

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN ESPECIAL DEL SECTOR ENERGÉTICO NACIONAL (...)

**AUTORIZACIÓN A LA REFINERÍA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO PARA
ADQUIRIR, TRANSPORTAR, ALMACENAR Y COMERCIALIZAR A GRANEL
HIDROCARBUROS O SUS DERIVADOS BASADOS EN FUENTES DISTINTAS
AL PETRÓLEO**

EXPEDIENTE N.º 23.510

**DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA
15 DE FEBRERO DEL 2024**

SEGUNDA LEGISLATURA

SEGUNDO PERÍODO SESIONES ORDINARIAS

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

Dictamen afirmativo de minoría

Las suscritas diputadas y diputados, miembros de la Comisión Especial del Sector Energético Nacional (...), presentamos **dictamen afirmativo de minoría**, sobre el proyecto denominado: “Autorización a la Refinería Costarricense de Petróleo para adquirir, transportar, almacenar y comercializar a granel hidrocarburos o sus derivados basados en fuentes distintas al petróleo” expediente N.º 23.510, iniciativa de la Diputada Luz Mary Alpízar Loaiza, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 17, del 31 de enero de 2023, con base en las siguientes consideraciones:

I. Resumen del proyecto:

El presente proyecto de ley tiene como propósito acoger la recomendación formulada por el señor Juan Manuel Quesada Espinoza, presidente ejecutivo de la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), que consiste en ampliar el ámbito de acción de esta empresa pública para atender otro tipo de combustibles menos contaminantes y que vendrían a contribuir con tener una matriz más diversificada y aportar a disminuir la huella de carbono.

Como expuso el señor Quesada Espinoza en la Comisión Especial del Sector Energético Nacional, a Recope le corresponde por ley, -en condición de monopolio- refinar, transportar y comercializar a granel el petróleo y sus derivados. Con esta iniciativa se busca autorizarlo para que además pueda adquirir, transportar, almacenar y comercializar a granel hidrocarburos, o combustibles derivados de hidrocarburos, basados en fuentes distintas del petróleo. Esta ampliación sería en condiciones de competencia (no en monopolio) y dejando de forma expresa que estaría supervisada y reglada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

II. Del proceso de consulta:

Este proyecto fue consultado a las siguientes instituciones y organizaciones sociales:

- A.C.E.I.D.
- AECO
- Centro de Derecho Ambiental y de los recursos naturales
- Federación Costarricense para la Conservación (FECON)
- Sindicato de Trabajadores Petroleros y Afines (SITRAPEQUIA)
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)
- Cámara de Industrias

- Ministerio de Ambiente y Energía
- Procuraduría General de la República
- Refinadora Costarricense de Petróleo

III. Respuestas recibidas:

Las consultas atendidas para emitir este dictamen se sintetizan a continuación:

Sindicato de Trabajadores Petroleros Químicos y Afines SITRAPEQUIA

19 de abril de 2023

SITRAP.133-2023

“ Nuestra organización observa con preocupación el tema del cambio climático y los desafíos que esto implica para el sistema energético nacional, en particular los derivados de petróleo, dado el peso que tiene el uso de los combustibles fósiles en las emisiones de gases de efecto invernadero, como bien se apunta o señala en la parte considerativa del proyecto de ley, sometido a consulta.

Ante los desafíos que implican factores como el cambio climático, el país debe basar su política energética en la reducción de los gases de efecto invernadero y otros contaminantes, el acceso de la población a energías modernas y limpias, la eficiencia en el suministro y consumo de energía, la seguridad del abastecimiento estratégico, el estímulo al desarrollo económico nacional y regional, así como la confiabilidad y seguridad de los sistemas energéticos.

Consideramos que es un imperativo histórico cambiar la matriz energética nacional que actualmente está basada mayoritariamente en combustibles fósiles y “migrar” a los combustibles alternativos, que precisamente es el fin teleológico que busca el proyecto de ley.

SITRAPEQUIA, está comprometida con el desarrollo de estas nuevas fuentes de energía, no solo por los beneficios ambientales, sino por los encadenamientos productivos que generan y la creación de nuevas fuentes de trabajo.

