

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA ORDENAR EL CIERRE DE RECOPE Y PROHIBIR LA
EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL PETRÓLEO**

**ELIÉCER FEINZAIG MINTZ
OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 24.139

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA ORDENAR EL CIERRE DE RECOPE Y PROHIBIR LA
EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL PETRÓLEO**

Expediente N.º 24.139

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Ley N.º 7356, de 24 de agosto de 1993, otorgó el monopolio¹ de importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados, que comprenden combustibles, asfaltos y naftas a la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope).²

1. Un monopolio cuestionado.

Sobre los efectos que tiene este monopolio, la OCDE, en su informe del año 2014, señaló:

... Las exenciones dejan muchos mercados y sectores fuera del alcance de la ley de competencia y, por ende, de la jurisdicción de la COPROCOM. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de los servicios públicos en Costa Rica son provistos por compañías que detentan una concesión estatal. Éste es el caso, por ejemplo, del transporte terrestre y marítimo, la generación, transmisión y distribución de electricidad, suministro de derivados de hidrocarburos, el transporte ferroviario de cargas y toda la cadena del servicio público de agua (distribución de agua potable, aguas negras, desechos líquidos industriales, y recolección de agua de lluvia y su evacuación en zonas urbanas), entre otros. En estos mercados y sectores, no sólo no se aplica la ley de competencia, sino que la competencia entre los actores del mercado es escasa o inexistente. Es más, en la mayoría de los sectores, la participación de la inversión privada está restringida o, en algunos casos, no está permitida en absoluto... (p. 13)

¹ Ley Monopolio Estatal de Hidrocarburos Administrados por Recope “Establece monopolio a favor del Estado para la Importación, Refinación y Distribución de Petróleo, Combustibles, Asfaltos y Naftas”, Ley No. 7356 del 24 de agosto de 1993.

² Esta reforma se entiende como complemento a al artículo 6 de la Ley N.º 6588, de 30 de julio de 1981, “Ley que regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo Recope”.

Por su parte en el informe de evaluación 2020 la OCDE indicó:³

La Recomendación del Consejo sobre Política de Competencia y Sectores Exceptuados o Regulados [[OCDE/LEGAL/0181](#)] exige que los regímenes regulatorios y las excepciones de la ley de competencia se justifiquen por objetivos de política pública y restrinjan la competencia lo menos posible, y que los países revisen regularmente la necesidad de regular o eximir a estos sectores. Además, la Recomendación del Consejo sobre la Evaluación de la Competencia [[OCDE/LEGAL/0376](#)] insta a introducir un proceso que permita identificar las "políticas públicas" existentes o propuestas (definidas como las que incluyen "regulaciones, normas y legislación") que restrinjan indebidamente la competencia; y recomienda un proceso específico para revisar las políticas públicas que restringen indebidamente la competencia y que culmine en la adopción de alternativas más competitivas.

El alcance de la ley de competencia de Costa Rica se extiende a todos los agentes económicos que participan en el mercado costarricense, excepto cuando se aplica una excepción específica. Esto incluye agentes nacionales o extranjeros, privados o públicos, individuos o empresas. También significa que las acciones tomadas en otros países estarán dentro del alcance de la ley costarricense si afectan o implican al mercado costarricense.

Si bien las fórmulas legales esbozadas anteriormente plantean un amplio alcance para la ley de competencia de Costa Rica, en el pasado estaban en contradicción con exenciones extremadamente amplias. Como se señaló en la evaluación de adhesión de 2016, estas normas dejaron a muchos mercados y sectores económicos fuera del alcance de la ley de competencia. Además, fue imposible evaluar el alcance de estas excepciones, ya que en aquel momento Costa Rica no pudo identificar exhaustivamente todas las leyes especiales relevantes y las leyes que otorgaban concesiones.

A la luz de todo esto, el Comité de Competencia recomendó a Costa Rica:

- Identificar y realizar una evaluación exhaustiva de los sectores y las industrias que están actualmente exentas de la ley de competencia con miras a eliminar las excepciones injustificadas;
- Revisar y establecer mecanismos para revisar periódicamente los carteles legalmente autorizados y evaluar si son necesarios y no más amplios de lo necesario para lograr sus objetivos primordiales de política.

³ En: "Costa Rica: evaluación del derecho y política de la competencia 2020". © OCDE 2020 pp. 25-29 y 100 a 119.

En su esfuerzo por implementar las recomendaciones del Comité de Competencia, Costa Rica identificó el alcance de las excepciones de su ley de competencia. La Tabla 1 enumera estas excepciones. Las excepciones de la ley de competencia se aplican única y exclusivamente a: 1) los servicios concesionados en virtud de un acto legal, en el caso de los concesionarios de servicios públicos; 2) los monopolios otorgados por el Estado; y 3) las acciones permitidas por leyes especiales.

| 27

Tabla 1. Exenciones de la ley de competencia antes de la reforma legal

EMPRESA O ENTIDAD	SERVICIO O SECTOR	EXCEPCIÓN
CONCESIONARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN VIRTUD DE UNA LEY		
Correos de Costa Rica S.A.	Servicios sociales de comunicación postal	Otorgada exclusivamente para la prestación de estos servicios.
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) Junta Administradora del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC)	Generación y distribución de electricidad	
Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	Transporte ferroviario	
Instituto Nacional de Seguros (INS)	Seguro de riesgos ocupacionales	
ACCIONES DEBIDAMENTE AUTORIZADAS POR LEYES ESPECIALES		
Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)	Azúcar	Fijación de cuotas de producción y precios de venta
Corporación Arrocería (CONARROZ)	Arroz	Importación y distribución de arroz en granza entre empresas industriales
Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE)	Café	Fijación de los porcentajes de beneficio para molineros y exportadores
Compañías de transporte	Transporte marítimo	Acuerdos sobre tarifas y distribuciones de rutas entre competidores (conferencias marítimas)
MONOPOLIOS ESTATALES		
Fábrica Nacional de Licores (FANAL)	Alcohol	Producción e importación de alcohol etílico para licores y fines industriales
Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	Combustibles	Importación, refinación y distribución al por mayor de petróleo crudo y sus derivados
Junta de Protección Social (JPS)	Lotería y bingos	Lotería y actividades similares
INTERPRETACIÓN JUDICIAL		
Colegios profesionales	Servicios profesionales	Fijación de tasas de referencia mínimas

Fuente: Costa Rica

Desde una perspectiva de competencia la mayoría de estas excepciones no están justificadas. Desde hace tiempo la COPROCOM ha insistido en la necesidad de eliminarlas por diversos medios, incluidos estudios de mercado ^{28 (4)} y opiniones.²⁹

10.4.2. Evaluación de la competencia, separación estructural y cuestiones relacionadas.

Recomendación del Consejo sobre política de competencia y sectores exentos o regulados [[OCDE/LEGAL/0181](#)]

Resumen del contenido

^{4 28} Véase la opinión N.º 08-2018, de 2 de mayo, emitida luego de un estudio del Servicio Social de Comunicación Postal; y la opinión 02-2018 de 13 de febrero de 2018, emitida luego de un estudio sobre el sector del alcohol.

En términos generales, estos párrafos exigen que los regímenes regulatorios y las exenciones de la ley de competencia se justifiquen por objetivos de política pública y restrinjan la competencia lo menos posible, y que los países revisen regularmente la necesidad de regular o eximir a estos sectores.

El párrafo 4 de esta Recomendación también insta a los miembros a garantizar que las autoridades de competencia tengan las potestades apropiadas para impugnar las prácticas abusivas de las empresas [reguladas], incluida la discriminación injusta y las negativas de trato, particularmente cuando esas conductas excedan los propósitos para los cuales se promulgó el esquema de regulaciones. El párrafo 5 insta a los miembros a comprometerse a detectar e investigar acuerdos anticompetitivos.

La COPROCOM también ha examinado una serie de sectores económicos que estaban exentos del alcance de la ley de competencia antes de la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de 2019. (El destacado no corresponde al original).

Estos incluyen estudios del mercado del alcohol, de la distribución mayorista de petróleo crudo y sus derivados, del servicio postal, de las inspecciones técnicas de vehículos y del transporte pagado de pasajeros, como taxis o similares. (El destacado no corresponde al original).

Estos estudios han sido remitidos al Congreso y a las autoridades gubernamentales correspondientes para que sean tomados en cuenta al redactar proyectos de ley o cambios a las regulaciones existentes. Adicionalmente, estos estudios fueron remitidos a los medios para su difusión y discusión.

