

Al contestar refiérase
al oficio n.º **18429**

20 de octubre de 2025
DFOE-SOS-0658

Señora
Noemy Montero Guerrero
Jefe del Área
Comisiones Legislativas I
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado: “Ley para la sostenibilidad energética”, expediente legislativo n.º 24.919

Se atiende su oficio n.º AL-CEE23168-0105-2025¹, mediante el cual solicitó asesoría de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado: “Ley para la sostenibilidad energética”, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.919; y 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 define la sostenibilidad energética como el equilibrio entre seguridad energética, sostenibilidad ambiental y equidad social, promoviendo una gestión eficiente de los recursos en actividades públicas y privadas. El objetivo del proyecto de ley es contribuir al uso racional y sostenible de la energía y garantizar el acceso universal y equitativo. Declara de interés público las acciones orientadas a la sostenibilidad no sólo por razones ambientales, sino también económicas y sociales, destacando que la transición a energías limpias impulsa inversión, innovación y empleo.

Establece incentivos como acceso a financiamiento y deducciones fiscales para adoptar prácticas y tecnologías sostenibles. Para mantener el programa nacional de etiquetado energético bajo la coordinación del MINAE, se establece un tributo para financiar las labores de la Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE), hoy conocido como el Laboratorio de

¹ Registrado con el número de ingreso 20797-2025.

eficiencia energética del ICE. Y explica que ese tributo debe estar ligado a dos fuentes de consumo y aplicado una sola vez, con el fin de mitigar impactos y fomentar el uso eficiente de la energía.

El proyecto de ley consta de 40 artículos y 3 transitorios. Establece que la ley propuesta se regirá por los principios de productividad y competitividad, transparencia, innovación y cambio cultural. Le asigna al MINAE el encargo de coordinar la Política y el Plan Nacional de Sostenibilidad Energética, con un horizonte de 10 años, debiendo ser actualizado cada 2 años y será el marco orientador de las acciones gubernamentales.

Propone la obligatoriedad de todas las instituciones públicas a realizar su Plan de Gestión Ambiental Institucional, prohíbe realizar compras públicas de bienes que no cumplan con el Plan Nacional de etiquetado energético. Propone que el INEC evalúe el número de hogares en situación de pobreza energética de acuerdo con los criterios definidos por MINAE, quien debe dictar medidas técnicas para mejorar su condición energética, formular metodologías para la trazabilidad de la huella energética, de las emisiones de GEI por la explotación, producción, transformación, distribución y consumo de energía, y las emisiones evitadas.

Establece que el SICOP dará preferencia a los bienes y servicios que adquiera el Estado si cumple con criterios de sostenibilidad energética, otorgando un 20% adicional a los oferentes. También le establece al MINAE el deber de establecer un mecanismo voluntario de reconocimiento para la infraestructura energéticamente eficiente, y se autoriza al Sistema Bancario Nacional a financiar programas e inversiones que bajen en un 20% el consumo de energía y aumente un 10% su eficiencia.

Propone exonerar por una única vez un 50% del impuesto de renta a las inversiones para mejorar la eficiencia energética. Establece el Programa Nacional de Etiquetado Energético para productos, equipos, vehículos y edificaciones de mayor uso y consumo energético.

Por otro lado, indica que las sanciones de responsabilidad civil, penal o administrativa se determinarán vía reglamento. Propone transformar el actual laboratorio de Eficiencia Energética del ICE para que se denomine Agencia de Eficiencia Energética (ANEE), como un órgano desconcentrado con personería jurídica instrumental, para apoyar las funciones nacionales de eficiencia energética y contribuir al mercado de productos, equipos, vehículos y edificaciones más eficientes mediante el Programa Nacional de Etiquetado Energético, y se financiará con el tributo de 0,5% del valor CIF de las importaciones de los productos consumidores de energía que enliste el reglamento de esta ley.

Además indica que el Ministerio de Hacienda debe girar mensualmente el tributo a la ANEE y por último propone derogar la ley de regulación del uso racional de la energía, ley n.º 7447.

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 Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

1. Sobre el postulado de la transición energética

En primer lugar, es valioso mencionar que la Contraloría General de la República en el 2021 emitió el informe DFOE-AE-OS-00001-2021: Desafíos de la transición energética desde la perspectiva de la Hacienda Pública. Allí se aborda la necesidad de Costa Rica de transformar su sector energético para lograr una economía cero en emisiones netas para el 2050, en línea con compromisos internacionales y políticas públicas.

