

Al contestar refiérase
al oficio n.° **15063**

26 de septiembre, 2024
DFOE-SOS-0584

Señora
Ericka Ugalde Camacho
Jefe de Área Comisiones Legislativas III
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Opinión acerca del proyecto de ley denominado Ley para la titularización de flujos futuros de la explotación y/o protección de los recursos minerales y energéticos. Expediente n.° 24.285

En atención a su solicitud planteada mediante oficio n.° AL-CE-23168-0174-2024 del 29 de agosto de 2024, la Contraloría General rinde opinión sobre el proyecto de ley denominado Ley para la titularización de flujos futuros de la explotación y/o protección de los recursos minerales y energéticos.

I. Exposición de motivos

El proyecto de ley señala que es imperativo transitar a formas que permitan el aprovechamiento energético sostenible, lo cual no es contradictorio ni incompatible con la protección ambiental, por lo que es necesario aprovechar los recursos subterráneos para el beneficio fiscal, el financiamiento de programas sociales, educación y seguridad.

Reseña que aún el país es dependiente de la explotación de hidrocarburos y minerales, y que la prohibición de explotación de las fuentes energéticas nos ha hecho más dependientes de los recursos de otros países, haciéndonos más vulnerables ante conflictos, presiones políticas y económicas. Menciona que el país depende en un 70% del recurso hídrico para producir energía eléctrica, por lo que ante cualquier evento que afecte las precipitaciones y disminuya las cuencas, está obligado a recurrir a hidrocarburos para la generación eléctrica.

Consigna que es factible que el Poder Ejecutivo, por medio de las instancias especializadas, pueda definir cuáles zonas puedan explorarse y explotarse, y además, sobre la posibilidad de titularizar venta de servicios ambientales por los derechos de no explotación de recursos minerales y energéticos; se plantea que el país cuenta con un marco institucional

DFOE-SOS-0584

2

26 de septiembre, 2024

sólido conformado por el Ministerio de Ambiente y Energía (en adelante Minae) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (en adelante Fonafifo).

II. Contenido de la propuesta

En el primer artículo señala que la iniciativa tiene por objetivo promover la titularización de los flujos futuros provenientes de las concesiones de la explotación, o de derechos de no explotación, de recursos minerales y energéticos de Costa Rica para pagar la deuda pública y bajar la tasa de interés. Los recursos producto de dichas titularizaciones tendrán como único fin la cancelación de deuda, externa o interna, para mejorar las condiciones en términos de plazo y/o tasa de interés efectiva, respecto de la deuda que se estaría cancelando.

Además, consigna que el Ministerio de Hacienda deberá reportar, al menos una vez al año a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General, un estado de origen y aplicación de los fondos, señalando expresamente lo que se cancela con esos recursos en términos de la cancelación de la deuda. Señala además, que este Órgano Contralor, como órgano auxiliar de la Asamblea, coadyuvará en el análisis periódico de dichos informes.

El artículo segundo se refiere a los flujos futuros de la explotación o de derechos de no explotación de recursos minerales y energéticos, y señala que para su estructuración estos serán provenientes de las expectativas asociadas a los cánones, impuestos, pagos por servicios ambientales o cualquier otra prestación económica que se generen para el Estado por los derechos económicos que se desprenden de la explotación de recursos minerales, hídricos y energéticos, siempre y cuando no tengan un uso o destino específico asociado.

Además, se impone a la Contraloría General la responsabilidad de certificar a los entes externos verificadores de los flujos probables. También, señala que para la venta de servicios ambientales por los derechos de no explotación, el Fonafifo realizará las estimaciones correspondientes a esos derechos traducidos en toneladas de carbono u otra medida utilizada en los mercados de carbono internacionales.