Como liberales compartimos la ruta señalada por la OCDE. El monopolio de combustibles hoy día no tiene razón de ser y, si bien es un mercado que mundialmente será sustituido a mediano plazo por energías limpias, es urgente que este goce de competencia durante el plazo de transición y en beneficio de los consumidores.

En esta misma línea, la Autoridad de Promoción de la Competencia (Coprocom) ha emitido al menos dos documentos que permiten analizar en forma objetiva la situación del mercado de hidrocarburos y la incidencia de Recope en el mismo. Veamos:

a. En el Boletín de la COPROCOM y con un fin meramente de abogacía, la Comisión explica elementos claves que permiten contextualizar la discusión, respecto al impacto en el mercado:

B. MERCADOS COMPETITIVOS Y NO COMPETITIVOS

Para analizar la posible aplicación de principios de competencia, hay que tomar en cuenta que existen mercados que por su naturaleza son competitivos y otros que

no lo son. Incluso dentro de un mismo mercado pueden existir sectores competitivos y no competitivos.

Por esta razón, de previo a definir la regulación que se va a aplicar a un determinado sector, toda administración concedente o ente regulador debe realizar un estudio que determine en qué fases de la actividad es posible introducir competencia directa y cuáles tienen características de monopolio natural o bien, que por razones de interés público no sea conveniente una abierta participación de agentes en el mercado, donde siempre será necesario establecer principios de competencia bajo los cuales deberá regirse el prestador exclusivo del servicio.

Una vez determinado en cuáles segmentos es posible introducir competencia y cuáles no es posible, se debe determinar el instrumento para regular la entrada de los agentes al mercado, así como la regulación de estructura y conducta que deba aplicarse. Es decir, las características del mercado deben definir la regulación a aplicar y no a la inversa. Lo anterior precisamente para poder tomar ventaja del mecanismo del mercado hasta donde sea posible, o bien regular este mercado de forma que se logren alcanzar los mismos resultados, o resultados similares a los de un mercado competitivo en caso de que éste no pueda funcionar por sí solo.

De esta manera, como principio general debe existir una separación de los segmentos competitivos y no competitivos, donde es importante que quienes participan del segmento competitivo, no participen del otro segmento. Lo anterior para evitar que existan abusos de posición de dominio entre los distintos agentes económicos. Si se otorgan a un solo agente derechos exclusivos sobre todo un mercado (tanto los segmentos competitivos, como los no competitivos), en lugar de dividirlo hasta donde sea posible entre distintos agentes, difícilmente la regulación de conducta va a poder corregir los errores de estructura que no se solucionaron antes de otorgar la concesión o cualquier otra figura de gestión indirecta de los servicios públicos. Sobre este punto, se profundizará en las secciones siguientes.

C. ENTRADA AL MERCADO

Tal y como se indicó, debe hacerse la separación entre segmentos competitivos y aquellos en que la introducción de competencia es limitada. En los mercados competitivos, la entrada debe ser libre para todos aquellos agentes económicos que tengan interés en desarrollar la actividad y cumplan con los requisitos mínimos de carácter objetivo fijados para ello, si es que es necesario fijar parámetros mínimos de entrada. En este tipo de mercados la entrada de los agentes económicos se debería regular por medio de un sistema de licencias, autorizaciones o simples registros. Es decir, no debería existir ningún tipo de concurso o licitación para entrar al mercado, así como tampoco debería existir ningún tipo de limitación en la cantidad de agentes que puedan entrar al mercado. Un ejemplo típico de un servicio público competitivo, donde no debería existir más que un control de cumplimiento de requisitos mínimos, es el de las líneas aéreas.

En los mercados que no son competitivos, la competencia se debe introducir por medio de subastas, concursos o procedimientos licitatorios. Es decir, debido a que no es posible que operen en competencia varios agentes económicos, la competencia entre los agentes interesados en participar debe introducirse en el procedimiento de contratación antes de dar la concesión a uno o varios agentes en el mercado. En este sentido, es conveniente que la modalidad del concurso público que se utilice para seleccionar al concesionario se adapte de la mejor forma posible a los objetivos de interés público que pretende la contratación. Adicionalmente es importante que los criterios de selección sean objetivos y verificables, y en la medida de las posibilidades, sencillos para que no sirvan como barrera de entrada a las empresas que, calificando para participar, no lo pueden hacer por la complejidad de los concursos o por el alto costo que un procedimiento complejo significa. Así las cosas, el determinar que un mercado no es competitivo y que se debe regular el número de agentes económicos que ingresan a éste, no implica que no se puedan aplicar al mismo toda una serie de principios de competencia.¹ Por el contrario, es indispensable que éstos sean tomados en cuenta desde la formulación inicial del proyecto para prevenir posibles conductas anticompetitivas –algunas veces autorizadas o aceptadas por los propios carteles de licitación-, que con posterioridad van a ser más difíciles de eliminar. (p.2) (El destacado no corresponde al original).

En este sentido, esta Comisión ya ha emitido pronunciamiento al respecto en el acuerdo contenido en el artículo décimo del acta de la Sesión Ordinaria N° 18-01, celebrada a las 17:30 horas del 29 de mayo del 2001, en relación con la administración del oleoducto ante un proyecto de ley que proponía la privatización de RECOPE. Lo anterior debido a que dicho oleoducto constituye un monopolio natural y como tal se recomendó que, de prosperar el proyecto, la administración del poliducto debía tener una regulación especial, que permitiera que todos los posibles agentes pudieran hacer uso de él en igualdad de condiciones. (En p.4) (El destacado no corresponde al original).

Por ejemplo, existen estructuras, redes u otras facilidades esenciales las cuales todos los agentes tienen que utilizar para poder llevar a cabo las actividades relacionadas con la concesión. De manera que el no poder hacer uso de ellas, equivale a ser excluido del mercado. Es por ello que un agente que tenga el poder para acaparar en su favor esas facilidades esenciales, o negarles el acceso a éstas a otros agentes, es inconveniente desde el punto de vista del derecho de la competencia y perjudicial para los usuarios, consumidores y otros agentes del mercado, incluso para la competitividad del país. Por ello deben fortalecerse las medidas regulatorias que desalienten o impidan este tipo de prácticas (En p.5) (El destacado no corresponde al original).

b.- En la Opinión N.º 0918 del expediente 064-17-EM la Coprocom indicó:

“...Se coincide con el consultor en que el mercado de gasolineras o ventas al por menor de combustibles en Costa Rica está sobre regulado, con la existencia de un monopolio público de RECOPE en la importación, refinación, almacenamiento y distribución al mayoreo de combustibles, articulado a un sistema de compras con

liquidación en RECOPE. El mercado de gasolineras es de esta forma un sector regulado, no obstante, no se encuentra excluido de la normativa de competencia dado que no corresponde a ninguno de los casos previstos en el artículo 9 de la Ley N.º 7472

IV. RECOMENDACIONES

1. Esta Autoridad coincide con el consultor en que una característica particular del marco regulatorio de Costa Rica es la coexistencia de un regulador sectorial (MINAE-DGTCC) y un regulador multisectorial (ARESEP). Evidentemente, este tipo de diseño regulatorio requiere de importantes capacidades de coordinación, por lo que resulta conveniente propiciar un marco normativo que defina con absoluta claridad las facultades exclusivas y concurrentes de cada regulador, de forma que exista consistencia técnica en cuanto a la división de facultades, y se defina una instancia neutral que dirima las posibles controversias entre dichos reguladores.” (En p.8)

En línea con los estudios técnicos de la Coprocom, concluimos que el país cuenta con documentos sólidos y suficientes que justifican la apertura planteada en el proyecto de ley.

En cuanto a los estudios técnicos para la implementación de la apertura, el proyecto de ley define los roles tanto de Aresep como de la autoridad de competencia para garantizar, en el corto plazo, la elaboración de estos, los mecanismos de revisión y las declaraciones de competencia de dichos mercados.

Paralelamente, y desde la perspectiva de los compromisos del país en el marco del Acuerdo de París, la Contraloría General de la República en su informe DFOE-AE-0007 indicó respecto al proyecto de ley para otorgar a Recope la función de exploración y explotación de gas natural y petróleo:

...el Órgano Contralor señaló que la promoción, estímulo, investigación, industrialización y comercialización de energías alternativas para lograr la descarbonización de la economía y la transición de la matriz energética nacional, es consistente con la propuesta planteada por Costa Rica como política y compromiso país 2018-2050 en el marco del Acuerdo de París, en el que se pretende transitar hacia una economía moderna, verde, libre de emisiones, resiliente e inclusiva y revertir el crecimiento de emisiones de gases de efecto invernadero.

