



2024-01-31
257-5-2024

Guiselle Hernández Aguilar
Jefa de Área a.i.
Comisiones Legislativas III
Asamblea Legislativa

Estimado señor:

Asunto: Consulta Proyecto de Ley Expediente N°23.414 “Ley de Armonización del Sistema Eléctrico Nacional”
Ref.: Carta AL-CE-23168-0057-2022

Reciba un cordial saludo.

En atención a su carta de referencia, con instrucción de la Presidencia Ejecutiva y a partir de los elementos técnicos de fondo analizados por la Gerencia de Electricidad se expone el análisis correspondiente al proyecto de ley que se tramita bajo el expediente 23.414 denominado “*Ley de Armonización del Sistema Eléctrico Nacional*”, en los siguientes términos:

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que en el Artículo 1 del texto sustitutivo del proyecto de Ley se establece un objeto, es necesario determinar cuál es el propósito de fondo, así como identificar cuáles son los problemas para solucionar por el proyecto de Ley.

El modelo eléctrico actual del SEN está constituido por una organización estructurada sobre la base de una integración de servicios eléctricos que componen los elementos de la cadena de valor para asegurar el menor costo posible, acceso universal y con la mayor calidad eléctrica posible. El ICE es un actor clave para lograr esa integración de servicios eléctricos, y consolidar cadenas de valor que proporcionen capacidades competitivas al país, tal como lo dispuso su ley constitutiva al asignar sus cometidos legales, siendo uno de estos según la Ley 449 el “*b) Unificar los esfuerzos separados que actualmente se hacen para satisfacer la necesidad de energía eléctrica, mediante procedimientos técnicos que aseguren el mejor rendimiento de los aprovechamientos de energía y sus sistemas de distribución*” y “*c) Promover el desarrollo industrial y la mayor producción nacional haciendo posible el uso preferencial de la energía eléctrica como fuente de fuerza motriz y de calefacción, y ayudando por medio de asesoramiento y de la investigación tecnológica al mejor conocimiento y explotación de las fuentes de riqueza del país.*”

En el proyecto de ley en análisis, los beneficios para el consumidor eléctrico final no son claramente identificables, ya que no se desarrollan artículos que permitan la disminución de los costos totales del sector eléctrico o la transferencia de los beneficios de la cadena de valor al cliente final.

La condición de pasar de una política normativa, a una política indicativa de este texto de proyecto de ley, le da una enorme inseguridad jurídica a la industria eléctrica pues dejaría sin desarrollar el reconocimiento de las inversiones ya realizadas, por las empresas.

El proyecto de ley debe incluir de manera explícita los instrumentos regulatorios que regirán las acciones de inversión, sea en proyectos de generación o de transmisión; así como las obras de distribución que procuren la cobertura eléctrica total y para todos los habitantes como hasta ahora lo ha procurado el ICE y otras empresas eléctricas. El proyecto de ley además debería incluir el cómo se mantienen las inversiones actuales y los proyectos con desarrollo en curso, para no generar un escenario de pérdidas no contabilizadas y de mayor incertidumbre en las inversiones de las empresas eléctricas actuales.

En el modelo eléctrico actual, la integración de recursos de la cadena de valor de generación, transmisión y distribución permite el apalancamiento de inversiones con rentabilidad negativa en zonas más vulnerables de riesgo social o alejadas, con otras con rentabilidad positiva, por ejemplo, con el desarrollo de electrificación rural que realiza el ICE, lo que habilita el modelo eléctrico inclusivo, y sin ningún tipo de subsidios, siguiendo las mejores prácticas de la OCDE, lo que significa que el precio de la electricidad es conforme al modelo de mercado vigente. Costa Rica es uno de los pocos países a nivel mundial que el precio de la electricidad no tiene subsidios de ningún tipo, generando menos presión a las finanzas del Gobierno Central.