Este documento subraya la necesidad de elaborar políticas públicas energéticas basadas en la ciencia y la técnica. Para materializarlas en proyectos concretos, es fundamental instrumentalizarlas a través de leyes, reglamentos y normativas regulatorias. Dentro de los desafíos fiscales e institucionales para alcanzar esta meta, se destaca también la recomendación de promulgar una ley marco que regule el sistema energético con una visión prospectiva. Dicha ley debe construirse de forma participativa, fomentando acuerdos políticos que aseguren su emisión y aplicación exitosa.

El proyecto de ley propuesto tiene como objetivo contribuir al uso racional y sostenible de la energía y garantizar el acceso universal y equitativo conforme las recomendaciones y compromisos que el país ha adquirido, así como la promoción y el desarrollo de fuentes de energía limpias, lo cual es conforme a la ruta país hacia la descarbonización. Además, se procede a realizar las siguientes observaciones.

2. Sobre los incentivos y creación de tributos

En relación con el artículo 26 del proyecto de ley, que propone un incentivo fiscal a detallarse vía reglamentaria para deducir hasta un 50% del impuesto sobre la renta por inversiones en eficiencia energética y reducción del consumo de electricidad, la

Contraloría reitera la necesidad de un análisis económico y financiero exhaustivo, dada la actual situación fiscal del país.

Aunque el incentivo se otorgaría por una única vez, la propuesta carece de un estudio que cuantifique los beneficios económicos y sociales (o de otro tipo) que generará la exoneración. Asimismo, se recuerda que el detalle de toda exoneración o deducción es reserva de ley y como requisito debe presentar las medidas compensatorias para aumentar los ingresos públicos o reducir el gasto público en una proporción equivalente al beneficio fiscal.

El artículo 62 del Código de normas y procedimientos tributarios, n.º 4755, establece que la ley que contemple exenciones debe especificar las condiciones y los requisitos fijados para otorgarlas, los beneficiarios, las mercancías, los tributos que comprende, si es total o parcial, el plazo de su duración y si al final o en el transcurso de dicho período se pueden liberar las mercancías o se deben liquidar los impuestos; y si se puede autorizar el traspaso a terceros y bajo qué condiciones.

En ese sentido, la Procuraduría General ha manifestado sobre el tema lo siguiente: "A estas consideraciones, deben agregarse dos características esenciales de la exención tributaria: su naturaleza excepcional y al mismo tiempo general. Así, al establecerse una exención, no podrían considerarse exentos todos los sujetos o actividades que conforman el presupuesto de hecho que da lugar a la norma que crea el tributo, pues ello implicaría su desaparición, pero tampoco se debe caer en la particularización de los sujetos exentos, pues en este caso estaríamos frente a un privilegio". Dictamen de la Procuraduría C-010-2001 y Dictamen C-052-2003).

Por otro lado, con respecto a la creación de un tributo del 0,5% del valor CIF de las importaciones de los productos consumidores de energía que se enlisten en el reglamento a esta ley (artículo 38), se reitera que la materia impositiva es reserva de ley y por consiguiente no se puede delegar la definición de los elementos esenciales al reglamento.

También se destaca la importancia de justificar técnica y financieramente la creación del tributo propuesto, demostrando su necesidad, conveniencia y proporcionalidad. Es indispensable realizar un estudio de costo-beneficio que se ajuste a los principios legales, la responsabilidad fiscal y el interés público. Además, se debe definir claramente el hecho generador, la base imponible, el sujeto pasivo (el obligado) y el sujeto activo. Es crucial evaluar si los productos a gravar ya soportan otras cargas fiscales para evitar la doble imposición y analizar la idoneidad de añadir más impuestos a sectores específicos.

Sobre el financiamiento de la Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE) que igualmente se propone en el artículo 38, el Órgano Contralor ha manifestado que la existencia de destinos específicos dificulta el equilibrio presupuestario, pues limita el margen de maniobra de los recursos adicionales recaudados por el Gobierno Central.