Conviene agregar, además, que, ante la urgente necesidad de reactivación de la economía, la transición energética que se formule debe orientarse hacia el fomento y uso de energías alternativas, de tal manera, deben descartarse modelos obsoletos que ocasionen riesgos financieros y ambientales importantes.

En este aspecto, aunque el sector energético tiene un gran potencial para dinamizar la economía, desarrollar proyectos basados en combustibles fósiles en un momento

como el actual, desaprovecharía los avances en energías renovables y el acceso a mejores condiciones financieras, sobre todo en un mercado cuyas tendencias muestran un crecimiento de las energías renovables incluso durante la pandemia y una caída en los combustibles fósiles acelerada por ésta... (En pp: 2-3).³

Es decir, Costa Rica se ha desarrollado con base en una visión país de desarrollo sostenible y hemos sido sumamente exitosos en vender esa marca país en el plano internacional. Adicionalmente, hemos adquirido compromisos internacionales como el Acuerdo de París. De manera tal que seguir promoviendo una institución estatal monopólica como Recope, basada en el negocio de los hidrocarburos, contradice nuestro modelo de desarrollo.

Tampoco se justificaría promover cambios para que sea Recope el ejecutor de la transición energética. No tiene sentido poner a una empresa cuyo ADN está constituido por la industria del petróleo a que en el corto plazo deseche su visión y ahora se encargue de liderar la transición energética. Sería como poner al zorro a cuidar las gallinas, según el dicho popular.

Por el contrario, la coyuntura mundial de consciencia y migración hacia energías más limpias presenta la oportunidad perfecta para replantear el modelo de desarrollo energético donde el mercado privado sea el motor, con la academia como fuente de conocimiento e innovación, y el Estado participe como facilitador para crear las condiciones de cooperación entre las partes y como promotor de la competencia.

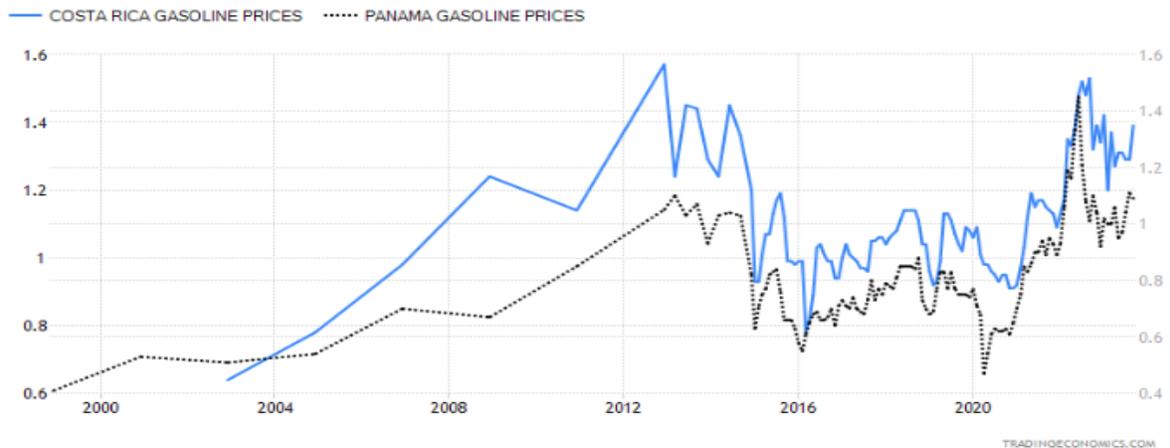
2. Recope, un sinónimo de ineficiencia

La historia de Recope ha estado marcada por la ineficiencia administrativa y la falta de competencia. Es decir, la empresa ha operado históricamente de manera deficiente, contribuyendo a la inestabilidad de los precios en el mercado interno.

Esta ineficiencia se refleja claramente al comparar los precios de las gasolinas en Costa Rica con los de Panamá, un país vecino que, siendo de tamaño similar al costarricense, ha optado por un mercado desmonopolizado en el sector de hidrocarburos.

Seguidamente se presenta el gráfico comparativo N.º 1, que ilustra el comportamiento de ambos mercados:⁵

⁵ Fuentes: Recope, Secretaría de Energía de Panamá, Trading Economics.

Gráfico N.º1

Los datos muestran que los precios en Costa Rica son notoriamente inestables y consistentemente más altos que los de Panamá. Mientras que el mercado panameño, al no estar sujeto a un monopolio estatal, permite una competencia entre proveedores; en el caso de Costa Rica, con Recope como único actor relevante, no se goza de las mismas condiciones. Esta diferencia en la estructura del mercado abona a la inestabilidad de precios, volviéndolos más altos, y a que las variaciones más pronunciadas en Costa Rica afectan negativamente a los consumidores.

Entonces, más allá de la situación internacional, la gestión de Recope ha sido objeto de críticas por la asignación ineficiente de recursos públicos y la obtención de privilegios exclusivos. Además, la falta de competencia no ha incentivado a la empresa a mejorar su eficiencia operativa, ni a ajustar sus prácticas de manera tal que se puedan beneficiar a los consumidores.

En palabras del Diputado. Eli Feinzaig:

La apertura no provocaría una gran reducción de las gasolinas, pero sí habría ahorro. Hay unas eficiencias que se podrían ganar en un mercado abierto, pero no es ese el principal objetivo, sino eliminar los abusos históricos que se han cometido en esa institución. Lo que no queremos es que esos abusos se sigan trasladando a las tarifas, por ejemplo, algunos de los costos de la convención colectiva”, dijo Feinzaig.⁶

Algunos ejemplos que nos pueden ayudar a dimensionar el alto grado de ineficiencia son:

⁶ Fuente: La República, Eli Feinzaig sobre plan para cerrar Recope: “Afecta competitividad país y encarece gasolina innecesariamente”. Lunes, 7 de noviembre de 2022. Ver más en: <https://www.nacion.com/opinion/foros/el-conejo-en-el-sombrero-de-recope/X4SOETQ5BRF77ESM4BXDL5FQME/story/>

a. Convención Colectiva y el peso de una planilla

Históricamente un porcentaje importante de los funcionarios de Recope han formado parte de una convención colectiva y aún hoy gozan de privilegios vergonzosos. Estos se detallan en la ilustración N.º 1, pero incluyen gollerías tan insólitas como pagarles a los sindicatos el bus privado para que los trasladen a sus manifestaciones, o pagarles a los funcionarios servicio de transporte gratuito para garantizar su puntualidad –como si el resto de los trabajadores no madrugáramos para llegar a tiempo a nuestros trabajos.

Recordemos que las tres convenciones colectivas, cuya vigencia es del 2011 al 2024, han resultado en un costo para los consumidores de ₡184.000.000.000, con un costo promedio anual de ₡13.142.857.143.⁷

Tabla N.º 1

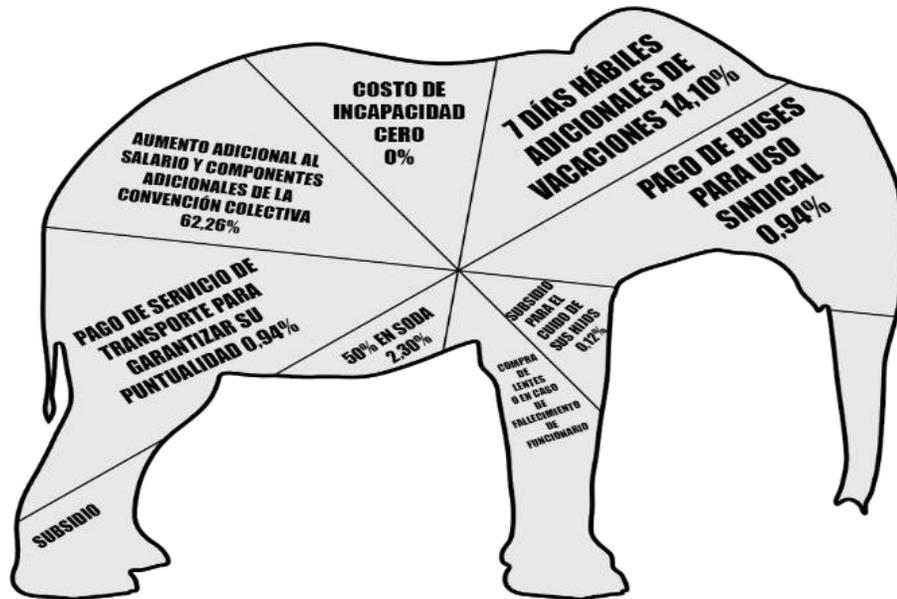
Costo Convención Colectiva de RECOPE ⁸		
Periodo	Costo total	Costo promedio anual por litro
2011-2015	₡77.000.000.000	₡5,12
2016-2020	₡76.000.000.000	₡4,70
2021-2024	₡31.000.000.000	₡2,29
Costo para los costarricenses 2011-2024	₡184.000.000.000	₡4,16

Si bien el discurso político de las administraciones de turno es “negociar a la baja”, se omite indicar que la rebaja del 34% en el 2019 ha sido la más sustancial y que esta es el resultado de una resolución de la Sala Constitucional quien catalogó dichos privilegios como “irrazonables y desproporcionados”.

