



República de Costa Rica  
Ministerio de Ambiente y Energía  
Despacho de la Ministra

San José, 29 de setiembre de 2020  
DM-0084-2020

**Señores  
Diputados  
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios  
Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica**

Estimados señores Diputados,

Reciban un cordial saludo. Por este medio se brinda el criterio del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) sobre el Expediente No. 22.009: LEY PARA LA PROMOCIÓN Y REGULACIÓN DE RECURSOS ENERGÉTICOS DISTRIBUIDOS A PARTIR DE FUENTES RENOVABLES.

La generación distribuida ha venido cobrando importancia en el país desde la puesta en marcha del plan piloto a inicio de la década pasada y luego con la adopción del Decreto No. 39220, lo cual generó las bases técnicas, regulatorias y ambientales para alcanzar las más de 2000 instalaciones de generación eléctrica distribuida que están operando hoy en día. Tanto el proyecto piloto como el reglamento se hicieron en bajo el marco legal existente.

En el MINAE creemos que la generación distribuida debe ser regulada adecuadamente permitiendo sacar provecho del desarrollo tecnológico y la independencia que esta pueda brindar, pero también cumpliendo adecuadamente con los requisitos técnicos y los controles existentes tanto del rector, del regulador y del operador de la red. Por eso hemos hecho esfuerzos por tener un nuevo reglamento en la materia, mismo que ya concluyó el proceso de mejora regulatoria para su pronta firma y publicación. En dicho reglamento se ha buscado guardar un balance entre la democratización en la generación, la seguridad del Sistema Eléctrico Nacional y el beneficio de la totalidad de los consumidores.

Es por ello que la creación vía ley de un régimen especial y nuevo para una actividad que ya está operando en la práctica, como lo es la generación distribuida, requiere de una discusión de fondo en el marco de política energética vigente, ya que presupone una modificación del mercado eléctrico nacional y de un cambio del rol entre sus operadores.

Si bien la regulación de los recursos distribuidos es crucial para la optimización del modelo eléctrico nacional y, sobre todo para generar opciones para que los sectores consumidores puedan bajar el costo de la facturación de energía eléctrica, se debe tomar en cuenta que este proyecto de Ley tendría impactos en el modelo que hasta ahora ha tenido el país. Por lo tanto, la transformación del mercado eléctrico nacional es un tema que debe analizarse a profundidad considerando los diferentes escenarios legales y financieros, las políticas públicas, la protección a los abonados, las competencias de instituciones públicas, y el rol de las distribuidoras eléctricas y generadoras.

Este proyecto modificaría el mercado regulado y se declaran nuevas modalidades como servicio público, por lo que se requiere tener claridad de la necesidad y el beneficio para el SEN y para el usuario final de tal declaratoria. Se debe analizar los costos que se deriven del ingreso de generadores-productores en el mercado eléctrico haciendo uso del Sistema Eléctrico Nacional. Por otra parte, es necesario realizar estudios técnicos adicionales para comprobar con datos que brinden sustento al articulado y a la necesidad, por ejemplo, de comprar excedentes de energía en cualquier parte del territorio nacional dadas las condiciones actuales de la capacidad instalada para generación con que cuenta el país.

Consideramos que el sistema actual del país tiene la capacidad de abastecer de electricidad a todos los sectores usando como fuente principal las energías renovables, el fin primordial de este proyecto de ley podría enfocarse en el autoconsumo y no la venta de excedentes de energía, ni modificar la forma de la distribución y comercialización bajo las que operan hoy las distribuidoras eléctricas.

Con base en lo expuesto, este Ministerio considera que este proyecto es una buena oportunidad para poner en la mesa y discutir con más detalle y con una mayor cantidad de actores de generación y distribución de energía, tanto públicos como privados, aquellos temas que se dejan plasmados en el proyecto de ley, tales como la apertura parcial del mercado eléctrico, la venta de excedentes y la provisión de servicios auxiliares, entre otros. Sin esa discusión, podría no ser viable en estos momentos el avance del proyecto de Ley, ya que se deben analizar escenarios que garanticen al país la mejor estabilidad energética en términos de calidad y precio, considerando el desarrollo tecnológico que se viene dando y que muchas veces avanza más rápido que el marco legal.

