



San José, 24 de julio de 2019
DH-DAEC-CV-576-2019

Señora
CINTHYA DÍAZ BRICEÑO, Jefa de Área
Comisiones Legislativas IV
Email: torue@asamblea.go.cr
Copia: cdiaz@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarla cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes mediante correo electrónico del 27 de junio pasado, sobre el Proyecto de ley denominado: "LEY PARA LA PROMOCIÓN Y REGULACIÓN DE LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA CON FUENTES RENOVABLES PARA AUTOCONSUMO", expediente legislativo No. 20.917, en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

El proyecto remitido para su análisis busca incentivar la generación distribuida, particularmente a base de energía solar, mediante un marco legal que brinde seguridad jurídica para que las personas y empresas puedan desarrollar sus propios proyectos de generación de electricidad.

El proyecto plantea la posibilidad de financiamiento de los proyectos de generación distribuida a través del Sistema Bancario Nacional, la Banca para el Desarrollo y la creación de un fideicomiso de apoyo que sería reglamentado por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Además de la tramitación rápida al eliminar la necesidad de permisos municipales y establecer la posibilidad de que el inversor, deduzca del impuesto sobre la renta de hasta un 25% del costo total de los equipos y su instalación durante un período máximo de tres años.

El proyecto hace una separación de la generación distribuida interconectada al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) entre usuarios de autoconsumo y usuarios que venden excedentes a las empresas distribuidoras. En el primer caso, el usuario que satisfaga su consumo propio puede entregar sus excedentes al SEN para retirarlos posteriormente, sin que esta gestión se considere un servicio público y por ende carecería de regulación. En el segundo caso, el usuario que vende excedentes al SEN, deberá obtener la concesión de servicio público de generación y cumplir con la normativa regulatoria vigente.

La Defensoría de los Habitantes apoya parcialmente lo dispuesto en el proyecto de ley 20.917, ya que el país debe tomar decisiones contundentes para cumplir con el Acuerdo de París y lograr disminuir los niveles de contaminación atmosférica y la lucha contra el cambio climático. Costa Rica debe impulsar políticas claras al respecto y contribuir a mejorar la vida en el planeta e impulsar legislación que se adapte a las necesidades actuales.

2. Normas jurídicas relacionadas.

- Ley No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, del 9 de agosto de 1996.
- Ley No. 7200, Ley que autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela, del 28 de setiembre de 1990.
- Resolución RJD-030-2016, Ajustes a las normas técnicas y metodologías tarifarias aplicables a la Generación distribuida para autoconsumo.
- Dictamen C-165-2015 de la Procuraduría General de la República.
- Decreto Ejecutivo No. 39220, Reglamento Generación Distribuida para Autoconsumo con Fuentes Renovables, Modelo de contratación medición neta sencilla.
- Informe DFOE-AE-IF-15-2016 de la Contraloría General de la República.

3. Análisis del contenido del proyecto.

La Defensoría considera muy importante la propuesta de este proyecto, ya que va acorde con lo señalado por la institución en el Informe Anual de Labores 2015-2016, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, la cual es imprescindible, como se señaló anteriormente, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es importante citar lo señalado por la Defensoría en ese informe anual:

"En el marco del trabajo desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas ha sido resaltado como "Todos los seres humanos dependen del medio ambiente en el que vivimos. Un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible es esencial para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, entre ellos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento. Sin un medio ambiente saludable, no podemos hacer realidad nuestras aspiraciones, ni siquiera vivir en un nivel acorde con unas condiciones mínimas de dignidad humana. Al mismo tiempo, la protección de los derechos humanos ayuda a proteger el medio ambiente". Reconociéndose así los vínculos existentes entre el medio ambiente y los derechos humanos. Por ello en marzo del 2012 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció el mandato sobre los derechos humanos y el medio ambiente, con el objetivo de estudiar de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, promoviendo las mejores prácticas en derechos humanos para la creación de políticas medioambientales; nombrándose un "Relator Especial" sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

En esta relación entre derechos humanos y medio ambiente, el cambio climático ocupa un lugar especial. El cambio climático es una amenaza para la humanidad, siendo un mandato la pronta intervención de cada uno de los países del orbe con la implementación de estrategias nacionales para su mitigación y adaptación. Sobre el tema el "Relator Especial" de la ONU ha trabajado junto con veintiséis expertos en derechos humanos de la ONU para alertar sobre los efectos y amenazas del cambio climático sobre el efectivo y pleno disfrute de derechos fundamentales y además exhortar a los Estados partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a considerar sus obligaciones y responsabilidades en derechos humanos de frente a la firma de un nuevo acuerdo de cambio climático.

