

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA IMPEDIR LAS PUERTAS GIRATORIAS EN EL INSTITUTO
COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LA
TOMA DE DECISIONES**

**JOSELYN SÁENZ NUÑEZ
Y OTRAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º25.820

PROYECTO DE LEY

LEY PARA IMPEDIR LAS PUERTAS GIRATORIAS EN EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

Expediente N.º25.820

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley busca limitar la posibilidad de “puertas giratorias” en el Instituto Costarricense de Electricidad con el fin de eliminar prácticas nocivas que inducen a la corrupción y debilitan la toma de decisiones de una institución estratégica para el país.

El ICE ha logrado avances sin precedentes en el Sistema Eléctrico del país. A su creación, en 1949, sólo el 14% del país tenía acceso a la energía eléctrica. A la fecha, el ICE ha logrado cubrir con electricidad el 99,7% del país¹ y es protagonista en la descarbonización de la economía pues ha conseguido que la mayor parte de la matriz eléctrica del país sea a partir de fuentes renovables, consolidándose en 2023 como la primera empresa eléctrica del continente que certifica uso de energía renovable a sus clientes.²

Así, esta empresa pública ha demostrado tener una extraordinaria capacidad técnica al planificar y dirigir el Sistema Eléctrico Nacional en procura del bienestar de la sociedad costarricense, sin embargo, durante los últimos años el ICE ha sufrido un severo deterioro en su gobernanza, al punto de que en mayo del 2024, se vio en la obligación de anunciar posibles racionamientos³. Medida que no se anunciaba desde hace 17 años en Costa Rica.

En particular, resulta urgente despolitizar la toma de decisiones en el Consejo Directivo pues a pesar de la enorme capacidad técnica y especializada de la institución, y de sus logros históricos, actualmente las altas jerarquías del ICE toman decisiones carentes de fundamento técnico que atentan contra la seguridad

¹ Consultar en: <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/quienessomos/quienes-somos/historia>

² Consultar en: <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/quienessomos/comunicacion/sala-de-prensa/noticiasanteriores/ice+es+la+primera+empresa+electronica+del+continente+que+certifica+uso+de+energia+renovable+a+sus+clientes>

³ Consultar en: <https://delfino.cr/2024/05/ice-racionamientos-electricos-empezarian-a-partir-del-13-de-mayo>

energética del país y contra la propia sostenibilidad de la institución. Algunos ejemplos de estos fallos de gobernanza son los siguientes:

1. Compras a generadores privados sin sustento técnico: Durante el año 2019, mediante el Informe DFOE-AF-IF-00009-2019 la Contraloría General de la República advirtió la existencia de contratos entre el ICE y los generadores privados por un valor estimado de \$2.049 millones en los cuales “no consta la evidencia documental con la fundamentación técnica, económica y de oportunidad con base en la cual este instituto tomó la decisión de contratar la compra de energía eléctrica” (Pág.5)⁴. Es decir, la decisión de consolidar estos contratos no fue técnica, sino que fue de alguna otra naturaleza. Este comportamiento recurrente fue advertido nuevamente por la CGR en el Informe DFOE-SOS-IAD-00011-2023, en donde se señala que a septiembre del 2023 el ICE contrató la compra de energía a cinco plantas de generadores privados por un valor de \$41.8 millones “sin fundamentarse en estudios técnicos de orden financiero, económico, ambiental, social y de oportunidad, que demuestren la necesidad y la conveniencia” (Pág. 11)⁵
2. Cierre de plantas sin sustento técnico: Durante el año 2022, el Presidente Ejecutivo del ICE anunció su intención de sacar de operación el 47% de sus plantas térmicas, de forma definitiva, con tal de ahorrar ¢30.000 millones anuales en costos operativos, aunque esto implicara perder las plantas que son respaldo de emergencia de la época seca⁶. Su argumento era que “solo se usa uno o dos meses”, lo que evidentemente demostraba su desconocimiento o desprecio por la energía de respaldo para los meses críticos, sin tener otro respaldo disponible. De haberse concretado, esta medida habría atentado contra la seguridad energética del país pues pondría en riesgo el acceso ininterrumpido de electricidad para los usuarios. Fue gracias a la oposición de los grupos técnicos del ICE que esta decisión política se detuvo⁷. Sin embargo, para octubre del 2023, ya el ICE estaba anunciando la necesidad de contratar plantas térmicas privadas, prueba indiscutible de que no era razonable desconectar las plantas durante el año 2022, a pesar de que desde el año 2020 los estudios técnicos de la institución advertían que, si se retiraban, aunque fueran dos unidades de Moín, tal como sucedió, el ICE debía restituirlas con nuevas plantas térmicas operativas en el 2024⁸.