Hechos estos comentarios generales, procedemos a realizar algunos más puntuales del articulado:

En el “**Capítulo I. Disposiciones Generales, el Artículo 1 Objetivo**”, se plantea un régimen especial para los recursos energéticos distribuidos de los abonados interconectados, al Sistema Eléctrico Nacional (SEN), no obstante, dentro del texto tal objetivo se amplía a actividades que no se limitan al autoconsumo, pues incluso introduce términos en el “**Artículo 2. Definiciones**”, que generan confusión conceptual al igualar el término “abonado-productor” con el de “generador distribuido”, ya que una cosa es el autoconsumo propio y otra el ser un generador distribuido bajo modalidades que incluso incluyen la venta de energía, por ello, no pueden ser términos equivalentes.

En el “**Artículo 4. Fomento a las nuevas tecnologías**”, dispone que el MINAE “*tendrá a su cargo el fomento a las nuevas tecnologías que permitan el desarrollo óptimo y moderno de los recursos energéticos distribuidos, así como la seguridad operativa de los circuitos de distribución... La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) determinará vía reglamento las condiciones técnicas para la adecuada integración de los recursos energéticos distribuidos...*”. Es la única vez que se menciona al MINAE y éste es quien por disposición del artículo 2 de la Ley No. 7152, Ley Orgánica del MINAE, tiene las facultades para formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos energéticos, y fomentar el desarrollo. Por lo tanto, el MINAE es quien define los alcances y la forma como el país desarrollará la generación distribuida, por medio de su política pública y de los mandatos legales que promueva. La ARESEP, por su parte, puede definir normas técnicas tipo POASEN, mas no puede definir a nombre del Estado la autorización para entrar en operación como generador distribuido, porque este acto administrativo no le corresponde.

Además, la seguridad operativa del SEN debe estar compartida con el Centro de Control de Energía (CENCE) del ICE, que no se menciona en el proyecto de ley. Además, se menciona el fomento de las nuevas tecnologías y de la seguridad operativa de los circuitos de distribución, pero no se menciona el concepto de beneficio económico para el sistema o para el usuario, por los cuales debe velar el MINAE.

El “**Artículo 5. Del operador del sistema eléctrico nacional (OS)**”, presenta problemas conceptuales, en primer orden, porque no define puntualmente quién es el operador. El artículo 2 define el OS, como la “*unidad técnica que tiene la responsabilidad de dirigir y coordinar la operación del sistema eléctrico nacional y del mercado eléctrico nacional para satisfacer la demanda eléctrica del país, así como la coordinación y ejecución del trasiego de energía a nivel regional*”, esta definición es mucho más amplia que la operación de los recursos distribuidos, pues abarca la totalidad el mercado eléctrico nacional, por lo que no parece conveniente en este cuerpo legal resolver temas que tienen que ver con las competencias de los actores del SEN, como es el caso del CENCE, lo que debería acometerse en una ley especial. Por otro lado, debe definirse quién es la “unidad técnica” y limitar las funciones que se le definen en esta ley al campo de los recursos distribuidos.

Los “**Artículo 9. Inversiones en la red**” y el “**Artículo 10. Capacidad de penetración de generación distribuida en los circuitos de distribución**”, disponen la obligación de que las inversiones y estudios técnicos que deban realizar las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad para la adecuada integración de los recursos energéticos distribuidos a la red, deberán cumplir los principios de eficiencia y eficacia, así como cumplir con el servicio al costo, además de que los estudios deberán demostrar las características de sus circuitos y la cantidad de sistemas de generación distribuida existente en estos. Esta disposición implica que se establece una “obligación” para la distribuidora de hacer estudios técnicos cuando es realmente el interesado el que debe hacerlos. Se le estaría transfiriendo una carga y costo al concesionario/distribuidor eléctrico, de una actividad en la que no necesariamente la distribuidora se estaría beneficiando y cuyos costos pueden incidir en las tarifas. Además, las inversiones se cargarían a todos los usuarios, por lo que se debe hablar de racionalidad financiera y sería conveniente hacer unos estudios financieros preliminares que puedan acreditar que elaborar dichos estudios no representa una carga importante para las empresas eléctricas que podría ser trasladada al consumidor en general.

El “**Artículo 12. Incentivo para la investigación**”, dispone que corresponde al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas incentivar la investigación sobre recursos energéticos distribuidos; sin embargo, estas investigaciones deberían desarrollarse bajo el criterio del MINAE como rector del desarrollo de los recursos energéticos y como parte de una política pública. Tales investigaciones deben formar parte de una Meta o Programa de un instrumento de planificación energética. No se debe disponer de fondos públicos que no estén ligados a políticas públicas.