Hoy el peso de la convención se concentra en los siguientes privilegios:

⁷ Fuente: RECOPE. (2023). <https://www.recope.go.cr/costo-de-convencion-colectiva-de-recope-se-reduce-un-65/>.

⁸ Fuente: RECOPE. (2023). <https://www.recope.go.cr/costo-de-convencion-colectiva-de-recope-se-reduce-un-65/>.

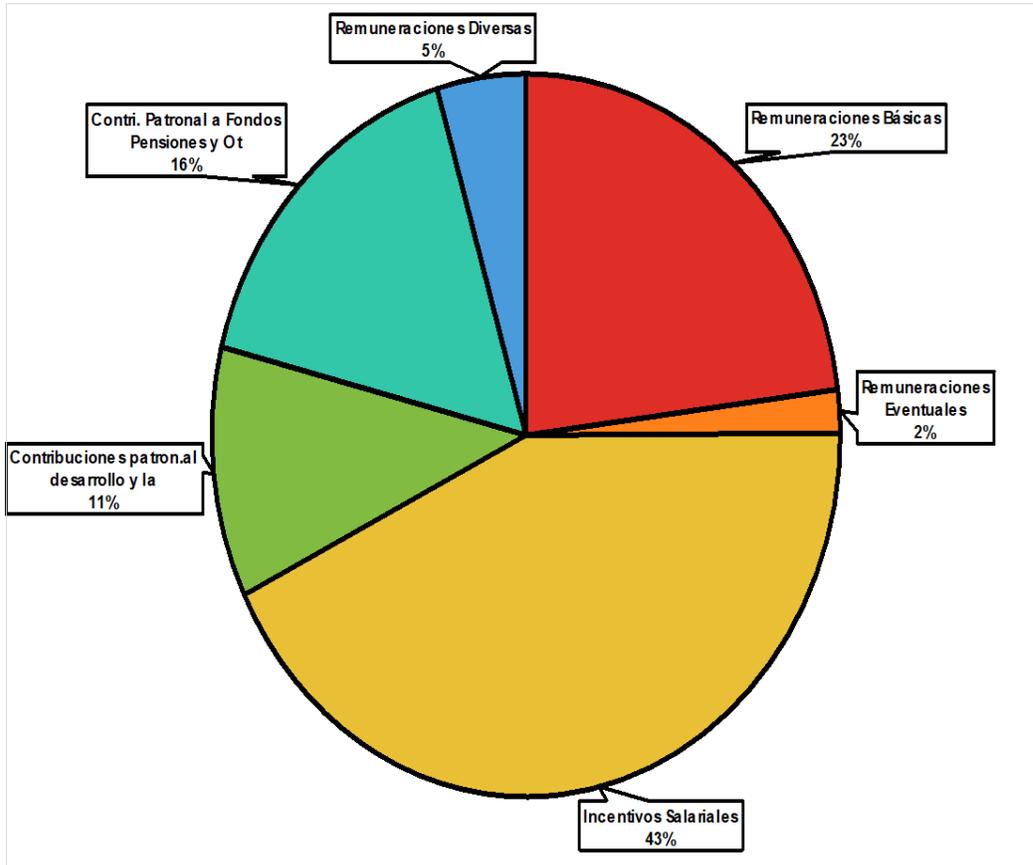
Ilustración N.º 1

En palabras de las autoridades de la institución, en la práctica estos costos son trasladados a los consumidores en el precio por litro de gasolina (entre el 2011 y el 2024, el promedio anual fue de ₡4,16 por litro de gasolina).

Ahora bien, ¿cómo se compone la planilla? En el gráfico N.º 2 se identifica la distribución porcentual de los egresos en remuneraciones en 2022:⁹

⁹ Fuente: Recope. Ejecución Presupuestaria – Egresos. <https://datosabiertos.recope.go.cr/conjunto/presupuestos/recurso/4c05c378-2dee-4679-8132-2264b54e222a>.

Gráfico N.º 2

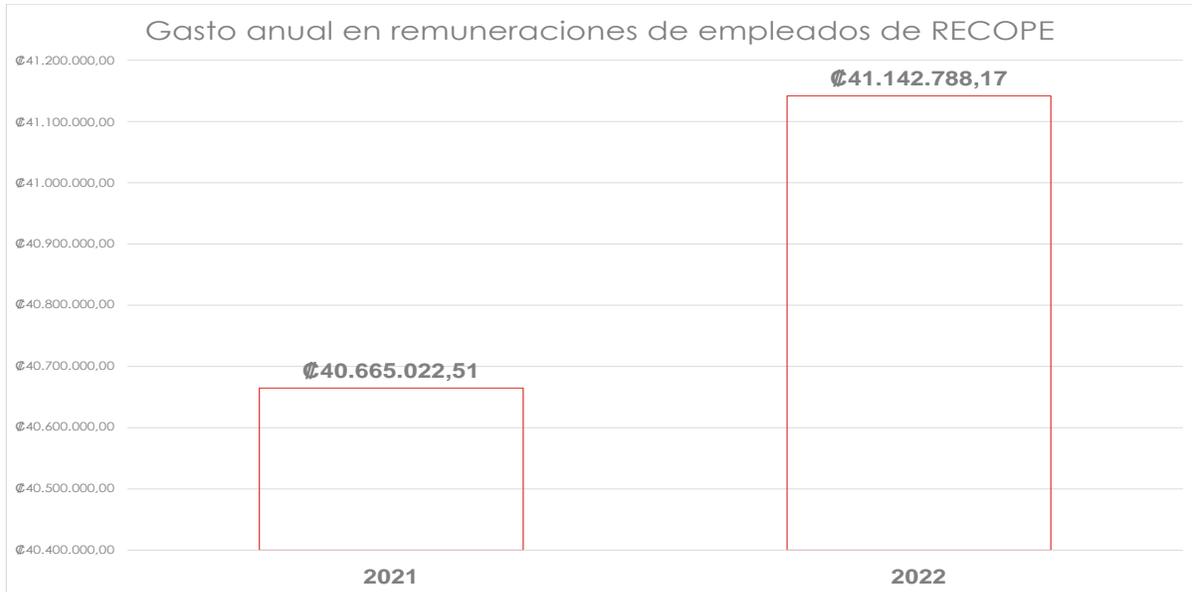


Es decir, casi la mitad de los gastos en remuneraciones de Recope se va en incentivos salariales. Y es que los privilegios desmesurados que reciben los funcionarios de este monopolio, a través de su convención colectiva, no responden a su rendimiento; entonces, ¿por qué los seguimos cargando a los ciudadanos?

El gasto anual en remuneraciones pasó de 40.7 mil millones de colones en el 2021 a 41.1 mil millones en el año 2022:

Gráfico N.º 3

Nota: Cifras en miles de colones (por ejemplo, ₡1,00 serían mil colones).



Aunque pueda parecer un aumento modesto, tomemos en cuenta que el ajuste a la baja promovido por la Sala Constitucional, aunado al congelamiento de plazas, debió reflejar una rebaja, pero justo en esta administración se evidencia un aumento de 478 millones. Cabe preguntarse, después de un ajuste a la convención y si estamos en un momento crítico: ¿Por qué sigue aumentando este rubro?

b. Aumento en gastos administrativos

En cuanto a los egresos ejecutados por Recope, se concentra este análisis en los rubros de gastos administrativos, dejando por fuera la compra de productos terminados.

Ahora bien, ¿qué otros rubros tienden al alza entre el 2021 y 2022? La Tabla N.º 2 nos da la respuesta.¹⁰

¹⁰ Fuente: RECOPE. Ejecución Presupuestaria – Egresos.
<https://datosabiertos.recope.go.cr/conjunto/presupuestos/recurso/4c05c378-2dee-4679-8132-2264b54e222a>.