Los acuerdos de la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU, "Acuerdos de París" firmado el 22 de abril del 2016 por un total de ciento setenta y un países miembros de la convención, se identifica como el primer paso para su puesta en vigencia frente a los efectos del cambio

¹Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

climático, puntualmente a partir de la reducción en el lanzamiento de gases contaminantes a la atmósfera y a limitar el aumento de la temperatura por debajo de 2°C, así como a continuar sus esfuerzos para limitar esta alza a 1,5°C.

Se circunscriben en este contexto, las metas de desarrollo sostenible que buscan incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales, así como mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

En el país desde hace más de dos décadas, se han asumido compromisos importantes para la reducción de los gases de efectos invernadero, como es el caso de la consolidación de una red de áreas protegidas privadas y públicas, estimulándose además actividades como el ecoturismo y la investigación; se cuenta con una Ley Forestal que prohíbe el cambio de uso de la tierra y establece un esquema de pago por servicios ambientales (PSA) bajo un modelo impulsado por otros países, se cuenta también con otras leyes ambientales que impulsan la reforestación, el control de la tala ilegal entre otros.

A partir del año 2009 la implementación de estrategias nacionales para adaptarse y mitigar el cambio climático fue asignada a la Dirección de Cambio Climático² (DCC) como una entidad adscrita al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAET) desempeñando funciones de coordinación, gestión y formulación de políticas públicas en la materia y propiciando la creación de una agenda interinstitucional en la materia.

Se cuenta con la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) como iniciativa gubernamental que persigue responder a la problemática mundial del cambio climático, siendo la base para la meta país de lograr la carbono neutralidad para el 2021. Para lograrlo, el Plan de Acción de la estrategia contempla los sectores clave para la implementación de medidas; tratándose de **mitigación** serían los sectores de energía*, transporte*, agricultura*, industrial, residuos sólidos, turismo, hídrico, cambio de uso de la tierra y tratándose de **adaptación** serían los sectores hídrico*, energía, agricultura*³, pesca y zonas costeras, salud, infraestructura, biodiversidad. El Plan de Acción busca ser el instrumento para orientar la asignación de recursos públicos y privados en forma estratégica y de conformidad con un modelo de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al cambio climático. Para cada uno de los sectores identificados como prioritarios se definen los pasos a seguir en los ejes de métrica, desarrollo de capacidades y tecnologías, sensibilización y cambio cultural.

(...)

Por su parte el Instituto Costarricense de Electricidad está implementando la producción nacional de energía eléctrica a partir de fuentes renovables como el agua, la geotermia y la energía eólica considerando que la producción energética no puede ser dependiente de fuentes fósiles, logrando incluso en algunos períodos del presente año obtener la energía en un 97% de fuentes renovables. Así se encuentra previsto en el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030. Como las anteriores es factible ubicar iniciativas concretas por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y otras instituciones, así como provenientes del sector privado, académico y organizaciones no gubernamentales, teniendo todas en común su ubicación dispersa y sectorizada: sin embargo, existe recelo en compartir la información e iniciativas entre sectores.

Las propuestas que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica han presentado ante las cumbres mundiales como el aporte país, para hacer frente al cambio climático (la más reciente fue la Conferencia de las Partes en su 21ª reunión de la Convención de la ONU sobre Cambio Climático COP 21) incorpora una meta de mitigación en la que se mantiene el compromiso con la Carbono Neutralidad al 2021 y va más allá al definir un límite absoluto de emisiones netas al 2030; el concepto ha ido evolucionando conforme lo indica la ciencia y ahora se entiende, internacionalmente, como sinónimo de alcanzar un inventario con emisiones netas cero, no solo a nivel nacional sino también a nivel global, para mantener el aumento de la temperatura promedio del planeta por debajo de los 1.5 a 2.0 grados centígrados. Costa Rica refuerza su compromiso internacional más allá del 2021, definiendo un límite absoluto de emisiones

² Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 35669-MINAET publicado en la Gaceta del 06 de enero del 2010.