Por lo tanto, coincidimos con la propuesta del proyecto de Ley que se nos consulta, por estar alineado a la visión de nuestra organización social, de que a esta empresa pública se le dote de herramientas legales

que le amplíe las competencias funcionales para adquirir, transportar, almacenar y comercializar a granel hidrocarburos, o combustibles derivados de hidrocarburos, basados en fuentes distintas del petróleo, en condiciones de competencia y bajo el marco de regulación establecido en la Ley N.º 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de 9 de agosto de 1996”. (el resaltado no corresponde al original)

Refinería Costarricense de Petróleo

21 de septiembre de 2023

P 0189 2023

“En un contexto en el cual los países del mundo han suscrito acuerdos internacionales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, propiciando acciones que impliquen la reducción de consumo de combustibles fósiles, se hace necesario avanzar en la sustitución de estos productos por combustibles más limpios, como los biocombustibles (biodiesel, bioetanol, biometano), combustibles de aviación sostenible, combustibles sintéticos y gas natural (hidrocarburo).

Actualmente Costa Rica presenta un rezago en el desarrollo y uso de combustibles más limpios, ya que el enfoque de la descarbonización ha sido la electrificación. No obstante, **ese proceso se aceleraría si se amplía la diversificación de la matriz energética, dando espacio a la introducción de combustibles más limpios. Es ahí donde se coincide en que RECOPE constituye el actor principal para el desarrollo de combustibles limpios, dada su experiencia y trayectoria en el sector tanto a nivel nacional como internacional, su alta especialidad técnica en la materia, y porque cuenta con una infraestructura eficiente para la adquisición, el almacenamiento, la industrialización, el transporte y venta de combustibles, conocida como el Sistema Nacional de Combustibles, compuesto por muelles, tanques, poliductos y terminales de almacenamiento y venta.**

En ese sentido, actividades como la comercialización del gas natural, no podrían llevarse a cabo en este país sin la participación de RECOPE, que es el único y gran actor que en este contexto puede proporcionar el respaldo y la confianza suficiente para contribuir con la transformación tecnológica que requiere el país para su uso.

(...)

Ministerio de Ambiente y Energía
DM-125-2023
24 de febrero, 2023

“no se encuentra objeción por el fondo a esta ampliación de productos, considerando que los mencionados combustibles dentro de mezclas con combustibles fósiles, la Procuraduría General ha argumentado que estos cumplen la función de aditivos que mejoran las características de los combustibles basados en petróleo y que, por tanto, el producto mezclado debe seguir siendo considerado un combustible derivado del petróleo, y que por esa razón en esos casos no se llegan a sobrepasar las competencias de Recope otorgadas por el artículo 6 de la Ley No. 6588.”

Basado en lo anterior, aun así, se hacen las siguientes recomendaciones de redacción.

Artículo 1. Se recomienda eliminar la palabra “basado” y en su lugar se sustituya por “producidos” a partir de otras fuentes distintas al petróleo...

Artículo 2. Se recomienda la siguiente redacción para que se abarquen los biocombustibles, combustibles sintéticos, hidrógeno, etc.

“b) Combustibles derivados de hidrocarburos: material sólido, líquido o gaseoso formado por compuestos en cuya estructura química se encuentran el carbono y el hidrógeno, además de otros átomos que operan como un grupo funcional que libera energía por medio de la combustión”

Se solicita tomar en consideración la redacción propuesta. Por el fondo, este proyecto de Ley cuenta con la aprobación de nuestro Ministerio”.
(el resaltado no corresponde al texto original)

Cámara de Industrias de Costa Rica
16 de marzo, 2023
DE-023-2023

“Desde la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), consideramos que este proyecto es conveniente para la diversificación de la matriz energética del país, siempre que la ampliación de las actividades de RECOPE se haga en un esquema de libre competencia, esto es, sin”

limitar la instalación de empresas privadas que pudieran tener como giro de negocio la adquisición, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos que no forman parte del monopolio estatal sobre el petróleo y sus derivados.

En esta línea, realizamos las siguientes observaciones:

1. Razones por las que este proyecto de ley es conveniente.

1.1. RECOPE tiene la capacidad para importar y comercializar hidrocarburos distintos a los derivados del petróleo, como el Gas Natural.