Además, se ha insistido en la imperiosa necesidad de que los impuestos sean revisados a fondo para acercarlos a la realidad económica y social del país, y para que su permanencia en el tiempo requiera de la correspondiente justificación, todo ello bajo principios de eficiencia y calidad en la asignación del gasto público. Así por ejemplo, mediante oficio n.º DFOE-SAF-0199 del 27 de abril de 2018, la Contraloría General indicó que "... los destinos específicos no deberían ser permanentes sino objeto de revisión periódica, considerando también las alternativas de financiamiento de los eventuales beneficiarios y el mayor rendimiento social".

En ese mismo orden de ideas, con respecto a la propuesta de que el Ministerio de Hacienda gire mensualmente el tributo señalado a la ANEE, es menester señalar la importancia del manejo eficiente de la liquidez (principio de unidad de caja) y lo ordenado actualmente por la Ley n.º 10495 que busca optimizar la gestión de los fondos públicos para que sea eficiente y eficaz, superando la dispersión de los fondos y asegurando que el sector público disponga de los fondos necesarios para cubrir sus gastos a medida que vencen.

3. Sobre la constitución de la Agencia Nacional de Eficiencia Energética

La propuesta legislativa propone transformar el Laboratorio de Eficiencia Energética del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en la Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE) para implementar el Programa Nacional de Etiquetado Energético, como un órgano desconcentrado con personería jurídica instrumental, adscrito al ICE y de apoyo al MINAE.

Al respecto, debe valorarse la inconveniencia de crear instancias que asuman competencias que son o deberían estar asignadas a las instituciones especializadas en diferentes materias. Además, se advierte sobre el riesgo de generar duplicidades o vacíos que podrían obstaculizar la gestión pública al plantear los cambios estructurales del ICE y los nuevos encargos de apoyo al MINAE.

Esta atomización del aparato público dificulta 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.

Y con referencia a la naturaleza jurídica de la ANEE, el Órgano Contralor ha manifestado² el innecesario otorgamiento de personerías jurídicas en casos de desconcentración administrativa³, ya que la figura de la desconcentración es una técnica suficiente en sí misma para distribuir y separar competencias técnicas dentro de una misma organización administrativa, por medio de la cual al órgano inferior se le atribuye una competencia en forma exclusiva para resolver y decidir en definitiva en nombre propio y bajo su propia responsabilidad, sin la necesidad de manejar en forma independiente los recursos para operar y lograr sus objetivos, lo cual es propio de una personalidad jurídica instrumental o presupuestaria.

La creación de órganos desconcentrados con personería jurídica instrumental puede debilitar la función de dirección propia del Poder Ejecutivo, ya que estos órganos gozan de tal grado de libertad que pueden resolver sus asuntos de manera definitiva sin estar sujetos a órdenes e instrucciones.

Al respecto, la doctrina ha sostenido que el otorgamiento de la personalidad jurídica es incompatible con la dependencia jerárquica, fenómeno que sería el de la descentralización administrativa que tiene como presupuesto indiscutible la existencia de un claro interés público en el desarrollo de una actividad específica, distinta de la del Estado⁴.

4. Acerca de la reserva de ley de la materia sancionatoria

Por otra parte, el texto en consulta establece que la responsabilidad civil, penal o administrativa que se origine por el incumplimiento de esta ley será determinada por reglamentación. Lo anterior es contrario al principio de legalidad, ya que la reserva de ley en materia sancionatoria es un principio fundamental del Derecho Administrativo que asegura que las afectaciones a la esfera jurídica de los administrados, mediante la imposición de infracciones y sanciones, deben estar determinadas únicamente por una norma con rango de ley.

² Ver los oficios n.º [DFOE-SOS-0375 \(14412\)](#) de 2 de setiembre de 2022 y [DFOE-SOS-0047 \(2054\)](#) de 24 de febrero de 2023.

³ Ver el oficio n.º [DFOE-CAP-0705 \(15725\)](#) de 15 de octubre de 2021.

⁴ Para mayor detalle, véase el voto salvado de la resolución n.º 9563-2006 de la Sala Constitucional.

En resumen, la reserva de ley en materia sancionatoria impide al legislador autorizar a otro órgano (como el Poder Ejecutivo vía reglamento) para que establezca los elementos estructurales esenciales del tributo o de la sanción. Cuando se proponen normas ambiguas o se delega la fijación de multas y sanciones a un reglamento, se corre el riesgo de generar inseguridad jurídica y atentar contra la validez constitucional de la regulación.

