

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **07125**

21 de marzo de 2025  
**DFOE-SOS-0138**

Señora  
Noemy Montero Guerrero  
Jefe del Área  
Comisiones Legislativas I  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “Ley para fortalecer la planificación y la seguridad energética del Sistema Eléctrico Nacional de Costa Rica”, expediente legislativo n.º 24.594

Nos referimos a su oficio n.º AL-CEE23168-0003-2025 del 11 de febrero de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley para fortalecer la planificación y la seguridad energética del Sistema Eléctrico Nacional de Costa Rica”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 24.594; se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

**I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos**

La exposición de motivos menciona que la propuesta legislativa busca fortalecer la planificación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), con el fin de garantizar que las altas jerarquías del ICE tomen decisiones orientadas en la seguridad operativa y energética del país y no atendiendo criterios políticos. Menciona que desde su creación, el ICE cubre el 99,7% de electricidad en el país y es la primera empresa eléctrica en el continente que certifica el uso de energía renovable a sus clientes.

Con el fin de fortalecer la planificación del SEN y tomar decisiones responsables y no políticas, se propone reformar la ley para incluir los conceptos de seguridad energética y fortalecer las capacidades de planificación del ICE. También propone incluir una definición de seguridad energética que incluya la disponibilidad ininterrumpida, el servicio público, un precio accesible para la población y un concepto de soberanía energética, de manera que el Estado garantice la autonomía y control sobre la energía que se utiliza.

De esta manera, el proyecto de ley se conforma de 10 artículos, de los cuales 5 de ellos incluye una propuesta de reforma a la Ley de creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), ley n.º 449. El texto del proyecto tiene por objetivo establecer un marco para fortalecer la planificación y seguridad energética del SEN y así garantizar el bienestar común (art. 1). Propone que las autoridades responsables para la planificación del SEN son el ICE, el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) y la Autoridad reguladora de los servicios públicos (Aresep) (art. 2).

A su vez, propone que el ICE ejercerá la planificación de la actividad de suministro de energía eléctrica con carácter mandatorio y vinculante; y tendrá la función de aprobar y asegurar el cumplimiento del desarrollo coordinado de los proyectos eléctricos (art. 3). Le otorga prioridad operativa y de reserva de puntos de conexión al ICE. Establece los principios de universalidad, solidaridad, sostenibilidad ambiental, eficiencia energética, bienestar común, seguridad energética en electricidad y soberanía energética en electricidad para guiar las decisiones de la planificación (art. 4).

Además, propone que la planificación de la expansión trabajará para descarbonizar la matriz energética y otorga prioridad en la planificación, desarrollo y operación al ICE sobre estos proyectos. Por otro lado, propone reformar la Ley de creación del ICE n.º 449, para agregar que también debe garantizar la seguridad energética del país (art. 1), ejercer la planificación vinculante y mandatoria del SEN (art. 2) y que los directores del Consejo Directivo además de los requisitos ya existentes deben de haber trabajado al menos 8 años en el ICE y serán elegidos por concurso de antecedentes.(art. 10).

## **II. Análisis al texto del proyecto de ley**

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

### **1. Sobre el rol de Rectoría del Ministro de Ambiente y Energía**

En primer lugar, se debe resaltar que el artículo 130 de la Constitución Política y el artículo 21 de la Ley General de la Administración Pública, establecen que el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y el Ministro del ramo.

Según la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), ley n.º 7152 del 5 de junio 1990, el Ministro es el rector del sector recursos naturales, energía y minas, y dentro de sus funciones se encuentra el formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energía y minas, así como su dirección, control, fiscalización, promoción y desarrollo. (artículos. 1 y 2)

Por su parte, el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.º 37.735-PLAN, establece que los Ministros Rectores son parte del Sistema Nacional de Planificación, y el artículo 21 indica que entre otras, las funciones del Ministro Rector son dirigir y coordinar al respectivo sector, avalar las políticas y los planes de mediano y largo plazo de las instituciones del Sector, velando por su vinculación con los respectivos Planes Nacionales Sectoriales, y establecer e impulsar la coordinación interinstitucional y sectorial regional.

Con base en lo anterior, el Ministro de Ambiente y Energía, en su función rectora, es responsable de planificar y ejecutar políticas en materia energética, así como la dirección y coordinación del sector ambiente y energía. Al respecto, la Procuraduría General de la República ha definido la rectoría de un sector<sup>1</sup> como: "(...) la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales."<sup>2</sup>

Para el caso específico del Subsector Energía, el Ministro en su calidad de rector también tiene como función: el establecimiento de la política energética y la aprobación de las políticas, planes, proyectos y programas, el aval de los proyectos de cooperación internacional de las instituciones del Sector, así como su coordinación y evaluación<sup>3</sup>.