⁴ Consultar en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D_2020003183.pdf

⁵ Consultar en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2023/SIGYD_D/SIGYD_D_2023020784.pdf

⁶ Consultar en: <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/ice-promete-deshacerse-de-mitad-de-sus-plantas/33LGSOAQH5G5NJFDYUHZGFOX4/story/>

⁷ Consultar en: <https://semanariouniversidad.com/pais/jerarcas-del-ice-intentaron-cerrar-tres-plantas-termicas-pero-fueron-frenados-por-equipos-tecnicos/#:~:text=El%204%20de%20agosto%20de,como%20una%20medida%20para%20reducir>

⁸ Consultar en: <https://semanariouniversidad.com/pais/sindicato-senala-a-presidente-del-ice-por-malas-decisiones-con-plantas-termicas/>

3. Acciones para beneficiar a cogeneradores privados en donde las jerarquías trabajaron: En el año 2023, se hizo de conocimiento público que el Decreto Ejecutivo 43.700-MINAE que beneficiará a cogeneradores privados, también favorecía a la empresa donde había trabajado el Presidente Ejecutivo del ICE y que, de hecho, el ICE había enviado carta de interés para compra de energía a esta empresa. Entre enero de 2017 y enero de 2019, esta Presidencia Ejecutiva del ICE fue gerente de ingeniería de Corporación Multi Inversiones (CMI), una multinacional con sede en Guatemala, que tiene proyectos de generación de energía renovable, entre otros negocios. Anteriormente, de octubre de 2008 a enero de 2017, fue gerente de proyectos de Globelec Mesoamerica Energy (GME), dueña de proyectos de energía hidroeléctrica y eólica en Centroamérica, cuyos activos fueron adquiridos en el 2016 por CMI. En febrero de 2019 fue nombrado director corporativo de electricidad del ICE⁹. Nótese que no existió ningún “periodo de enfriamiento” entre el tiempo en que trabajó para la empresa y el tiempo en que ha trabajado dirigiendo el ICE. Esto es, por definición, una puerta giratoria y resulta inevitable cuestionarse si la decisión de compra de energía del ICE a esta empresa procedía de razones técnicas o de un evidente conflicto de interés.

De estos casos, resulta claro que es necesario establecer mecanismos de gobierno corporativo más efectivos, que cierren portillos a la negligencia, la corrupción y los conflictos de interés. Así, las y los Diputados firmantes de este proyecto planteamos que la ley actual es insuficiente al establecer dichos mecanismos para el caso del ICE y que requiere de una reforma en esta dirección.

Recomendación de la OCDE para Costa Rica

La necesidad de avanzar en legislación que prevea y combata las puertas giratorias es una recomendación realizada por la OCDE para el caso de todo el sector público de Costa Rica desde el 2022 en su “Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica: Protegiendo los logros democráticos”¹⁰, en el cual destaca lo siguiente:

“Uno de los riesgos y preocupaciones principales en materia de conflicto de interés se refiere a la “puerta giratoria”. El tránsito entre el sector privado y el público puede tener resultados positivos, especialmente la transferencia de conocimiento y experiencia. Sin embargo, si no se regula adecuadamente también puede llegar a constituir una forma de obtener una ventaja indebida e injusta para influir sobre las políticas gubernamentales.

⁹ Consultar en: <https://semanariouniversidad.com/pais/decreto-que-beneficiara-a-cogeneradores-tambien-favorece-a-empresa-donde-trabajo-presidente-ejecutivo-del-ice/>

¹⁰ Consultar en: https://www.oecd.org/es/publications/2022/07/oecd-integrity-review-of-costa-rica_10061ef7.html

Actualmente Costa Rica carece de las estipulaciones legales adecuadas para regular la interacción con el sector privado en situaciones antes y después de obtener empleo en el sector público. Además del vacío legal, lo más preocupante es que Costa Rica carece de políticas o procedimientos para detectar y enfrentar oportunamente tales situaciones. Recientemente varios casos han aparecido en los medios de comunicación relativos a cuestionamientos sobre actuaciones impropias de altos funcionarios públicos (Barahona Krüger, 2020[4]), lo cual ha abierto la discusión sobre la necesidad de evaluar con mucha más atención a candidatos a posiciones de alto nivel jerárquico (a través de revisiones de integridad o de referencias profesionales antes de ser contratados). De igual forma, en el actual marco de integridad hace falta un “tiempo de enfriamiento” para posibles empleados, a fin de evitar dar pie a críticas de actuación indebida. Esta situación no es distinta a la que existe en otros países de la OCDE, en los que funcionarios públicos que abandonan el sector público dejan de estar sujetos al control administrativo del gobierno (Cuadro 3.1) (OCDE, 2022[5]).” (Pág. 76)