(...)

1.2. Las actividades en las que se plantea que incursione RECOPE, es en un esquema de libre competencia.

2. Mejoras a la redacción del proyecto de ley.

Debe quedar absolutamente claro que adquirir, transportar, almacenar y comercializar hidrocarburos, o combustibles derivados de hidrocarburos, basados en fuentes distintas del petróleo, no es una ampliación del monopolio de RECOPE". (el resaltado no corresponde al texto original)

IV. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

AL-DEST- IJU-165-2023

03 DE AGOSTO DE 2023

"(...) En el año 1981 se dicta la Ley N° 6588 "Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)" que le impuso a su operar regulaciones de orden público en virtud del cometido estratégico que realiza en la sociedad en la distribución de combustibles.

En esta ley, el artículo 6 señala los fines y objetivos a RECOPE, y que la proponente identifica correctamente como la norma que limita el mandato legal de la Institución a la comercialización y distribución de hidrocarburos derivados del petróleo, y que transcribimos en lo que interesa:

"Artículo 6 - Los objetivos de la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. son los siguientes: refinar, transportar, comercializar o granel el petróleo y

sus derivados: mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para ello y ejercer, en lo que le corresponda, los planes de desarrollo del sector energía, conforme al plan nacional de desarrollo. (...)”

En este punto, la primera observación que conviene hacer es de carácter formal, sobre la ubicación de la propuesta: Ya sea como una ley especial nueva, tal como se propone; o si conviene, para mantener la sistematicidad del ordenamiento jurídico, incluir la autorización para otros tipos de combustibles distintos de los derivados del petróleo, en la misma ley “que regula a RECOPE”.

A criterio de esta asesoría esta segunda opción es más conveniente, pues no hay duda de que, una autorización para el accionar de RECOPE está mejor ubicada en su propia ley, que en cualquier otra especial.

De modo que la propuesta bien podría ser subsumida como una reforma o adición a la Ley N° 6588, más que como una ley nueva especial.

(...)

Como se observa si por un lado la Ley N° 6588 solo autoriza a RECOPE a operar con combustibles derivados del petróleo; concordantemente la ley del monopolio N° 7536 solo abarca expresa y explícitamente los derivados del petróleo.

De donde se extrae perfectamente que una adición a la Ley N° 6588 que regula a RECOPE, o una ley especial como la que se propone ahora, si viniera a ampliar el mandato legal incluyendo otros tipos de combustibles distintos a los derivados del petróleo, **estos efectivamente no podrían encontrarse comprendidos bajo el monopolio, porque la decisión del legislador es expresa en ese sentido.**

Cualquier actividad comercial, sino es monopolizada por ley especial, consecuentemente es libre y opera bajo el régimen empresarial y de competencia que garantiza la Constitución Política en su artículo 46.

(...) Hasta aquí el análisis confirma los aspectos que la misma proponente expone en la justificación de motivos del proyecto, en cuanto a la restricción de su mandato legal, la adición que propone para ampliarlo, la operación de los nuevos combustibles distintos de los derivados del petróleo en régimen de competencia, bajo la regulación de servicio público, y no se observa

problema jurídico alguno, siendo que la decisión constituye entonces el ejercicio de un criterio de oportunidad política o conveniencia.

(...)

e) Consideraciones Finales

No se observan problemas jurídicos de ningún tipo por el fondo, y la decisión es un asunto de conveniencia u oportunidad.

f) Técnica Legislativa

Se sugiere valorar la recomendación para que la adición propuesta se haga en la misma Ley de RECOPE (Ley N° 6588), más que como una ley especial nueva.

(...)”

V. Consideración final:

Este proyecto de Ley representa un avance significativo en la descarbonización de la economía con elementos adicionales a la electrificación, se reconoce que el texto tiene oportunidades de mejora que fueron señaladas por la Refinería Costarricense de Petróleo, la Cámara de Industrias de Costa Rica y el Ministerio de Ambiente y Energía, observaciones que se adicionan en un texto sustitutivo que se pone a consideración de los señores y señoras diputadas.

