



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-165-2023

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“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 Nº 23.510

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
M^ºMAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

03 DE AGOSTO DE 2023



TABLA DE CONTENIDO

ANÁLISIS TÉCNICO	3
A) RESUMEN DEL PROYECTO	3
B) ANTECEDENTES	4
C) VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	5
D) ANÁLISIS DEL ARTICULADO	5
E) CONSIDERACIONES FINALES	9
F) TÉCNICA LEGISLATIVA	9
G) PROCEDIMIENTO	9
<i>Votación</i>	9
<i>Delegación</i>	9
<i>Consultas Preceptivas</i>	9



AL-DEST- IJU-165-2023

INFORME JURÍDICO

**“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° 23.510

ANÁLISIS TÉCNICO

a) Resumen del Proyecto

La Refinadora Costarricense de Petróleo RECOPE, según su mandato legal, ostenta el monopolio en distribución y comercialización de los derivados del petróleo a nivel mayorista, lo cual responde al estado de la tecnología de los combustibles al momento de su creación, donde prácticamente solo existían derivados de esa fuente de hidrocarburos.

En la justificación de la proponente se observa que esa restricción legal, habilita para comercializar y distribuir derivados de petróleo, pero le impide incursionar en el mercado en otro tipo de combustibles distintos, lo cual resta una oportunidad para el país, tanto en el acceso a combustibles más limpios, como al aprovechamiento de las capacidades del propio RECOPE en infraestructura y conocimiento experto del mercado internacional de combustibles.

La propuesta está enfocada en autorizar, entonces, a que RECOPE pueda comercializar otro tipo de combustibles distintos a los derivados de petróleo (entre los más importantes estaría el gas natural y el metano, y los denominados biocombustibles), lo cual lo haría no en régimen de monopolio, sino en condiciones de apertura o mercado de competencia, con todas las regulaciones que impone la legislación de servicio público a la distribución de combustibles, entre ellos la fijación tarifaria por parte de la ARESEP.

La iniciativa consta de un artículo con la autorización antes mencionada, y de un artículo 2 de definiciones por tratarse de aspectos técnicos referidos a los combustibles.

b) Antecedentes¹

1.- Expediente N° 19493. **REFORMA AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 6588 DEL 30 DE JULIO DE 1981, LEY QUE REGULA A LA REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO, PARA EL FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN EN ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES.**

Fecha de presentación 5 de marzo de 2015. Archivado sin dictaminar. Proponente: Edgardo Vinicio Araya Sibaja.

2.- Expediente N° 19.498. **ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 6588 DE 30 DE JULIO DE 1981, LEY QUE REGULA A LA REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO (RECOPE) Y SUS REFORMAS.** Presentado el 11 de marzo de 2015. Archivado sin dictaminar.

Proponentes: Michael Jake Arce Sancho; Edgardo Vinicio Araya Sibaja; Rolando González Ulloa y otros.

3.- Expediente N° 19.569. **ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 6588 DE 30 DE JULIO DE 1981, LEY QUE REGULA A LA REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO (RECOPE) Y SUS REFORMAS.** Archivado sin dictaminar. Proponente Gonzalo Alberto Ramírez Zamora.

4.- Expediente N° 20.774 **ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 6588, DE 30 DE JULIO DE 1981, LEY QUE REGULA A LA REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO (RECOPE), Y SUS REFORMAS.** Presentado el 23 de abril de 2018. Archivado sin dictaminar. Proponente Steven Núñez Rímola.

5.- Expediente N° 21.343, **LEY DE TRANSFORMACIÓN DE LA REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO (RECOPE) PARA LA CONTRIBUCIÓN A LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.** Presentado 9 de abril de 2019. Dictaminado sin archivar. Presentado por el Poder Ejecutivo.

6.- Expediente N° 22.735, **LEY PARA AVANZAR EN LA ELIMINACIÓN DEL USO DE COMBUSTIBLES FÓSILES EN COSTA RICA Y DE DECLARACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL COMO PAÍS LIBRE DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN PETROLERA Y DE GAS NATURAL.** Presentado el 15 de octubre

¹ Esta sección, así como la siguiente, fue elaborada por el Lic. Randall García Rodríguez. Asesor Parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental AIGD. Supervisado por la Lic. Lilliana Cisneros Q. Jefe.

de 2021. Sin archivar. Dictaminado. Proponente: Laura Guido Pérez, Manuel Castillo Méndez y otros.

c) Vinculación con Objetivos de Desarrollo Sostenible

El expediente en análisis, tiene una vinculación tangencial con respecto a la Agenda 2030, concretamente con el Objetivo para el Desarrollo Sostenible N° 7 (Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos), en la medida en que busca aumentar la participación de fuentes renovables como sustento de la matriz eléctrica nacional, a partir de la autorización a RECOPE de adquirir, transportar, almacenar y comercializar hidrocarburos o combustibles derivados de fuentes distintas al petróleo.

Esto hace inevitable para RECOPE y el país, una mayor inversión pública y privada, en infraestructura, innovación y mejora tecnológica para prestar servicios energéticos que tendrán que ser modernos y sostenibles, aspectos que no se mencionan en el Proyecto de Ley. Un proyecto de esta naturaleza debería generar un aumento en la “oferta de energía del país mediante una matriz energética que asegure el suministro óptimo y continuo de electricidad y combustible, promoviendo el uso eficiente de energía para mantener y mejorar la competitividad del país”.