Cabe mencionar que adoptar periodos de enfriamiento para altas jerarquías de la función pública como mecanismo para impedir puertas giratorias y conflictos de interés es una práctica usual en varios países. Por ejemplo, en este mismo informe de la OCDE se señala que en Francia “el artículo 432 del Código Penal incluye restricciones a empleados del sector privado para ser designados a ocupar un puesto en la administración pública, por un periodo de 3 años después del término de sus funciones en el empleo previo, no puede confiárseles la supervisión o control de una empresa privada o la suscripción de contratos de cualquier tipo con una empresa o el dar su opinión sobre los mismos”; y en Estados Unidos, “una vez que han asumido el cargo, ex empleados del sector privado y cabilderos están sujetos a un año previo de “enfriamiento” en situaciones en que su anterior empleador es parte o representa a una de las partes en algún asunto gubernamental específico” (Pág.80). Mientras que en Japón y Canadá, el periodo de enfriamiento es de 2 años para servidores públicos¹¹.

Costa Rica lamentablemente aún no ha regulado esta materia. Aunque habría que reconocer que ciertamente se han presentado iniciativas en esta dirección, las cuales, esperamos, se aprueben pronto. Tal es el caso del Expediente N°25.170, “Ley para fortalecer la autonomía de las personas funcionarias del sector público costarricense frente a los riesgos de la captura de decisión pública”¹².

No obstante, para el caso puntual del Instituto Costarricense de Electricidad, considerando la urgencia de modificar las reglas que facultan la toma de decisiones

¹¹ Consultar en: https://www.oecd.org/es/publications/2022/07/oecd-integrity-review-of-costa-rica_10061ef7.html

¹²

Consultar

en:

https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/SIL.aspx

en entornos climáticos cada vez más complejos y a sabiendas de que consiste en un servicio público clave para el desarrollo como es el servicio eléctrico, las y los proponentes del presente proyecto de ley consideran que se requiere de una reforma legal puntual y rápida, como la contenida en el presente proyecto de ley, sin que esto sea excluyente de las otras importantes iniciativas dirigidas a toda la función pública.

Así las cosas, el presente proyecto de ley establece un período de enfriamiento (tal y como recomienda la OCDE) entre el tránsito del sector privado al público en el caso de las altas jerarquías del ICE. Adicionalmente, y para efectos de control y transparencia ante la ciudadanía, se establece la obligación para estas jerarquías de declarar esta información ante la Procuraduría de la Ética Pública, quien emitirá un informe público escrito al respecto.

En virtud de las consideraciones expuestas, se somete el presente proyecto de ley al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación por parte de los señores y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA IMPEDIR LAS PUERTAS GIRATORIAS EN EL INSTITUTO
COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LA
TOMA DE DECISIONES**

ARTÍCULO 1- Se agrega un párrafo final al artículo 10 de la Ley N°449 y sus reformas, Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 10-

(...)

No podrá nombrarse como miembro del Consejo Directivo ni como asesoría de ningún miembro de este Consejo a ninguna persona que durante los últimos tres (3) años previos al momento de la juramentación, él (ella) o sus parientes de primer, segundo o hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad, ocupase algún puesto, funciones o actividades en empresas privadas cuyo negocio esté directamente relacionado con las funciones y responsabilidades del Consejo Directivo o que representen, un conflicto de interés.”

ARTÍCULO 2- Se agrega un artículo 10 bis a la Ley N°449 y sus reformas, Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 10 bis- Todas las personas que conformen el Consejo Directivo deberán declarar ante la Procuraduría de la Ética Pública todas las actividades profesionales que han ejercido durante los tres años anteriores a ocupar el puesto para el que han sido nombradas o juramentadas en un plazo improrrogable de un mes desde que asumen el cargo. Esta información será verificada por la Procuraduría de la Ética Pública, quien emitirá un informe público escrito al respecto. La declaración necesariamente deberá contener, pero no limitarse a, la siguiente información:

A) los puestos ocupados, las funciones y las actividades desempeñadas durante los últimos tres años en empresas privadas cuyo negocio esté directamente relacionado con las funciones del cargo público que ocupan,

B) los contratos suscritos con la Administración Pública durante los últimos tres años por sí mismos o por las sociedades y estructuras jurídicas en las que cada funcionario o sus parientes de primer, segundo o hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad, participen como accionistas o beneficiarios finales.”

ARTÍCULO 3- Se agrega un artículo 10 ter a la Ley N°449 y sus reformas, Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“En caso de incumplir con lo dispuesto en los artículos 10 y 10 bis de la presente ley, la persona funcionaria será sancionada con al menos 5 años de inhabilitación para trabajar en el Instituto Costarricense de Electricidad o en cualquiera de las empresas, órganos o direcciones del Grupo ICE. Si la persona funcionaria ya se encuentra trabajando en el Instituto Costarricense de Electricidad o en su Consejo Directivo, deberá ser cesada e inhabilitada en los términos indicados en este artículo.”

Rige a partir de su publicación.

[illegible]