³ *Sector identificado como prioritario sea en adaptación o mitigación.

para el 2030 y con hitos en el 2050, 2085 y hasta el 2100, que permitirían una profunda y verdadera descarbonización de la economía⁴.

Para lograr estas metas, la propuesta de Costa Rica se centra en el concepto de Acción Climática, que busca aumentar la resiliencia de la sociedad a través de la adaptación, así como fortalecer las capacidades del país para mitigación de los gases efecto invernadero (GEI), en particular en los sectores de mayores emisiones: transportes, energía, agropecuario, residuos sólidos e industrias. Dado que no serán suficientes los esfuerzos en materia de compensación forestal, se requerirá una reducción significativa de emisiones de GEI, para la transformación del modelo de desarrollo hacia una economía baja en emisiones de carbono.

De frente a estas medidas debe resaltarse que los efectos del cambio climático ya se están viviendo en nuestro país. Problemáticas por desabastecimiento de agua para consumo humano, cortes en el suministro eléctrico y el aumento de algunas enfermedades (por ejemplo, el dengue) son claras muestras. Lo cual exige una intervención interinstitucional e intersectorial coordinada, pronta y efectiva con miras a evitar sus efectos adversos, implementando acciones a lo largo de todo el territorio nacional. Identificándose que las propuestas implementadas por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Instituto Costarricense de Electricidad están enfocadas en atender las necesidades inmediatas de la población ante los efectos del cambio climático.

(...)

El éxito de las acciones establecidas por el Estado costarricense para hacer frente al cambio climático, no pueden limitarse a reducciones significativas de emisiones de gases de efecto invernadero, tal y como están planteadas en su mayoría las propuestas antes indicadas. Deben ejecutarse medidas que aseguren a las diferentes comunidades del país capacidad suficiente para adaptarse al cambio, así como garantizar su desarrollo integral. Las variables de salud, calidad de vida, vivienda, educación, desarrollo, trabajo entre otras, deben incorporarse en la toma de decisiones en materia de cambio climático, garantizando el pleno y efectivo disfrute de derechos fundamentales." El subrayado no es del original

En síntesis, se considera que este proyecto incentiva el uso de fuentes renovables para la generación de energía y así lograr cumplir con las metas propuestas en el Acuerdo de París suscrito por Costa Rica y el cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el fin de disminuir los efectos negativos del cambio climático y velar por un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como mejorar la calidad de vida de la población.

Costa Rica se ha destacado, mundialmente, por ser uno de los únicos países en utilizar recursos renovables para la producción de energía eléctrica, gracias al potencial hídrico existente en el país y debe explorar otros campos, como la energía eólica, la geotérmica y la solar, siempre respetando el medio ambiente, promoviendo incentivos para su desarrollo y expansión de tecnologías innovadoras, con las cuales llegar a más hogares y lograr la disminución de la factura eléctrica que afecta a las

⁴**Propuesta:** Las emisiones de gases provenientes de las actividades habituales del ser humano, también conocidas como Gases de Efecto Invernadero (GEI) equivalen, aproximadamente, a 2.6 toneladas per cápita. Para el 2030, se propone reducir las emisiones netas per cápita a 1.73 toneladas y alcanzar 1.19 toneladas per cápita al 2050. La meta al 2030 representa una reducción del 25% de emisiones comparadas al 2012. Estas metas son compatibles y superan lo recomendado por la comunidad científica internacional, que estipula que las emisiones netas per cápita deben ser menores a 2 toneladas al 2050 y llegar a emisiones netas cercanas a cero per cápita antes del 2100. Para lograr estas metas, la propuesta de Costa Rica se centra en el concepto de Acción Climática, que busca aumentar la resiliencia de la sociedad a través de la adaptación, así como fortalecer las capacidades del país para mitigación de los GEI, en particular en los sectores de mayores emisiones: transportes, energía, agropecuario, residuos sólidos e industrias. Dado que no serán suficientes los esfuerzos en materia de compensación forestal, se requerirá una reducción significativa de emisiones de GEI, que permitirá la transformación del modelo de desarrollo hacia una economía baja en emisiones de carbono. Esta visión costarricense sobre la Acción Climática es parte del compromiso histórico del país con los derechos humanos y por eso busca garantizar a las comunidades más vulnerables del país el ejercicio pleno de sus derechos de cara al impacto del cambio climático.