Además, el reglamento de organización del Subsector Energía, Decreto Ejecutivo n.º 35991-Minaet del 19 de enero del 2010 y sus reformas, establece que el subsector energía es parte integral del Sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, y su objetivo es cumplir con la Ley de Planificación Nacional y su reglamento.

Dicho lo anterior, el proyecto de ley en consulta establece que es función del ICE, MINAE y ARESEP elaborar la planificación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), sin embargo la propuesta carece del señalamiento de las funciones específicas que al respecto tendría el MINAE y ARESEP, sin distinguir la función de rectoría sobre los recursos naturales y energéticos que tiene el Ministerio de Ambiente y Energía, según lo expuesto anteriormente. Por lo que resulta necesario que dentro del marco de las valoraciones del proyecto en mención, los señores diputados y diputadas consideren lo siguiente:

a) Mediante Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia en la asignación de fuentes de energía para la generación eléctrica, DFOE-AE-IF-15-2016, el Órgano Contralor concluyó que si bien el servicio de energía eléctrica es eficaz al cubrir el consumo nacional, no resulta eficiente, pues el proceso para planificar la expansión de la generación carece de las regulaciones de rectoría necesarias para propiciar el análisis riguroso del costo de los proyectos formulados para su inclusión en el Plan de Expansión de la Generación,

<sup>1</sup> Dictamen Nro. C-130-2006, del 30 de marzo de 2006

<sup>2</sup> Opiniones Jurídicas números OJ-001-2001 del 3 de enero de 2001 y OJ-176-2002 del 17 de diciembre de 2002.

<sup>3</sup> Véase el artículo 2 del reglamento operativo de la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente y Energía (SEPLASA) Decreto Ejecutivo n.º 40710-MP- MINAE- PLAN.

disponiendo al Ministro de Ambiente y Energía en su calidad de rector establecer y aplicar las directrices que aseguren que los proyectos de generación eléctrica propuestos por el ICE, distribuidoras eléctricas y cooperativas de electrificación rural, se sometan a un análisis de rentabilidad, calidad, disponibilidad, firmeza y precio que garantice la cartera óptima de proyectos para el SEN.

b) El Informe de auditoría sobre la función rectora del Ministro de Ambiente y Energía en asegurar el alineamiento estratégico y la viabilidad de los proyectos de inversión en el subsector Energía, DFOE-SOS-IAD-00011-2024 del 24 de octubre de 2024, reitera que la rectoría del Subsector Energía no cumple con su deber de dirigir y coordinar las actividades en materia de desarrollo de proyectos de inversión de energía, por cuanto carece de parámetros o criterios de evaluación que procure optimizar la cartera de proyectos.

En el párrafo 2.12 del informe supracitado se señala que “dentro de las funciones de rectoría del Subsector Energía se encuentra la dirección y coordinación de las actividades de las instituciones, empresas, entes públicos y cooperativas de electrificación rural, para ello la rectoría del subsector debe dar seguimiento y evaluar los resultados de las diferentes iniciativas que promuevan las empresas prestadoras de los servicios públicos para el suministro de energía eléctrica y el suministro de combustibles derivados de hidrocarburos. En este sentido, tiene la responsabilidad de procurar el direccionamiento estratégico de los proyectos de inversión y su cumplimiento con las políticas, planes y directrices en materia energética, con el fin de tener una seguridad razonable que los proyectos presentados y desarrollados sean necesarios y de mayor conveniencia para la optimización del servicio, procurando la atención efectiva de las necesidades energéticas del país...”

Además se indica en el párrafo 2.38 que la “situación referida a la ausencia de criterios de evaluación en el caso de los proyectos de generación de electricidad, sucede debido al incumplimiento de la Directriz-68, cuya vigencia data desde agosto de 2020, en la cual MINAE se comprometió en un plazo máximo de un año a partir de su publicación, a definir los criterios de selección de proyectos para la incorporación de nuevas plantas al SEN ...”

Por ello, se le dispone al Ministro de Ambiente y Energía en su calidad de rector del sector ambiente y energía establecer, oficializar e implementar criterios de selección de proyectos, para que las iniciativas de inversión propuestas por las instituciones, empresas, entes públicos y cooperativas de electrificación rural, se sometan a un análisis de rentabilidad, calidad, disponibilidad, firmeza y precio, que propicien la optimización de la cartera de proyectos y garantice la conveniencia de su ejecución.

c) También, los párrafos 1.13 y 1.14 del informe de auditoría DFOE-SOS-IAD-00011-2024 antes citado señalan que le corresponde al Ministro de Ambiente y Energía, en relación con las funciones de rectoría, coordinar, articular y conducir las actividades del Subsector Energía, con el fin de asegurar que éstas son conformes con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el

Plan Nacional de Energía, así como el seguimiento y evaluación de los resultados de las actividades que realicen las instituciones del Subsector. Por lo que le corresponde, entre las atribuciones asociadas a la función rectora, emitir un dictamen de vinculación de los proyectos de generación eléctrica con el VII Plan Nacional de Energía y las directrices que se establezcan para garantizar la conveniencia de la ejecución de los proyectos presentados por las instituciones del Subsector Energía, así como las empresas de servicios públicos municipales y las cooperativas de electrificación rural.