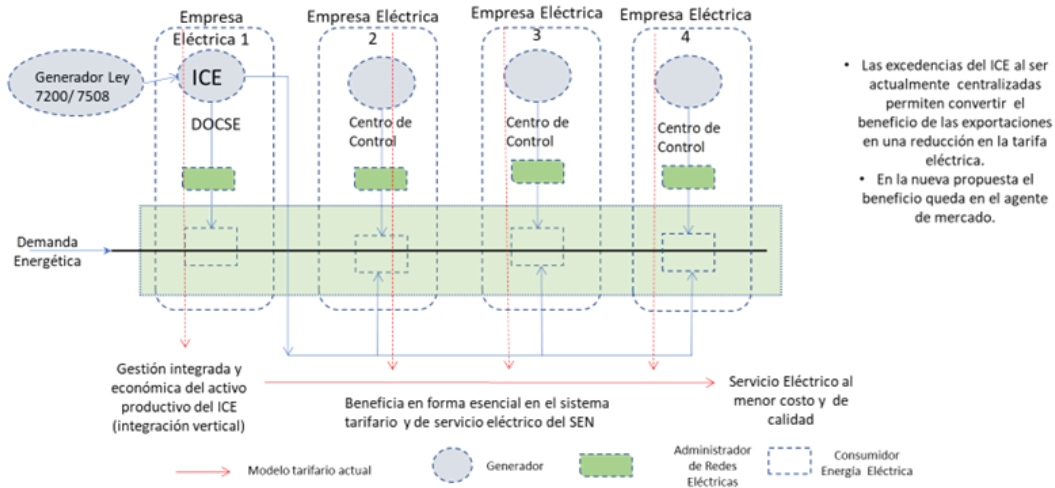
II. OBSERVACIONES A ELEMENTOS CLAVE DEL TEXTO

El modelo actual:

Como punto de referencia para el análisis del texto sustitutivo, se presenta un esquema del modelo actual donde se describe la articulación de los involucrados en el SEN para prestar el servicio eléctrico mediante la integración vertical de las empresas eléctricas que poseen demanda, el funcionamiento del ICE en el sistema como empresa eléctrica y como respaldo al resto de las demás empresas eléctricas, así como convertir las

exportaciones del ICE en un beneficio de reducción de la tarifa eléctrica al consumidor final de energía.

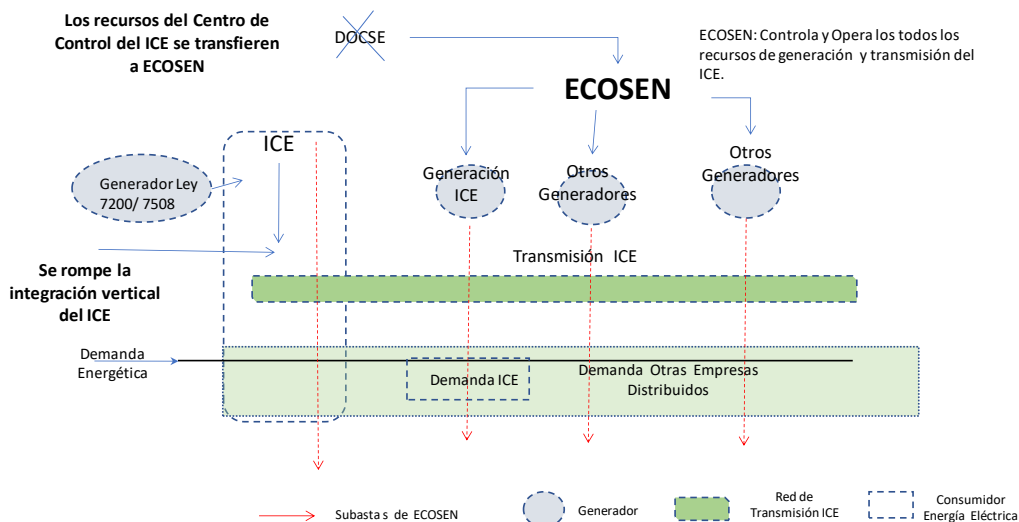
MODELO ACTUAL DEL SEN



El modelo propuesto en el proyecto de ley:

- a. El modelo mostrado en este proyecto, representado en la figura siguiente, es demasiado general, por lo que no considera la realidad y particularidades positivas del modelo eléctrico costarricense, mismo que ha logrado construir un sistema estable y sostenible de servicios eléctricos en términos tarifarios y de calidad eléctrica por más de siete décadas. Cualquier reforma legal y regulatoria debe partir de un principio de mejora tangible de las condiciones actuales y establecer una hoja de ruta que garantice una transición segura hacia un estado de mejor situación del Sistema Eléctrico Nacional. Al ser un texto de características generales, el detalle que se requiere para valorar su hoja de ruta y la mejora que se plantea, no permite establecer un juicio de valor claro sobre la propuesta.