En todo caso, los informes jurídico y económico valorarán la viabilidad del expediente legislativo.

d) Análisis del Articulado

ARTÍCULO 1 - Se autoriza a la Refinadora Costarricense de Petróleo a 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° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de 9 de agosto de 1996.

Tal como se indica en la exposición de motivos, se trata de autorizar a la Refinadora Costarricense de Petróleo RECOPE a incursionar en el mercado de combustibles distintos a los derivados del petróleo, a lo cual lo restringe su mandato legal actual.

Dado que además de la Ley constitutiva de RECOPE, existe otra distinta por la cual se decreta el monopolio en derivados del petróleo a su favor, la comercialización de otros combustibles distintos no entraría bajo ese régimen de monopolio, sino que tendría que realizar en condiciones de competencia, y al ser los combustibles un servicio público operaría también esa autorización bajo el régimen de la ARESEP.

Procedemos a analizar los textos legales en cuestión:

Originalmente RECOPE se creó como una empresa mercantil mediante un “*Contrato de Protección y Desarrollo Industrial*” entre inversionistas privados y el Gobierno de Costa Rica, al amparo de la Ley N° 3126 del año 1963².

Posteriormente, en el año 1974 se decretó la nacionalización de la refinadora mediante el traspaso de las acciones del capital social al Gobierno de Costa Rica, por Ley N° 5508 del año 1974³.

Hasta entonces, la refinadora operó como una empresa comercial privada, pero de titularidad total de capital estatal.

En el año 1981 se dicta la Ley N° 6588⁴ “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”.

² Ley N° 3126 de 28 de junio 1963. Contrato de Protección y Desarrollo Industrial con RECOPE: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31990&nValor3=33738&strTipM=TC

³ Ley N° 5508 del 17 de abril 1974. Traspasa Acciones de RECOPE al Gobierno de Costa Rica: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=261&nValor3=275&strTipM=TC

⁴ Ley N° 6588 de 30 de julio de 1981. Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8306&nValor3=90371&strTipM=TC

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.

Dicho lo anterior, que es un aspecto meramente formal, conviene referirse ahora al tema de operación en mercado de competencia.

Efectivamente, “el monopolio” de RECOPE encuentra su fundamento normativo en la Ley N° 7536⁵ que es del año 1993, y que en su artículo 1 dispone: *“la importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados, que comprenden combustibles, asfaltos y naftas, para satisfacer la demanda nacional, son monopolio del Estado.”*

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.

Finalmente observar en este tema que, efectivamente la *“importación y distribución al mayoreo de combustibles”* por ser una actividad estratégica para el desarrollo del país, ha sido declarada un servicio público, esto es una actividad comercial o empresarial pero sujeta a regulaciones de orden público.

La Ley de Autoridad Reguladora de Servicios Públicos ARESEP⁶, en su artículo 5 que establece sus funciones, incluye dentro de su mandato regulatorio los combustibles derivados de los hidrocarburos, incluidos los derivados del petróleo,

⁵ Ley N° 7356 del 24 de agosto 1993: *“Del Monopolio Estatal de Hidrocarburos Administrado por RECOPE. Establece Monopolio a favor del Estado para la Importación, Refinación y Distribución de Petróleo, Combustibles, Asfaltos y Naftas”*:
http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=15089&nValor3=16180&strTipM=TC

⁶ Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Ley N° 7593 de 9 agosto 1996:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26314

pero en este caso, no taxativamente, sino como una especie más dentro de otros posibles.⁷

Mas allá de la conveniencia de limitar los combustibles a los derivados de los hidrocarburos, en lugar de emplear la fórmula abierta y simple de “combustibles”, lo cierto del caso, es que la norma no es limitativa a los derivados del petróleo e incluye a cualquier otro combustible derivado de hidrocarburos como los que se pretende ampliar el mandato de RECOPE.

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.

Como una observación adicional, y como una respetuosa sugerencia se propone valorar que la autorización a operar en régimen de competencia con nuevos combustibles incluya el deber de operar con contabilidades separadas, para garantizar que los costos de este nuevo modelo de negocios no vayan a impactar negativamente en el precio de los combustibles, vía costos deficitarios que eventualmente haya de asumir RECOPE por actividades no rentables.

ARTÍCULO 2 - Definiciones.

Este artículo define los hidrocarburos y los combustibles derivados de hidrocarburos desde un punto de vista estrictamente químico y científico, sobre el cual esta asesoría omite comentario por ser un aspecto eminentemente técnico del cual carece de criterio, tanto sobre su idoneidad o sus alcances.

Respetuosamente se sugiere consultar esta definición a los expertos tanto de RECOPE como de la ARESEP, por las implicaciones que puedan derivarse de ella.

⁷ **“Artículo 5.- Funciones** - En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley. Los servicios públicos antes mencionados son: (...) d) Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen: 1) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y 2) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final. La Autoridad Reguladora deberá fijar las tarifas del transporte que se emplea para el abastecimiento nacional.”

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.

g) Procedimiento

Votación

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

Este proyecto puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena, según lo dispone el artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas Preceptivas

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ARESEP

Elaborado por: GRS
/*afr//03-08-2023
c.archivo//23510IJU//s-sil