De conformidad con ello, la disposición contenida en el párrafo 4.6 solicita el ajuste de la normativa necesaria para que al menos los proyectos de generación, transmisión y distribución de electricidad se sujeten a la obtención de un dictamen de vinculación con el VII Plan de Energía y las directrices rectoras como requisito para continuar con la fase de inversión.

## **2. Sobre la planificación mandatoria y vinculante y el Plan de Expansión de la Generación**

La propuesta del proyecto de ley relativa a que la planificación del SEN elaborada por el ICE sea mandatoria y vinculante, indicada en los artículos 2 y 7, es concordante con lo señalado por la CGR en el Informe de auditoría acerca del cumplimiento de la normativa aplicable a la compra de electricidad a generadores privados para la atención de la demanda eléctrica, DFOE-SOS-IAD-00011-2023, en cuanto al deber del ICE de fundamentar la planificación y sus decisiones en estudios técnicos de orden financiero, económico, ambiental, social y de oportunidad, los cuales forman parte del Plan de Expansión de la Generación (PEG).

En ese sentido, el PEG debe ser el instrumento de planificación elaborado por el ICE, al amparo de criterios técnicos y objetivos (algoritmos de optimización y estudios de proyección de demanda) que analizan la situación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) para definir los requerimientos de capacidad de generación, con el fin de asegurar el suministro eléctrico nacional en el corto, mediano y largo plazo, según sus mandatos legales, garantizando el equilibrio entre la oferta y la demanda de electricidad, y así evitar los impactos económicos que implicaría la ocurrencia de desabastecimientos o de inversiones excesivas en generación. Este Plan debe permitir que las decisiones se basen en la ciencia y la técnica en beneficio de la población en general y evita la influencia política en la toma de decisiones, de allí que la propuesta de que la planificación, contenida en el PEG, sea mandatoria y vinculante resulta pertinente.

## **3. Independencia en la planificación y operación del SEN**

Se observa una eventual contradicción entre lo estipulado en el artículo 2 y 3 del texto en consulta, en atención a que no queda claro quien es el responsable de la planificación del SEN, ya que uno indica es el ICE, MINAE y ARESEP y el otro artículo indica que es el ICE. Además, es preciso indicar que la planificación y operación del ICE como institución operadora del servicio de electricidad es diferente a la planificación y operación del SEN, por lo que al menos ambos procesos requieren estar gestionados por departamentos o unidades diferentes e independientes.

Al respecto, en el informe DFOE-AE-IF-15-2016 citado anteriormente y el Informe de la auditoría operativa coordinada sobre energías renovables en el sector eléctrico, DFOE-AE-IF-00008-2019, la Contraloría General destacó el papel clave del ICE en la planificación y la operación del SEN, por medio la Dirección de Planificación y Sostenibilidad y la División Operación y Control del Sistema Eléctrico (DOCSE), instancias que han perdido independencia debido a las modificaciones ocurridas en el marco jurídico del sector eléctrico a lo largo del tiempo, por lo que se considera necesario que se encuentren fuera de la Gerencia de Electricidad, pues esta última también tiene a cargo la generación, distribución y comercialización del ICE, actividades en las que el Instituto participa con otros actores públicos y privados.

Además, en cuanto a la prioridad para la operación y el desarrollo de proyectos otorgada al ICE en los artículos 3 y 5 de la propuesta de ley, es importante tomar en cuenta que estas actividades deberían estar condicionadas en todo momento a cumplir con el principio de costo mínimo, considerando a todos los actores del SEN, con el fin de optimizar el costo del servicio que pagan las personas usuarias. En este sentido, el otorgamiento de nuevas competencias a los actores del Sistema Eléctrico Nacional necesita considerar su funcionamiento actual derivado del marco jurídico vigente, con el fin de evitar causar desmejoras adicionales que afecten la optimización del servicio.

#### **4. Sobre la función atípica que se le otorga a la Contraloría General**

Indicar que de conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República es el Órgano encargado de la vigilancia en el uso de los recursos públicos y tiene competencias claramente definidas respecto de la fiscalización de los fondos públicos.

