combustibles fósiles en Costa Rica y declarar el territorio nacional libre de exploración y explotación de carbón, petróleo y gas natural”, expediente 21.641.

Atentamente,



Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Lic. Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

MAQG/JLC/EAM/pmt
Ce: Despacho Contralor, CGR.
Expediente
G: 201002172-20
NI: 30836-2021

⁶ “Desafíos de la transición energética desde la perspectiva de la Hacienda Pública”. Opiniones y Sugestiones. DFOE-AE-OS-00001-2021. Estudio elaborado por la Contraloría General de la República, en marzo de 2021.