Cambios principales con respecto a la situación actual del ICE



b. Se traslada la División de Control y Operación del Sistema Eléctrico del ICE y le pasa esos recursos de la Institución a una nueva entidad llamada ECOSEN: esto tiene como consecuencias directas lo siguiente:

- Rompe la cadena de valor de servicio eléctrico que actualmente el ICE ofrece en términos de calidad, costo y confiabilidad.
- Le quita al ICE la posibilidad de optimizar por medio del control de sus propios recursos su generación de energía y los acuerdos que mantenga con el sector privado para suplir de la mejor manera su demanda.
- Rompe la cadena de valor, que posibilita en gran parte la base económica de la tarifa que reciben los clientes eléctricos nacionales porque financieramente se consolidan los negocios.
- Pone en riesgo la capacidad de hacer y brindar servicios como la electrificación rural, o incluso con su propia capacidad y recursos atenuar y regular mejor el comportamiento de las tarifas eléctricas de sus servicios.

c. **Se mantiene en el ICE la obligación de suplir la demanda eléctrica nacional, pero le disminuye gravemente su posibilidad material para cumplir con ese propósito, al requerir ir al ECOSEN o MINAE por autorización para la planificación y desarrollo de nuevos proyectos de generación y transmisión para abastecer la demanda eléctrica.**

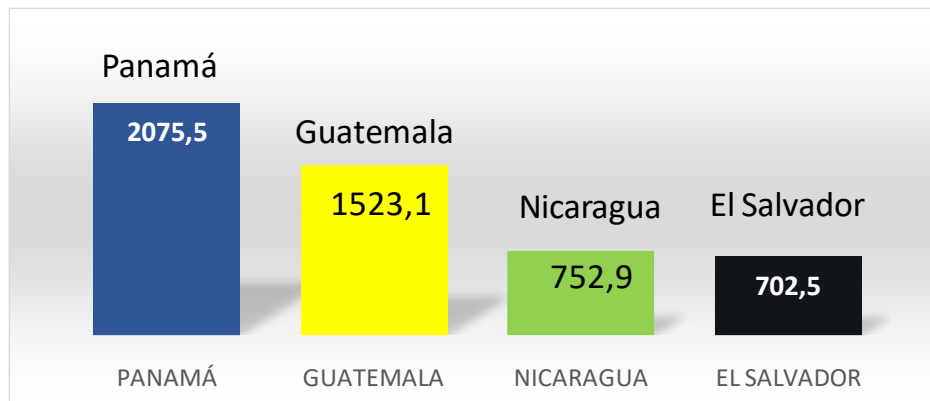
- d. Este proyecto deja al ICE con la obligación de respaldo del Mercado, dado que, con la ley se pierde el control sobre el uso de sus propios recursos, pero no le elimina su obligación de suplir la demanda y le obliga a poner a disposición sus plantas de más capacidad para regular y controlar el sistema eléctrico.
- e. Al establecerse una planificación de la generación indicativa en este proyecto de ley, no existe responsabilidad firme de cumplir inversiones a tiempo en el mercado. De darse una falla en el mercado, el ICE tiene que actuar como respaldo y de emergencia, sin control de sus recursos productivos y sin poder planificar con tiempo las inversiones requeridas para atender sus obligaciones de satisfacción de demanda.
- f. **El ICE competiría en un mercado con un marco legal igual al actual, lo cual lo pondría en desventaja con empresas regidas por derecho privado, pues lo deja atado a legislación de contratación pública, derecho público y supervisión de entes de control.**
- g. **Este Proyecto no prevé condiciones justas de participación, no discriminatorias entre las empresas públicas y las empresas privadas, no se da ninguna señal de fortalecimiento para las empresas eléctricas como el ICE en condiciones de competencia de mercado eléctrico.**
- h. En este tema, y siendo que el ICE en el sector Telecomunicaciones está en competencia desde el año 2008, lejos de ser fortalecido, se eliminó el régimen de contratación administrativa que ostentaba en la Ley número 8660, actualmente regido por la misma legislación que cualquier otro Ente del Estado.
- i. El mecanismo de subasta para construir y operar nuevas plantas eléctricas deja en desventaja al ICE, dado que existirá una discriminación de actores en mercado entre el ámbito público y privado en términos de competencia.
- j. El texto substitutivo le asigna un rol activo comercial como agente a la figura nombrada como ECOSÉN, al mencionarlo como un comprador de capacidad. Cualquier operador de sistema y mercado debería ser una figura con funcionamiento transparente y neutral en términos de mercado y negocio. Lo expuesto anteriormente, no se cumple en este proyecto de ley de varias formas: primera, por realizar operaciones comerciales de agente del Mercado Eléctrico Nacional (MEN) y segundo, por controlar la operación y controlar los activos de generación del ICE.