<http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=2527161>

familias. Asimismo, debido a varios factores externos como sequías, en los últimos años se ha empezado a utilizar combustibles fósiles para la generación eléctrica, lo que ha perjudicado a los habitantes en todo el territorio nacional, principalmente, por el costo tan alto de mantener esta tecnología sin entrar a considerar el daño ambiental que ésta implica. Por lo tanto, la utilización de fuentes renovables y la generación distribuida en la red del sistema nacional eléctrico, como se propone en este proyecto, puede resultar beneficioso para la población, el ambiente y el desarrollo sostenible del país.

No obstante, lo anterior, la Defensoría de los Habitantes concuerda con lo señalado en el informe DFOE-AE-IF-15-2016, "*Auditoría Operativa sobre la eficacia y eficiencia en la asignación de fuentes de Energía para la Generación Eléctrica*" de la Contraloría General de la República, en el cual se advierte sobre la falta de regulaciones de rectoría en la planificación del sector de electricidad, donde el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), es un generador más, pero a la vez es la institución responsable de la operación del SEN. Una de las consecuencias del sistema actual, señaladas por la Contraloría en ese informe, es la pérdida de precisión en las estimaciones de la demanda eléctrica, lo cual incide directamente en la cartera necesaria de proyectos para garantizar el suministro eficiente de electricidad.

Considerando lo anterior, la Defensoría debe advertir que permitir la participación de un nuevo actor en el mercado y no sujeto a regulaciones, puede incrementar la entropía en el sector de electricidad, afectando los costos de la energía para todos aquellos usuarios que dependan del suministro de los operadores actuales. Esto por cuanto el proyecto conceptualiza a la generación distribuida para autoconsumo como un nuevo participante, cuya actividad no es considerada un servicio público a pesar de quedar facultado para interactuar en el SEN.

Si bien la Defensoría comparte las motivaciones fundamentales del proyecto, en el sentido de las bondades y necesidades de generar electricidad mediante fuentes renovables, como la energía solar y eólica, entre otras, la posible salida desordenada y fragmentada de usuarios del SEN para producir su propia electricidad, puede redundar en un mayor costo de la electricidad para los demás usuarios que deben adquirir la energía eléctrica dentro del Sistema.

Como se señala en la exposición de motivos, la generación eléctrica bajo el esquema tradicional: "*requiere grandes inversiones que deben trasladarse a las tarifas de los usuarios, como es el caso del Proyecto Hidroeléctrico Reventazón que ha costado más de 1,500 millones de dólares*". De esta forma, la salida no planificada de usuarios del SNE obligaría a distribuir los costos fijos y de mantenimiento de las plantas hidroeléctricas existentes entre una demanda menor, obligando a la ARESEP a incrementar las tarifas para los usuarios que dependan del SNE.

Considera la Defensoría que el sector eléctrico nacional requiere de una regulación armónica, integral y moderna que defina transparentemente las reglas de juego para todos los actores participantes y potenciales en la industria, una ley marco para el sector eléctrico, regulación que por años se ha visto postergada y que en cada consulta legislativa atendida por la Defensoría ha advertido esa necesidad.

4. Conclusión.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, respetuosamente, se sugiere a los señores diputados y las señoras diputadas continuar con el conocimiento de este proyecto, pero no obviando las advertencias integrales realizadas para la no distorsión del mercado eléctrico.

Agradecida por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

Cordialmente,

Catalina Crespo Sancho, PhD
Defensora de los Habitantes de la República

cc. Archivos.