III.- Opinión del Órgano Contralor sobre el proyecto de ley

Es oportuno indicar que el Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos técnicos o de otra naturaleza contenidos en el citado proyecto de ley que se apartan de esa premisa, no serán abordados, considerando que por su especialidad, le corresponde a otras instancias emitir opinión conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

Si el proyecto de ley del expediente n.º 24.285 procura una autorización para la exploración y explotación de recursos minerales y energéticos, procede reiterar las observaciones que se han emitido por este Órgano Contralor ante propuestas que pretenden autorizar tales actividades (exploración y explotación de gas natural, petróleo, oro y otro

DFOE-SOS-0584

3

26 de septiembre, 2024

minerales), en cuanto a que son contrarias a los fines de protección ambiental, así como a las políticas y compromisos internacionales del país en materia de reducción de emisiones y transición energética, cuando lo que debería promoverse es el estímulo de combustibles alternativos y tecnologías limpias, la disminución de los gases de efecto invernadero y el incremento de la electrificación de la economía para aprovechar el potencial renovable del Sistema Eléctrico Nacional¹.

Por otra parte, el proyecto de ley es impreciso en definir qué son los flujos futuros, éstos planteados en términos de incertidumbre, como aquellos provenientes de las expectativas asociadas a cánones e impuestos y pago por servicios ambientales. El texto tampoco ofrece claridad respecto de si se autoriza un mercado de valores de los títulos de los flujos futuros provenientes de las concesiones de la explotación, o de derechos de no explotación (éstos tampoco se definen), de recursos minerales y energéticos. Todo lo que genera una incerteza jurídica que no permitirá una implementación eficiente de la norma si se llegara a aprobar.

Es importante hacer de conocimiento de esa Asamblea Legislativa, que el Órgano Contralor emitió observaciones al proyecto de ley expediente n.º 22.378, Ley para Promover la Titularización de Flujos Futuros Provenientes de la Explotación de Recursos Minerales y Energéticos, así como otras iniciativas que han procurado finalidades similares con otros destinos², y reiterar en esta opinión, que la creación de figuras de financiamiento como las propuestas, dificultan la coordinación, planificación y ejecución de las políticas estatales, así como la articulación y puesta en funcionamiento de los esquemas de responsabilidades y el principio de seguridad jurídica; lo anterior en el tanto, su creación requiere de un análisis integral que se garantice el mejor uso de los recursos públicos, por ello la conveniencia de analizar si lo que se propone está acorde con las exigencias del aparato institucional y su rectoría, así como si se constituye en el medio idóneo para solventar las necesidades que el país demanda, dado el ordenamiento jurídico vigente.

En el artículo segundo del proyecto de ley, se encargan competencias atípicas al Órgano Contralor, más allá de lo que señala el marco legal y constitucional, que corresponde a la superior vigilancia de la Hacienda Pública mediante el control previo y la fiscalización posterior, mediante los mecanismos y servicios de auditoría, por lo que no le corresponde ser coadyuvante en análisis de informes del estado de origen y aplicación de los fondos provenientes de las titularizaciones. Igual observación procede con respecto a la tarea de certificar entes externos verificadores, pues no es de resorte competencial de la Contraloría General otorgar dichas certificaciones.

Además, se observa que la propuesta del proyecto de ley encomienda al Fonafifo realizar las estimaciones correspondientes a los derechos de no explotación de recursos minerales y energéticos, traducidos en toneladas de carbono u otra medida que sea utilizada en

¹ Oficio n.º 14949 (DFOE-SOS-0219) 4 de octubre de 2021 y Oficio n.º 15432 (DFOE-SOS-0391) del 22 de setiembre de 2022.

² Oficio n.º 1723 (DFOE-IFR-0067) de 4 de febrero de 2016, y 19745 (DFOE-SAF-0690) del 20 de diciembre de 2019.

DFOE-SOS-0584

4

26 de septiembre, 2024

los mercados de carbono internacionales. Ante ello, conviene indicar la necesidad de considerar si Fonafifo cuenta con la suficiente capacidad técnica y recursos disponibles para ello, considerando que los presupuestos institucionales y el recurso humano con que se cuenta son limitados para las funciones ya asignadas a esa entidad.

De esta manera, queda atendida su solicitud.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR
Expediente
G: 2024001207-12
NI: **17997-2024**