Tabla N.º 2

Partidas específicas que más crecieron de 2021 a 2022	
1. Indemnizaciones	+ 129,46%
2. Mantenimiento de Instalaciones y Otras O	+ 115,25%
3. Comis.y Gastos por serv. Financ.y Comerc	+ 105,93%
4. Publicidad y Propaganda	+ 105,16%
5. Servicios informáticos	+ 102,47%

Entonces, siendo un monopolio de un producto cuya demanda no cambia sustancialmente, ¿para qué este gobierno aumenta los gastos en publicidad y propaganda, por ejemplo? Tampoco encontramos justificación para más del 100% en partidas como indemnizaciones y comisiones y gastos por servicios financieros.

c. La Contraloría (CGR) detecta problemas sobre la razonabilidad del proceso de pre inversión:

La CGR llevó a cabo una auditoría sobre los estudios de preinversión entre el 1º de enero de 2017 y diciembre de 2021, la cual evidencia una serie de malas prácticas en la gestión y usos de recursos del monopolio, veamos:

Los roles y responsabilidades definidos para la toma de decisiones en la preinversión que efectúa RECOPE S.A. son incongruentes con respecto a lo regulado por MIDEPLAN y las buenas prácticas de observancia.

Por su parte, los procedimientos internos de RECOPE S.A. no incluyen regulaciones para la identificación del proyecto; tampoco para realizar análisis de mercado, técnico, de riesgo a desastres, ambiental y legal-administrativo; ni para la evaluación financiera, análisis de costos y la evaluación económico social. Esto significa que pueden incluirse iniciativas de proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) de MIDEPLAN, sin haberse analizado previamente por ejemplo su viabilidad legal o rentabilidad económico-social, contrario a lo establecido en la normativa aplicable.

Esto propicia el inicio de los procesos de contratación, que conllevan la ejecución del proyecto, sin antes haber concluido la formulación y evaluación que sustentan una toma de decisiones razonada y suficiente acerca de la factibilidad de ejecutar o no el proyecto...

Se determinó que la Empresa no ha sido consistente en asegurar que los referidos estudios contengan información necesaria para la toma de decisiones, conforme los elementos requeridos en las normas de MIDEPLAN a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad. Los aspectos faltantes se relacionan con la identificación; análisis de

mercado, técnico, de riesgo a desastres, ambiental y legal y administrativo, evaluación financiera, análisis de costos y evaluación económico social. Por ejemplo, la falta de involucramiento de los interesados se evidenció en el proyecto “Incorporación de Biocombustibles en la Matriz Energética”, el cual está suspendido ante el descontento popular, la incertidumbre y los recursos de amparo interpuestos en su contra.

Todo lo expuesto, obedece a que RECOPE S.A. se ha apartado de la orientación establecida por MIDEPLAN y las buenas prácticas, manteniendo así una visión desligada del entorno y los elementos que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública. A su vez, no ha sido consistente en el fortalecimiento, a todo nivel, de la cultura institucional de inversión pública. Adicionalmente, MIDEPLAN no ha sido riguroso en velar por el cumplimiento de su propia normativa.

... los insumos para la toma de decisiones no proveen información relacionada con la cantidad de beneficiarios, quiénes y cómo son, sus condiciones socioeconómicas y cómo perciben la iniciativa, lo que eventualmente impide dimensionar la necesidad en cuanto al tamaño e impacto, pero, ante todo, desfavorece la recolección de información en cuanto a requisitos o condiciones particulares que debe tener la solución de cara a quienes requieren de su implementación, de forma que no solamente se cuente con su aceptación, sino que garantice la entrega del beneficio esperado y se ajuste al contexto del beneficiario.

Tanto el análisis de costos como las evaluaciones financieras y económico-social, requieren del uso de indicadores que determinen la rentabilidad del proyecto desde el punto de vista financiero y social, con base en un análisis en el cual se valoran tanto los beneficios como sus costos. De modo tal que la ausencia de la evaluación implica que la factibilidad no cuenta con todos los elementos necesarios y suficientes para ser considerada como insumo razonable para emitir un juicio sobre la bondad o conveniencia de ejecutar o emprender una inversión, de cualquier tipo que sea, desde el punto de vista del inversor o accionista.

En consecuencia, ante estas situaciones es altamente probable que se implementen proyectos que no solventan la necesidad pública y que no brindan beneficios de la ciudadanía, con requisitos que no fueron suficientemente analizados o que alguno de los posibles impactos al usuario o consumidor no haya sido contemplados...¹¹

En conclusión, si Recope no sabe lo que podrá costar un proyecto, su plazo y los riesgos, por tener estudios de preinversión mal hechos, ¿cuál es el beneficio de tener este monopolio estatal?

¹¹ https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2021/SIGYD_D/SIGYD_D_2021025401.pdf . Periodo de estudio 1º de enero de 2017 al 2021. PP 4-8 y 18 a 22.

d. Los errores de Recope los pagamos todos

Más allá de sus egresos, consideremos que Recope, como institución, ha exhibido en múltiples ocasiones su mala gestión y administración, poniendo en riesgo los recursos públicos proveídos por los costarricenses. Un ejemplo claro de esto son los procesos judiciales contra Recope.

En la Tabla N.º 3 se resumen los datos correspondientes a los procesos judiciales entre el 2018 y 2022, al 31 de diciembre, la cantidad pretendida promedio por demandas contra Recope fue de ₡25.307.339.445,20.

Para poner esto en perspectiva, si el costo promedio anual de la convención colectiva entre 2011 y 2022 fue de ₡14.499.000.000 y su costo promedio anual por litro fue de ₡4,59, entonces, si Recope perdiera la mitad de los procesos judiciales, el costo por litro de gasolina de esos juicios perdidos sería alrededor de 4 colones cuando corresponda realizar el pago.

Tabla N.º 3

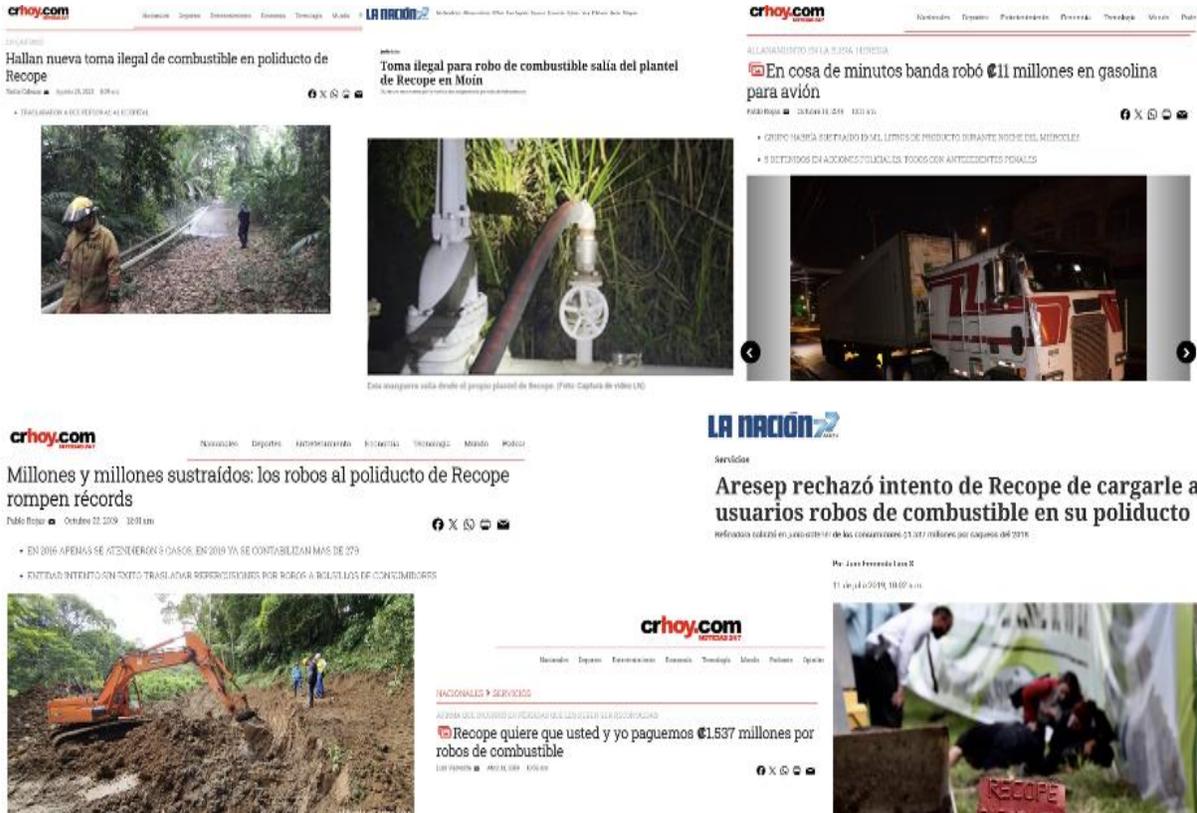
Procesos Judiciales – Demandas contra Recope ¹²	
Fecha	Cantidad Pretendida Acumulada
Vigentes al 31 diciembre 2018	₡28.198.680.060,00
Vigentes al 31 diciembre 2019	₡27.067.052.296,00
Vigentes al 31 diciembre 2020	₡20.093.000.000,00
Vigentes al 31 diciembre 2021	₡25.890.129.696,00
Vigentes al 31 diciembre 2022	₡25.287.835.174,00
Vigentes al 30 junio 2023	₡21.637.778.404,00
Promedio al corte anual 2018-2022	₡25.307.339.445,20
Litigiosidad por Litro	₡8,01