5. Acerca de los incentivos en SICOP

Con respecto a la propuesta del artículo 23 del proyecto de ley en consulta para que el SICOP otorgue un 20% adicional a los oferentes de bienes y servicios que cumplen con criterios de sostenibilidad en las calificaciones de las licitaciones y compras públicas, se observa que establecer un porcentaje rígido y estandarizado para todas las compras no es conveniente debido a que la Administración tiene la potestad de establecer los parámetros de evaluación que mejor se ajusten al objeto contractual al momento de planificar y elaborar el pliego de condiciones de las compras públicas a efectuar. Lo anterior, al tenor del artículo 21 de la Ley General de Contratación Pública, que establece el mandato de promover la incorporación de consideraciones sociales, económicas, ambientales, culturales, de calidad y de innovación en los pliegos de condiciones, según las particularidades del objeto contractual y el mercado.

Es decir, los porcentajes de cada uno de los rubros para calificar y evaluar las ofertas para seleccionar la opción más conveniente en compras públicas no son estáticos y uniformes para todos los procedimientos, cada proceso de compra pública tiene sus propios pliegos que elabora la entidad contratante, incluyendo los criterios de evaluación y su peso porcentual, acorde con la naturaleza de los bienes, servicios y obras a adquirir. De esta manera es conforme con la legislación del país impulsar la incorporación de criterios de sostenibilidad energética en los bienes y servicios que vaya a contrastar el Estado, pero sin definir un parámetro único y fijo para todos, el cual puede ser menor o mayor dependiendo del objeto contractual.

6. Sobre la derogatoria de la Ley que regula el uso racional de la energía

Por último se advierte que de prosperar la propuesta legislativa y al momento de derogar la ley n.º 7447, según lo propone el proyecto de ley, se elimina el régimen de exoneraciones de impuestos que promovía la inversión financiera y de energías renovables, sin presentar un estudio que justifique la medida legislativa.

Igualmente elimina la obligación de realizar proyectos con empresas de alto consumo energético para el uso racional de la energía, conforme la información que

certifique expresamente la CNFL, RECOPE, ICE, ESPH y JASEC cuando los clientes hayan excedido los límites de consumo energético mencionados en esa Ley. Por otro lado, la derogatoria también eliminaría el deber de coordinación entre MINAE y MOPT para la fijación de tarifas de transporte público.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado del proyecto “Ley para la sostenibilidad energética”, la Contraloría General si bien coincide en que la promulgación de una ley marco regulatoria para asegurar el uso racional, sostenible y equitativo de la energía es importante, se identificó que la propuesta legislativa presenta serias objeciones de legalidad y responsabilidad fiscal, en tanto el incentivo propuesto en el artículo 26 carece de justificación económica y medidas compensatorias, según lo exige las normas tributarias.

Además, se incurre en una posible violación al principio de reserva de ley tributaria al delegar a un reglamento la definición de elementos esenciales del nuevo tributo de 0,5% sobre importaciones y de la deducción fiscal que se propone, y sin sustento en estudios de costo-beneficio que justifiquen su conveniencia y proporcionalidad.

De igual forma, el financiamiento de la Agencia Nacional de Eficiencia Energética (ANEE) mediante un destino específico contradice los principios de unidad de caja y eficiencia en la gestión de fondos públicos. En materia sancionatoria, se incumple el principio de legalidad y reserva de ley al delegar que vía reglamentaria se determine la responsabilidad y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones que establece la ley.

La propuesta de la ANEE puede generar un eventual riesgo de atomización y vacíos en el aparato público, ya que las funciones actuales del hoy Laboratorio de eficiencia energética, se estarían desviando para atender los nuevos encargos. También, se considera inconveniente el otorgamiento de personería jurídica instrumental a un órgano concebido bajo la figura de desconcentración administrativa.

La derogatoria de la ley n.º 7447, sin el debido estudio de respaldo, elimina dos mecanismos regulatorios: el régimen de exoneraciones de impuestos que incentivaba las inversiones en eficiencia y la obligación para las empresas de alto consumo de implementar proyectos de uso racional de la energía.

DFOE-SOS-0658

9

20 de octubre de 2025

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública. De esta forma queda atendida su gestión.

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: 20797-2025
G: 2025000841-29