El “**Artículo 15. Trámite municipal y viabilidad ambiental**” exige del permiso u autorización municipal, y de viabilidad ambiental ante la SETENA la instalación, conexión, interacción y control de recursos energéticos distribuidos basados en fuentes renovables de los abonados interconectados a la red del SEN y en operación en isla. No parece conveniente desligar esta actividad del control ambiental y municipal, involucrando a cualquiera de las modalidades de generación distribuida, recordemos que cuando se está en presencia de servicio público (medición neta compuesta) se requiere de una concesión

de servicio público, que ocupará de la viabilidad ambiental previa y del permiso municipal para la construcción de la obra civil. A pesar de que muchos de los casos puedan ser sencillos, otros no (proyectos en áreas extensas con cambio de uso de suelo, por ejemplo). La legislación ambiental debe aplicarse (aunque sí se pueden establecer procedimientos abreviados dentro de las regulaciones de SETENA para casos sencillos y de bajo impacto).

El **“Capítulo II. Régimen de la generación distribuida con fuentes renovables para autoconsumo”**, dispone en su **“Artículo 16. Servicios de interés general”**, la declaración como servicios de interés general: a) la generación distribuida con fuentes renovables mediante la modalidad medición neta sencilla, b) el almacenamiento de energía para autoconsumo, c) el suministro de información energética y d) la autogestión de la demanda.

No queda claro la razón de que todas estas modalidades o actividades sean servicios de interés general. Para los efectos de este proyecto de ley, tales servicios estarían sometidos a un régimen especial a cargo de la ARESEP y estarían sujetos a las obligaciones de servicio público. Cabe resaltar que la medición neta sencilla no es servicio público y, por consiguiente, la ARESEP no tiene que aplicar ninguna tarifa ni regulación de servicio público. El almacenamiento, el suministro de información, la autogestión de la demanda no son servicios públicos. Solo son servicios públicos los definidos en el artículo 5 de la Ley 7593, Ley de Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; por consiguiente, existe confusión en cuanto a qué es un servicio público y las actividades conexas que se deriven del autoconsumo.

El servicio público de distribución de energía y todo lo que implica (infraestructura, transporte, etc.) no es de libre acceso. Al no ser la modalidad neta sencilla un servicio público, no tiene libre acceso al transporte y distribución de la electricidad porque éstos están regulados por el Estado. La distribución y la interconexión no son de libre paso. Es diferente de tener acceso a la red e interconexión, que tener libre paso para el transporte de la energía. Los servicios declarados de interés general no son servicios públicos por sí mismos. El “neteo simple” no es servicio público, por lo tanto, tampoco lo serán sus “servicios de interés general”.

También se debe revisar el tema de considerar un “derecho” del usuario-abonado-productor el libre acceso al transporte y distribución del servicio público de la electricidad porque Costa Rica no existe un mercado libre de energía ni la infraestructura es de uso libre.

El **“Artículo 17. Servicio público”**, declara como servicio público la generación distribuida con fuentes renovables mediante la modalidad medición neta completa (venta de excedentes) y el almacenamiento de energía para abastecer el SEN, como servicio auxiliar. Esto implicaría una modificación al actual artículo 5 de la Ley No. 7395 de Creación de la ARESEP; por consiguiente, obligaría a que estas dos actividades requieran de un título habilitante otorgado por el Ministerio de Ambiente y Energía y de someterse a un marco regulatorio, lo cual no queda claro en la norma. Con esta declaratoria quedaría fuera del servicio público la medición neta sencilla, en isla, virtual y sin entrega de excedentes, lo que implica que la ARESEP no tendría participación en su regulación ni en materia tarifaria, a pesar de lo indicado en el Artículo 16. Por lo tanto, estas dos normas se contradicen.

El **“Capítulo III. Régimen específico para medición neta sencilla, autoconsumo virtual y operación sin entrega de excedentes a la red”**, el **“Artículo 19. Condiciones aplicables al autoconsumo virtual”**, es otro tema que se debe analizar con más detalle para establecer técnica y financieramente la conveniencia para el SEN que la obligación de que los excedentes de energía, tanto para neta sencilla como neta completa, se reconozcan

en el mismo periodo en que se generan. Esto podría significar una compra obligada en el caso de la medición neta completa, sin que se justifique una necesidad real para el Estado de hacer esta compra.