El caso de Recope en Costa Rica pone de manifiesto los desafíos inherentes a la intervención estatal. La historia de Recope sugiere que, en lugar de asegurar la estabilidad de los precios y proteger a los consumidores, la intervención estatal ha resultado en ineficiencia, falta de competencia y, en última instancia, en perjuicio de la sociedad que se supone debería beneficiar. A medida que se evalúan las políticas económicas, es esencial considerar no solo las intenciones detrás de la intervención estatal, sino también los resultados tangibles que impactan a los ciudadanos en la vida cotidiana.

¹² Fuente: Estados Financieros Recope. <https://www.recope.go.cr/transparencia/finanzas-presupuesto-activos/estados-financieros/>.

e. El robo de combustible lo pagan los consumidores¹³

El resguardo y seguridad del poliducto es responsabilidad directa de Recope; sin embargo, un mes sí y otro también, los consumidores pagamos indirectamente el reiterado robo de combustible.



Según fuentes oficiales:

Desde el 2018 Recope reporta una pérdida anual cercana a los €2.000 millones por robo de combustible, principalmente diésel y jet.

Esto equivale a un promedio por año de 3.875 metros cúbicos de material que ha sido sustraído de manera ilegal.

Desde el 2016, la institución ha reportado 1.145 tomas ilegales, de las cuales 118 se han descubierto en lo que va de este 2023, explicó Quesada. Es decir: cada dos días se descubre una de estas tomas... (El destacado no corresponde al original).

¹³ <https://www.crhoy.com/nacionales/hallan-nueva-toma-ilegal-de-combustible-en-poliducto-de-recope/>

Dimensionemos la magnitud del robo: 3.875 metros cúbicos de material es el equivalente a 3.875.000 litros. Considerando que el carro promedio requiere de 40 litros de combustible para llenar su tanque, aquí estamos hablando de 96.875 tanques llenos que han sido robados debido a la incapacidad de esta institución para cuidar su propio inventario y cumplir con el mínimo de responsabilidad que le exige la ley. Otra forma de verlo es que 2.690 vehículos podrían llenar su tanque 3 veces al mes por un año con esta cantidad de combustible.

¿Pero qué significa para los consumidores este incumplimiento de deber? Como se puede observar en la tabla N.º 4 este promedio de robos de gasolina implica un costo de pérdidas de gasolina por litro de aproximadamente ₡0,63.

Tabla N.º 4

Robos de gasolina del poliducto de Recope	
Costo promedio anual 2018-2022 por robos de gasolina	₡2.000.000.000,00
Costo de pérdidas de gasolina por Litro	₡0,63

Lo anterior evidencia que el modelo actual traslada al consumidor el costo y que Recope no es ni siquiera capaz de garantizar la integridad de su activo más valioso.

f. La Refinería que no refina, un costo permanente para las costarricenses

Las autoridades de gobierno anunciaron a los costarricenses el 27 de junio de 2022 que se había girado “la orden” para desmantelar la refinería de Limón y el 22 de diciembre del mismo año anunciaron que ya se había desmantelado, pero lo más relevante del anuncio era el supuesto ahorro generado por el desmantelamiento, el cual sería devuelto a los costarricenses mediante una compensación (rebaja) en las tarifas de los combustibles.

Según reportaron el periódico La República y el propio Recope, Juan Manuel Quesada, presidente de Recope, indicó que ya se había desmantelado un área de casi 10.000 metros cuadrados y dio una serie de detalles técnicos y de equipos recuperados. Aquí un extracto de la comunicación oficial:

Es momento de dejar atrás la refinería que no refina. Dada las malas condiciones en que se encuentra la vieja refinería; de forma decidida he girado instrucciones claras y precisas de remover, por completo, esa infraestructura, habiendo concluido que es lo más conveniente para la empresa y el país. Es momento de dejar atrás la

cruz de ser la “refinería que no refina” y que, como empresa, venimos cargando innecesariamente”, dijo Quesada...”¹⁴

...Las labores de desmantelamiento de la antigua refinería, ubicada en la terminal de Moín, en Limón, culminaron esta semana, luego que, en el pasado mes de junio, Juan Manuel Quesada, presidente de Recope, girara la orden de iniciar los trabajos de desarme de la vieja estructura.

Desde hace más de 11 años (junio del 2011) el país dejó de refinar petróleo, quedando en abandono la infraestructura dedicada a dicho proceso.

Dentro de la infraestructura desmantelada están tuberías, estructuras metálicas, recipientes y equipos de medición, entre otros.

Juan Manuel Quesada, presidente de Recope, indicó que “hemos cumplido con desmantelar la antigua refinería; una decisión conveniente para la Empresa, el país, nuestros trabajadores y para nuestra operación. A pesar de la resistencia, con ello dejamos atrás el fantasma de la refinería que no refina ...”¹⁵ (

El área que se liberó con este trabajo es de casi 10.000 metros cuadrados. En el proceso participaron 19 personas especializadas en el desmantelamiento de la infraestructura, la cual requirió de previo, la desgasificación de tuberías para evitar algún incendio.

Quesada mencionó que “este espacio podrá ser utilizado en futuros proyectos de modernización que contribuyan a mejorar la competitividad de Recope y, por ende, de Costa Rica.”

A partir del proceso de desmantelamiento, se recolectaron más de 300 toneladas de chatarra.

Asimismo, se logró rescatar equipos en buen estado como bombas, compresores, válvulas, turbinas, recipientes y motores, que podrán ser reutilizados en los procesos de bombeo del combustible entre terminales de Recope. También se rescató el horno de crudo, una torre de destilación y una caldera, que, si bien son equipos en buen estado, no podrán ser reutilizados.

Tanto los equipos en buen estado que no se pueden reutilizar como la chatarra, podrán ser rematados. Los recursos que se generen por ese proceso serán devueltos a los costarricenses, mediante una compensación (rebaja) en las tarifas de los combustibles.¹⁶

¹⁴ Fuente: La República. “Recope hace oficial el fin de la refinería”. En: <https://www.larepublica.net/noticia/recope-hace-oficial-el-fin-de-la-refineria>

¹⁵ En: <https://www.recope.go.cr/recope-desmantela-antigua-refineria/>

¹⁶ <https://www.recope.go.cr/recope-desmantela-antigua-refineria/>

Hoy sabemos que toda esta historia fue mentira: Aresep inició un proceso de investigación ya que, por un azar del destino, los funcionarios de la Intendencia de Energía de Aresep visitaron la propiedad de Recope para un trámite referente al producto del etanol¹⁷ y ¿cuál fue su sorpresa al encontrar las estructuras de la antigua planta de la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) en Moín, Limón? ¡Permanecen armadas y en pie!

LA NACION Mis Beneficios Últimas noticias El País Puro Deporte Sucesos Economía Opinión Viva Ingresar

Infraestructura

Aparecen intactas secciones de refinería que Recope dijo haber desmantelado

Estructuras fueron descubiertas durante gira de campo de Intendencia de Energía a instalaciones de Refinadora. Autoridad revisará el lunes informe detallado para valorar acciones

Por Juan Fernando Lara S.

6 de octubre 2023, 3:19 p.m.



Imagen de este 6 de octubre de la vieja refinería de Recope en Moín (Limón). En diciembre pasado, la empresa dijo haber desmantelado las estructuras. Fotografía: Cortesía Aresep.