Tal y como lo menciona la Refinadora Costarricense de Petróleo:

“La aprobación de este proyecto permitiría la introducción gradual de "combustibles de transición" especialmente los basados en hidrocarburos no derivados de petróleo, esenciales para sectores difíciles de electrificar, como transporte pesado, generación térmica y calderas industriales.

Al adoptar estos combustibles, se busca acelerar el avance hacia metas de carbono neutralidad y reducir la huella de carbono en la flota vehicular que aún depende de motores de combustión interna.

Lo anterior, sin perder de vista que la iniciativa no pretende incorporar dentro del monopolio del Estado que administra RECOPE estas otras actividades y; aún más, no pretende excluirlo del marco de regulación de la ARESEP, en el tanto cualquier actividad relacionada al suministro de combustibles derivados

de hidrocarburos es una actividad regulada sujeta al escrutinio de dicho ente regulador”.

En ese sentido, concluye este dictamen que existe una imperiosa necesidad en aprobar un proyecto de Ley como este, que representa la posibilidad de que una institución experta en el tratamiento de fuentes energéticas, puedan poner a trabajar su infraestructura y personal en función de la descarbonización de la matriz energética y la coadyuvancia a no atacar más al ambiente y por el contrario encontrar un punto de retorno a la contaminación agresiva que está eliminando a la raza humana paulatinamente.

VI. Recomendación:

Se recomienda acoger este dictamen, aprobar el texto sustitutivo y el proyecto de Ley que se encuentra bajo el expediente n°23.510 denominado: “Autorización a la Refinería Costarricense de Petróleo para adquirir, transportar, almacenar y comercializar a granel hidrocarburos o sus derivados basados en fuentes distintas al petróleo.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**PLENARIO**

**EXPEDIENTE N°23.510: AUTORIZACIÓN A LA REFINERÍA
COSTARRICENSE DE PETRÓLEO PARA ADQUIRIR, TRANSPORTAR,
ALMACENAR Y COMERCIALIZAR A GRANEL HIDROCARBUROS O SUS
DERIVADOS BASADOS EN FUENTES DISTINTAS AL PETRÓLEO**

TEXTO SUSTITUTIVO

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:**

**AUTORIZACIÓN A LA REFINERÍA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO PARA
ADQUIRIR, TRANSPORTAR, ALMACENAR Y COMERCIALIZAR A GRANEL
HIDROCARBUROS O SUS DERIVADOS BASADOS EN FUENTES DISTINTAS
AL PETRÓLEO**

ARTÍCULO 1.- Se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 6 de la Ley 6588 del 30 de julio de 1981, “Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)”; cuyo texto será el siguiente:

ARTÍCULO 6. (...)

Se autoriza a la Refinadora Costarricense de Petróleo a adquirir, industrializar, almacenar, transportar y comercializar a granel, hidrocarburos o combustibles derivados de hidrocarburos producidos con fuentes distintas del petróleo, en condiciones de competencia y bajo el marco regulador establecido en la Ley N°7593, Ley de la Reguladora de los Servicios Públicos del 09 de agosto de 1996; y a realizar alianzas público--público y público--privado en el marco de sus competencias, incluso con productores de hidrocarburos o combustibles derivados de hidrocarburos producidos con fuentes distintas del petróleo.

Entiéndase por hidrocarburos aquel material sólido, líquido o gaseoso cuya estructura química se encuentra formada los compuestos químicos orgánicos

conformados únicamente por átomos de carbono e hidrógeno y; por combustibles derivados de hidrocarburos, aquel material sólido, líquido o gaseoso formado por compuestos en cuya estructura química se encuentran el carbono y el hidrógeno, además de otros átomos que operan como un grupo funcional que libera energía por medio de la combustión.

ARTÍCULO 2.- Definiciones. Para los efectos de esta ley tómense en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Hidrocarburos: son compuestos químicos orgánicos conformados únicamente por átomos de carbono e hidrógeno.
- b) Combustibles derivados de hidrocarburos: combustibles formados por compuestos en cuya estructura química se encuentran el carbono y el hidrógeno, además de otros átomos que operan como un grupo funcional.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los quince días del mes de febrero del año dos mil veinticuatro.

Sofía Alejandra Guillén Pérez
DIPUTADA

Asesoría a cargo: Juan Pablo Xatruch Ovarés