- k. La transmisión queda como un concepto difuso, esto debido a que no se mencionan los mecanismos de ley para garantizar la inversión en la transmisión y distribución. El ICE tiene inversiones de transmisión y distribución con responsabilidades financieras que quedan expuestas, al perder este control, no se establece como se garantiza el repago y por ende el cumplir con la banca nacional e internacional, así como no impactar la calificación de riesgo internacional que ostenta la Institución.
- l. El proyecto de ley considera un "tratamiento igual para todos los actores del sector eléctrico" a excepción del ICE al sugerir romper con el modelo vertical de la Empresa; pero sí se mantiene para las demás empresas eléctricas. Esto implica una gran inconsistencia con respecto a lo establecido en el artículo 4 de principios d) competencia, y, g) igualdad y no discriminación, contenidos en el texto.
- m. El ICE queda bajo régimen de servicio público (con precios regulados); mientras que, para los demás actores nuevos del sistema, los servicios son liberalizados bajo una figura denominada "servicios económicos de interés general". Esto genera condiciones desiguales de competencia real, entre actores del sistema que afectará significativamente la eficiencia económica de los recursos que se disponen para el suministro eléctrico. Por ejemplo, la diferenciación que tiene el proyecto entre subastas de capacidad y las subastas de otros mercados.
- n. El texto sustitutivo del proyecto de ley carece de principios de gradualidad y selectividad. Se consideran las acciones y plazos de ejecución poco realistas para una transición entre el modelo actual y propuesto, generando condiciones que podrían poner en riesgo el abastecimiento de la demanda, operación del sistema y clima de inversión. El ICE no es considerado como actor principal en la transición de modelos, cuando sí lo es.
- o. En el texto del proyecto no se define un proceso objetivo de planificación de los recursos energéticos nacionales, creándose así: inseguridad jurídica. Este proyecto de Ley debe establecer la obligatoriedad de atender la política energética en una forma objetiva y racional; donde se someta como un instrumento de política pública.
- p. No se refleja con reglas claras la operación del MEN; por ejemplo: ¿cuáles son los tipos de contratos eléctricos, sus características y los productos que se transan? y el aspecto que es más importante: ¿cómo los costos de este mercado se incorporan en la tarifa del cliente eléctrico final?
- q. En el texto no existen instrumentos objetivos de valoración del desempeño del ECOSEN y mecanismos sancionatorios; por ejemplo, ¿qué pasaría si comete un error en las subastas y se asignan en precios o condiciones no diseñadas

previamente, por ejemplo, si se cometen errores de gravedad en la estimación de la demanda eléctrica y sobre asigna oferta se asigna en forma deficitaria para suplir la demanda. Lo anterior, se traduciría en costos adicionales para los compradores y finalmente también para los usuarios eléctricos, encareciendo la operación del mercado.

- r. **Todas las empresas eléctricas tienen compromisos financieros y legales sobre las plantas de generación, activos de transmisión y distribución actuales, por lo que de concretarse este texto sustitutivo se generaría una inseguridad jurídica que afectaría negativamente el interés público. Ejemplo de algunas de estas repercusiones serían: impago de deuda, baja en calificaciones, aumento en intereses, satisfacción de la demanda, activación de ejecuciones de financiamientos propios y con garantía soberana, entre otros elementos que afectarían la hacienda pública. Ante esto, debe respetarse el estado actual y considerarlo un punto de partida.**
- s. Las subastas para la compra de electricidad no se separan por tipo de fuente o tecnología generadora, ni definen con claridad; ¿cómo se llevarán a cabo a partir del Plan de Expansión de Generación Indicativo? Por ejemplo, bajo este panorama un generador que ofrezca servicios de potencia y energía podría quedar en situación equivalente de un generador que solo entrega energía. Esto debe aclararse en el texto.
- t. **Existe un riesgo de que la instalación de plantas térmicas no se rija por criterios técnicos o desplace inversiones de proyectos de generación renovable autóctonos; ya que no se define cuándo es requerido o necesario fuentes no renovables en la planificación, si se contempla como una base de generación complementaria a la renovable, necesaria para la satisfacción de la demanda, o compite por igual con las renovables.**
- u. La organización actual del SEN garantiza que no existan subsidios de parte del Estado hacia el ICE o a las demás empresas eléctricas que brindan el servicio, con el texto de este proyecto de ley no se garantiza esta condición. En el siguiente gráfico se presentan los subsidios aproximados en diferentes países con un mercado eléctrico abierto.