En este sentido, se le ha asignado independencia para el ejercicio de sus competencias y es, según su Ley Orgánica, rector del sistema de control y fiscalización superiores de la Hacienda Pública. Así, y siendo consistentes con el espíritu del constituyente, todas las funciones que se le asignen a la Contraloría General de la República han de coincidir plena y necesariamente con el marco de competencias establecido en la Constitución Política, evitándose asignarle funciones que la lleven a alejarse de su rol como órgano externo de control y fiscalización (Ver voto N° 5120-95 de las veinte horas treinta y nueve minutos del 13 de setiembre de 1995 de Sala Constitucional)<sup>4</sup>

Considerando lo expresado, se advierte sobre la función atípica que se le otorga a la Contraloría General de la República en el artículo 10 bis del proyecto de ley en consulta, acerca de verificar la información de todas las actividades profesionales que han ejercido durante los cinco años anteriores quienes ocupen puestos del Consejo Directivo, toda vez que ésta no se ajusta a las competencias constitucionales y legales que le han sido asignadas; y se aleja de la función esencial de una entidad de fiscalización superior, como sujeto externo encargado del control superior de la Hacienda Pública y la dirección

---

<sup>4</sup> En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias de la Sala Constitucional número 2000-3027, 2000-6326, 2001-4835, 2003-13140, 2007-006611, 2007-001876.

del sistema de fiscalización<sup>5</sup>; teniendo en cuenta que dicha función corresponde a las actividades de control propias de la Administración Activa, la que según la Ley General de Control Interno resulta responsable de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional.

### **5. Otras observaciones particulares**

En la exposición de motivos se explica sobre la importancia de incluir los conceptos de seguridad energética y soberanía energética; sin embargo, en el articulado de la propuesta legislativa no se incluye este último.

El proyecto de ley propone los principios de universalidad, solidaridad, sostenibilidad ambiental, eficiencia energética, bienestar común, seguridad energética en electricidad y soberanía energética en electricidad para guiar las decisiones de la planificación, lo cual es consonante con la finalidad del Plan de Expansión de Energía.

Por último, la Ley n.º 8345 establece el marco jurídico regulador de las actividades de generación, distribución y comercialización de energía eléctrica por parte de las cooperativas de electrificación rural y las empresas de servicios públicos municipales. Al respecto, el Órgano Contralor señaló en el informe DFOE-AE-IF-00008-2019, que las modificaciones en el marco jurídico del sector eléctrico efectuadas en diferentes momentos históricos han causado desmejoras en su funcionamiento, pues “incorporaron nuevas funciones y actores que participan junto con el ICE en la atención de la demanda eléctrica, pero no previeron elementos que permitieran su acople al modelo eléctrico, para que funcione ordenadamente y con relaciones eficientes entre actores y procesos”.

Esta condición es relevante para el contexto del proyecto de ley en consulta, dado que la legislación debe buscar la mejora de la eficiencia en el funcionamiento del servicio eléctrico, bajo un enfoque integral y sistémico, a fin de evitar conflictos entre normas o vacíos legales que afecten aún más la optimización del servicio y el uso de los recursos públicos, como se dijo anteriormente.

### **III. Conclusiones**

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que la propuesta legislativa debe considerar el rol del Ministro de Ambiente y Energía, en su calidad de rector en la materia de planificación y ejecución de los proyectos energéticos, y en consecuencia le corresponde dirigir y coordinar el sector. También sugiere incorporar el principio del costo mínimo con el fin de optimizar el costo que pagan por el servicio público los usuarios.

---

<sup>5</sup> De conformidad con la Declaración de Lima ISSAI 1: Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizador Superior a un control total.

DFOE-SOS-0138

8

21 de marzo, 2025

Que el ICE si bien tiene por ley el mandato de garantizar el abastecimiento la demanda eléctrica, las decisiones que su Consejo Directivo acuerde deberían estar alineadas y en concordancia con el Plan de Expansión de la Generación, Plan Nacional de Desarrollo, directrices y criterios vinculantes de planificación que establezca el rector para la planificación y elaboración de programas, metas, objetivos y fines del sector energético.

Además el ICE debería tener total independencia entre sus funciones propias y la planificación y operación del SEN, de manera que al menos ambos procesos estén a cargo de una unidad administrativa diferente a la encargada de la generación, distribución y comercialización del Instituto, actividades en las que el ICE participa con otros actores del SEN.

Por otro lado, se solicita a los señores diputados y señoras diputadas, tomar en cuenta las observaciones y eliminar de la propuesta de ley las funciones atípicas que se endilgan a la Contraloría General de la República.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

María Virginia Cajiao Jiménez  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

EAM/pmt

**Ce:** Despacho Contralor, CGR.  
Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.  
**NI:** 2804-2025  
**G:** 2025000841-4