Entonces, seguimos pagando por una infraestructura obsoleta, por una planilla, ¿y ahora también debemos pagar lo presupuestado e “invertido por desmantelarla”? ¿será que se equivocaron y desmantelaron otra infraestructura, o nos están viendo la cara a los costarricenses?

¹⁷ <https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/aresep-halla-en-pie-secciones-de-refineria-en-moin/DNUZUXMCSJFFLAYZZXO5TD3TTQ/story/>

3. Contradicciones entre las aspiraciones y compromisos en sostenibilidad ambiental y las acciones que se requieren para avanzar en esta materia¹⁸

En el más reciente informe del Programa Estado de la Nación se evidencia la contradicción entre el discurso y la toma de decisiones en materia de hidrocarburo, veamos:

Pese a sostener las fortalezas históricas, el Informe llama la atención sobre las reiteradas contradicciones entre las aspiraciones y compromisos en sostenibilidad ambiental y las acciones que se requieren para avanzar en esta materia.

Una de las contradicciones reiteradas en el Informe más problemáticas, según la investigadora, es que Costa Rica ha asumido compromisos internacionales de descarbonización de la economía, pero hasta el momento no hay cambios de fondo en la matriz energética, que es dominada por los combustibles fósiles. Transporte y energía.

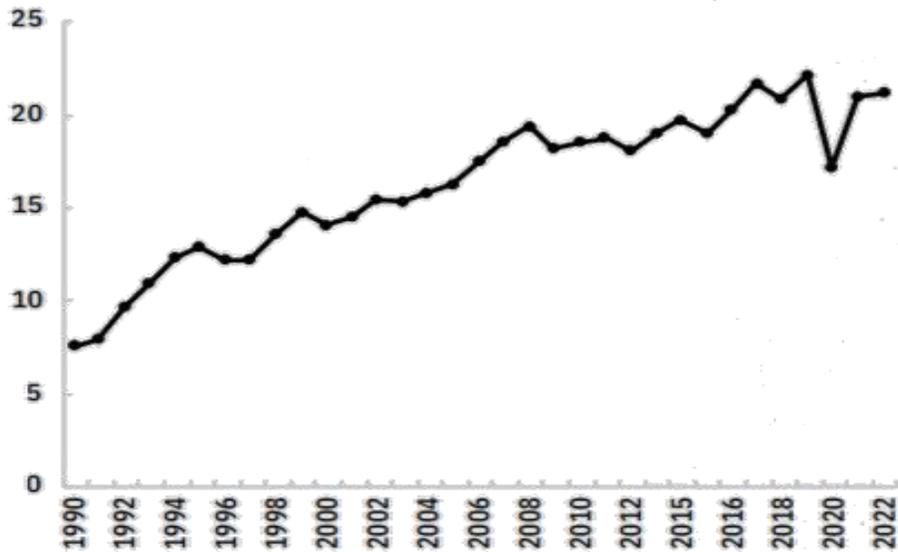
El país presenta un alto consumo de combustibles fósiles, principalmente para el transporte, lo cual ha llevado a un aumento constante en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

A pesar de las iniciativas de política pública para reducir los GEI, Costa Rica continúa importando grandes cantidades de derivados del petróleo, con un crecimiento del 41% en las importaciones en los últimos once años.

“El alto consumo en combustibles fósiles se debe, en gran parte, a un sistema de transporte y movilidad que ha permanecido prácticamente sin cambios durante treinta años, el 75% de la matriz de consumo energético está basada en hidrocarburos”, detalla Chacón Araya. En 2022, el país compró 21,7 millones de barriles de petróleo; es decir, 1,2 millones de barriles más que en 2021.

¹⁸ https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2023/11/Carpeta-de-Prensa_vf.pdf

Evolución de la importación total de derivados de petróleo (millones de barriles)



Fuente: Informe Estado de la Nación 2023 con datos de Recope 2023a, 2023b.

En conclusión, invertir ahora en fortalecer Recope o construir una nueva refinería solo profundizaría la enorme brecha existente entre “las aspiraciones y compromisos en sostenibilidad ambiental” y los patrones de consumo, como bien lo señala el Estado de la Nación.

4. Por un cierre de Recope ordenado

Coincidentes con los beneficios para los usuarios finales que genera la promoción de la competencia, como fracción promovemos el cierre de Recope y, en su lugar, se fortalece la incidencia de la Aresep y la Coprocom en el mercado de hidrocarburos. Para ello:

1- Se establece como objetivo de esta ley promover la apertura del suministro de combustibles derivados de hidrocarburos en Costa Rica y se ordena el cierre de Recope. De manera tal que se vaya aliviando el gasto público relacionado con combustibles fósiles, ya que actualmente no es una inversión para la sociedad costarricense.

2- Se establece “Servicio de Interés General” para el suministro de combustibles derivados de hidrocarburos y la responsabilidad de la Aresep asegurar la prestación de este servicio en condiciones óptimas, siendo la promoción de competencia económica la primera instancia regulatoria y como caso de excepción fundamentado podrá acudir a mecanismos de regulación directa de forma subsidiaria.

3- Si bien existe una ley especial que regula la Aresep y la Coprocom, se optó por la creación de una ley específica para garantizar la articulación

entre ambas instituciones, así como para evidenciar la transitoriedad en esta materia dado el compromiso adquirido mediante el Acuerdo de París.

Es preciso aclarar que el modelo planteado en este proyecto promueve la sinergia en cada fase del proceso de transición, de manera tal que la Aresep tenga la responsabilidad de establecer normas técnicas, reglamentos, estudios de mercado, entre otros, pero a su vez se garantice la prioridad regulatoria establecida en el artículo 2 mediante la participación de la Coprocom en la emisión de opiniones en cada producto, donde las características del mercado deben definir la regulación a aplicar y no a la inversa.

4- Comprendiendo la transitoriedad del modelo y con el fin de garantizar la coordinación de las políticas sectoriales con otras políticas públicas destinadas a alcanzar la meta carbono neutral del país se establecen funciones puntuales a la Dirección de Energía del Minae. Destacándose el otorgamiento de la concesión para la infraestructura, la cual se promueve sea la vía de licitación internacional y con la intervención de Aresep y Coprocom.¹⁹

5- En el capítulo III establece las reformas a otras leyes con el fin eliminar la participación y o referencia a Recope.

6- Finalmente, el capítulo IV detalla el orden de la transición para garantizar un cierre ordenado, una apertura de mercado y contar con el suministro de productos para los consumidores. Se destaca el periodo de 12 o 24 meses para el cierre y las actividades que Aresep en conjunto con Coprocom realizaran para lograr la apertura del mercado.

5. No a la exploración y explotación

Durante años Costa Rica ha debatido al respecto y la ausencia de decisión parlamentaria ha promovido que por 20 años y por medio de decretos presidenciales se utilice la figura de moratoria.

Nuestra posición ha sido clara:

¿Debe Costa Rica explotar el gas y el petróleo?

¹⁹ Recordemos que de conformidad con el Expediente N.º 23.606 esta dirección sería trasladada al nuevo ministerio de producción.

Costa Rica tiene una reputación internacional como protector del medio ambiente y que nos ha convertido en un destino turístico y de aventura.

Hoy, cuando el mundo atraviesa una crisis climática sin precedentes, sería muy irresponsable de parte de Costa Rica darle la espalda a la naturaleza.

Entre el 2030 y el 2040 los principales mercados de petróleo van a prohibir su uso, entonces, la demanda se va a caer al suelo. No tiene sentido.²⁰ (Eli Feinzaig. Enero 2022).

Es hora de tomar decisión y resolver esta ambigüedad jurídica. Como país, podemos seguir invirtiendo en tecnologías eficientes y en favor con el medio ambiente se promuevan políticas que garanticen una transición ordenada, donde la educación y la conciencia pública sean ejes transversales.

En razón de las anteriores consideraciones, se presenta esta iniciativa de ley denominada proyecto de ley para ordenar el cierre de Recope y la prohibición de la exploración y explotación de gas natural y el petróleo en Costa Rica, a efecto de que sea acogido por legisladores y legisladoras.

²⁰ <https://www.larepublica.net/noticia/eli-feinzaig-la-oferta-del-liberal-progresista-esta-hecha-para-resolver-problemas-y-no-para-patear-el-balde>.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA ORDENAR EL CIERRE DE RECOPE Y PROHIBIR LA
EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL PETRÓLEO**

CAPÍTULO I
Cierre de Recope

ARTÍCULO 1- El objetivo de esta ley es promover la apertura del suministro de combustibles derivados de hidrocarburos en Costa Rica, para lo cual se ordena el cierre de Recope.