El **“Capítulo IV. Régimen específico para la compra y venta de excedentes en el modelo de medición neta completa”**, dispone la necesidad de que la regulación sea sin costos excesivos para el generador. El **“Artículo 22. Venta de excedentes”** y el **“Artículo 23. Compra de excedentes”**, disponen que la venta de excedentes requerirá de un título habilitante de generación eléctrica ante la ARESEP quién establecerá los requisitos y condiciones para otorgarlo, además de que se autoriza a las empresas eléctricas a comprar los excedentes, sin ningún tipo de discriminación, cuando se *“acrediten un beneficio para los usuarios en la adquisición de la energía a partir del costo evitado”*.

El Artículo 22 contraría el espíritu de la Ley No. 7393 de Creación de la ARESEP, mediante la cual se establece que los títulos habilitantes relacionados a los servicios eléctricos son otorgados por el MINAE, y por excepción, corresponde a la ARESEP los relacionados a la Ley No. 7200. Este nuevo artículo pretende equiparar la medición de neteo compuesto con la figura aplicada en la Ley No. 7200, y de ahí que sea ARESEP quien otorga la concesión.

La Procuraduría General de la República ha indicado que el servicio público de electricidad le corresponde al MINAE, y el tema de la aplicación de la Ley No. 7200, es una excepción a las facultades del MINAE, lo cual es omitido en este proyecto de Ley. Por lo tanto, no debe propiciarse que la ARESEP absorba las funciones que le corresponden al MINAE, y que esta modalidad de generación tenga una normativa flexible a pesar de tratarse de un servicio público regulado y en posible discriminación de otros prestadores del servicio público de generación.

Por su parte, debe analizarse con mayor detalle el Artículo 23, ya que podríamos estar en presencia de una “amarra” para una compra obligada, pues la condición del “costo evitado” será el argumento que tendrá el generador para que su venta no sea desechada por el Estado, siendo que se invierte la carga de la prueba, lo que podría ser nocivo para el SEN.

El **“Capítulo V. Incentivos a la generación distribuida para autoconsumo”**, establece en los **“Artículo 24. Exoneración tributaria”**, **“Artículo 25. Inaplicabilidad de trámites y exención de costos”** y el **“Artículo 26. Deducibilidad del impuesto sobre la renta”**, consideramos que este paquete de beneficios fiscales debe ser analizado por el Ministerio de Hacienda para dimensionar el impacto en las finanzas del Estado en momentos de crisis fiscal.

También se considera que se debe analizar la conveniencia de que todo proyecto inferior a 10 kilovatios de potencia nominal instalada esté exento de cumplir con los trámites de viabilidad y solicitud a la ARESEP, y los costos de interconexión y sistema de medición asociados a la facturación de servicio público corran por cuenta de la empresa distribuidora, cuando se trate condiciones especiales y vulnerabilidad o por su condición económica y social. Debería ser el Poder Ejecutivo quien defina, como parte de sus políticas energéticas y sociales, quién califica en ese segmento de población de forma tal que no se abra un portillo para generar proyectos en cadena que no superen los 10 KW fuera del foco del Estado y sin cumplir con los trámites respectivos.

El **“Artículo 28. Generación distribuida comunal compartida”**, la propuesta no es clara ya que no se define bajo cuál modalidad de generación se impartirá el servicio eléctrico, ni

la forma de selección del generador eléctrico, es decir, no se detalla el mecanismo de selección para cada zona. Por estar en presencia de una posible apertura del mercado eléctrico, se debe especificar cuáles tarifas aplicarían, quién daría los títulos habilitantes, criterios de calidad, entre otros.

En conclusión, este texto propuesto para que esté en total concordancia con las disposiciones de planificación y política energética, se sugiere ampliar los espacios de discusión con todos los sectores que participan en la generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad, sin dejar por fuera a los entes regulares y los consumidores finales de energía. Se recomienda ampliar el análisis con estudios técnicos, datos de costos de energía, escenarios, proyecciones que demuestre que este es el camino correcto para el país. En consecuencia, en mi calidad de Ministra y Rectora del Sector Ambiente y Energía, expreso que el presente texto requiere de modificaciones de fondo para continuar con el proceso dada la importancia del uso de los recursos distribuidos para el país.

Agradezco su atención a la presente.

Atentamente,

Andrea Meza Murillo  
Ministra

CC: Archivo  
CC: Sr. Rolando Castro, Viceministro de Energía y Calidad Ambiental  
Asamb. Leg. 1124