**Montos destinados al subsidio de Electricidad Período 2010-2021
(En millones de USD).**



▪ Fuente: Dirección Planificación y Sostenibilidad del ICE. “Estudio Subsidios a la electricidad en Centroamérica 2022”.

- v. El texto sustitutivo del proyecto de ley crea un esquema que podría no trasladar beneficios al consumidor eléctrico final, en contraste con el modelo tarifario actual que busca el beneficio del cliente final por medio de un modelo de integración vertical de las empresas eléctrica y una tarifa basada en una contabilidad regulatoria basada en costos.

III. CONCLUSIONES

1. El objeto del proyecto de ley es la creación de un modelo eléctrico de mercado mayorista de electricidad y no una armonización de la regulación existente.
2. No se desprende del proyecto de ley el beneficio al consumidor final de la electricidad como servicio público.
3. El proyecto de ley adolece de un capítulo que otorgue herramientas para que el ICE pueda participar en un mercado en competencia en igualdad de condiciones con empresas privadas.
4. El texto sustitutivo del proyecto de ley deja al ICE con un marco legal y regulatorio de tal forma que no le permite alcanzar las condiciones de competitividad, igualdad y no discriminación; lo que le provocaría un debilitamiento de la Institución en el corto plazo.
5. Considera un "tratamiento igual para todos los actores del sector eléctrico a excepción del ICE al sugerir romper con el modelo vertical de la empresa quitándole su centro

de control y dejando la operación y control de sus activos de generación a una entidad ajena llamada ECOSEN; dejando a la Institución en una posición de riesgo materializado de no poder transferir beneficios al consumidor final de energía y de no poder sostener sus compromisos legales, financieros y de proyectos de desarrollo como por ejemplo, la electrificación rural. Asimismo, gestionar sus activos productivos en una forma óptima y segura, como lo ha realizado en toda su historia.

6. El proyecto de ley no define el requerimiento de reglas (reglamentos e instrumentos regulatorios) para el funcionamiento del MEN que salvaguarden los beneficios del sistema eléctrico actual y brinde la seguridad de las inversiones actuales de las empresas eléctricas como de las tarifas eléctricas que reciben los usuarios eléctricos. Debe de recordarse en este punto que los precios o costos a nivel de MEN se conectan directamente en la cadena de suministro eléctrico con las tarifas de los clientes eléctricos finales.
7. El proyecto de ley no contempla una regulación para aprovechar las nuevas oportunidades que habilita la descentralización tecnológica de la generación, la electrificación de la economía y la digitalización, alianzas para desarrollar las metas nacionales descritas en nuestra política pública, vigilando que cualquier normativa provea condiciones equitativas entre actores del sector eléctrico y mantengan los beneficios actuales o mejorarlos para el usuario eléctrico.
8. El servicio de alumbrado público deja de ser tomado en cuenta, por lo que las inversiones realizadas por las empresas distribuidoras entran en inseguridad jurídica, algo que afecta sensiblemente al ICE al tener la red de distribución más amplia del país.
9. Los principios de gradualidad y selectividad deben existir; las acciones y plazos de ejecución son no realistas, basados en las capacidades técnicas y administrativas disponibles y la complejidad del proceso de transición.
10. El texto del proyecto crea un vacío legal, al no establecer claramente cual legislación actual del sector eléctrico será derogada o modificada.
11. El texto no contempla en ningún extremo cómo se regularán las tarifas del cliente regulado, hogares y clientes comerciales pequeños, al no desarrollarse en el articulado, lo relacionado al mercado o sistema minorista. No define cuál es el mecanismo mediante el cual, el MEN -suponiendo beneficios- se los transfiere al cliente eléctrico final. O en otro sentido, si genera costos por especulación evita transferírseles a ese cliente final eléctrico.



2024-01-31
257-5-20224
Página 10 de 10

De esta forma, se da por evacuada la consulta.

Sin otro particular, se suscribe.

Atentamente,

División Jurídica
Dirección de Consultoría y Procesos Judiciales

Lindsay Arguijo Vargas
Directora

MAM /



CC: Sr. Marco Acuña Mora. Presidente Ejecutivo Grupo ICE.
Sr. Harold Cordero Villalobos. Gerente General ICE.
Sr. José Mario Jara Castro. Gerente General CNFL.
Sr. Erick Picado Sancho. Jefe División Jurídica ICE.
Archivo