ARTÍCULO 2- Se declara como "servicio de interés general" el suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen:

a) Los derivados del petróleo, asfaltos, y naftas destinadas a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y

b)- Los derivados del petróleo, asfaltos, y naftas destinadas al consumidor final.

En consecuencia, será responsabilidad de la Aresep asegurar la prestación de este servicio en condiciones óptimas, procurando la promoción de competencia económica como primera instancia regulatoria y acudiendo a mecanismos de regulación directa de forma subsidiaria y para aquellos segmentos o actividades que así lo requieran.

Todo lo anterior conforme a lo dispuesto en esta ley y en las reglamentaciones correspondientes.

CAPÍTULO II
POTESTADES DE LA ARESEP EN LOS MERCADOS DE HIDROCARBURO

ARTÍCULO 3- Sin perjuicio de sus atribuciones y potestades que le otorga la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N.º 7593, de 9 de agosto de 1996, y sus reformas, en lo que no contradiga las disposiciones de esta ley, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), tendrá las siguientes potestades con relación al suministro de hidrocarburos:

a) Emitirá las normas, regulaciones y reglamentaciones técnicas que correspondan para asegurar estándares adecuados de calidad y de servicio de suministro de combustibles derivados de hidrocarburos conforme a los estándares técnicos.

Los reglamentos correspondientes y sus reformas deberán ser consultados a la Coprocom, la cual deberá emitir su criterio dentro de un plazo máximo de un mes. El criterio de Coprocom no será vinculante, pero la Aresep deberá justificar razonadamente, mediante un informe escrito y previo a la emisión de la decisión, los motivos que consideró para apartarse total o parcialmente de este.

b) Emitirá las normas reglamentarias que se requieran para regular el acceso y prestación del servicio, que como mínimo deberán incluir lo siguiente:

- i. Identificación de los distintos mercados relevantes que componen la cadena de prestación del servicio.
- ii. Establecer el nivel de separación que se exigirá entre cada uno de los mercados relevantes, entendida esta como la posibilidad o no de un agente económico de participar en más de un mercado.
- iii. Emitir las reglas de acceso y operación para cada uno de los mercados relevantes, debiendo siempre optarse por la alternativa regulatoria que sea menos restrictiva posible para la competencia en el mercado.
- iv. Establecer los principios y criterios que se deberán seguir para regular las tarifas y precios en cada uno de los mercados relevantes y la metodología para aplicarlos. Para cada uno de los mercados relevantes se buscará la opción regulatoria que mejor promueva la eficiencia y la competencia en el mercado, o bien que la emule en caso de que esto no sea posible.
- v. Definir las reglas y mecanismos para declarar la existencia de competencia efectiva y libre concurrencia en uno o más mercados relevantes, en cuyo caso los precios no estarán sujetos a regulación previa.
- vi. Definir las reglas y mecanismos para determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cada uno de los mercados relevantes y, en su caso, dictar las medidas que correspondan para evitar actos explotativos de dicho poder.

c) Declarará, previa consulta a Coprocom y en aplicación de las reglas establecidas reglamentariamente, la existencia de competencia efectiva y libre concurrencia en uno o más mercados relevantes, así como la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cada uno de los mercados relevantes. La Coprocom deberá emitir su criterio dentro de un plazo máximo de un mes natural. El criterio de Coprocom no será vinculante, pero la Aresep deberá justificar razonadamente y por escrito previo a la decisión final, los motivos que consideró para apartarse total o parcialmente de este.

d) En aquellos casos en que se permita la participación de un mismo agente económico en más de un mercado relevante, determinará el grado de separación estructural que deberá mantener dicho agente económico para evitar el impedimento de la competencia en alguno de los mercados relevantes.

e) Emitirá las reglas del procedimiento y rendirá los dictámenes técnicos al Ministro Rector, para el otorgamiento, la cesión, la prórroga, la caducidad y la extinción de las concesiones y los permisos que se requieran para la operación de la infraestructura esencial para operar en alguno de los mercados relevantes que sea propiedad del Estado.

Para ello, aplicará las mejores prácticas en la elaboración del cartel y desarrollo del proceso de licitación cuando corresponda. En todos los casos deberá garantizar como mínimo: la seguridad del suministro, la protección de los derechos de los usuarios, promoción de la eficiencia, la innovación, el servicio continuo, compromiso país respecto a la meta carbono neutral establecida en el denominado Acuerdo París a 2050.

f) Establecerá las normas de libre acceso a la infraestructura esencial en forma oportuna y en condiciones razonables, transparentes y no discriminatorias, a los agentes económicos del mercado. La Coprocom deberá emitir su criterio dentro de un plazo máximo de un mes natural. El criterio de Coprocom no será vinculante, pero la Aresep deberá justificar razonadamente y por escrito previo a la decisión final, los motivos que consideró para apartarse total o parcialmente de este.

g) Definirá, mediante reglamento técnico, el canon de regulación por cada actividad regulada.

ARTÍCULO 4- El rector del sector será el ministro o ministra del Minae, a quien le corresponderán las siguientes funciones:

a) Coordinará las políticas sectoriales con otras políticas públicas destinadas a alcanzar la meta carbono neutral del país y que procuren el acceso a productos hidrocarburos de calidad y costos razonables.

b) Velará por que las políticas del sector sean ejecutadas por las entidades públicas y privadas que participan en el sector hidrocarburos.

c) Representará al país ante las organizaciones y los foros internacionales en materia de hidrocarburos.

d) Otorgará en conjunto con el presidente la República la concesión de licitación de infraestructura.

CAPÍTULO III REFORMAS DE OTRAS LEYES

ARTÍCULO 5- Refórmese el artículo 57 de la Ley N.º 7554, Ley Orgánica del Ambiente, de 04 de octubre de 1995, y sus reformas, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 57- Aprovechamiento de recursos. El aprovechamiento de los recursos energéticos deberá realizarse en forma racional y eficiente, de tal forma que se conserve y proteja el ambiente. En cumplimiento con los artículos 6 y 50 de la Constitución Política se declara a Costa Rica como territorio libre de exploración y explotación de petróleo y gas natural, por lo que ambas actividades quedan prohibidas.

ARTÍCULO 6- Refórmese el párrafo primero y el inciso d) del artículo 5 de la Ley N.º 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), de 9 de agosto de 1996, para que en adelante se lean de la siguiente manera:

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.

[...].

ARTÍCULO 7- Deróguese la Ley N.º 8847, Ley de Hidrocarburos, Ley N.º 7399, de 03 mayo de 1994.

ARTÍCULO 8- Deróguese la Ley 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", Ley N.º 7356, de 24 de agosto de 1993.

ARTÍCULO 9- Deróguese la Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Ley N.º 6588, de 30 de julio de 1981.

ARTÍCULO 10- Deróguese el inciso b) del artículo 9 de la “Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”, Ley N.º 7472, de 20 de diciembre de 1994, y sus reformas.

ARTÍCULO 11- Deróguese el inciso n) del artículo 1 de la Ley de Impuesto sobre la Renta a Instituciones Públicas, Ley N.º 7722, de 15 de enero de 1998, y sus reformas.

ARTÍCULO 12- Deróguese los incisos d) del Artículo 5 y c) del artículo 22 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), Ley N.º 7593, de 5 setiembre de 1996, y sus reformas.

ARTÍCULO 13- Deróguese la Ley N.º 3261, denominada Contrato suscrito entre la Municipalidad del cantón Central de Limón y Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., publicada en la La Gaceta N.º 15 del 19-01-1964.

ARTÍCULO 14- Deróguese la ley denominada Convenio celebrado por el Gobierno de Costa Rica, y por la Allied Chemical Corporation, compañía organizada de acuerdo con las leyes de los Estado Unidos de América, por ATICO, S.A., sociedad costarricense y por la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., publicado el 19-04-1974 en La Gaceta N.º 74, alcance N.º 66.

ARTÍCULO 15- Deróguese la Ley N.º 6500 publicada el 13-08-1981 en la Gaceta N.º 154.

ARTÍCULO 16- Deróguese la Ley N.º 7336, Aprobación del Convenio de Crédito Suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial del Reino de España y la Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (Recope S.A.), publicado el 11-05-1993 en el diario oficial La Gaceta N.º 89.

ARTÍCULO 17- Deróguese la Ley N.º 7356, Monopolio en favor del Estado para la importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo, sus combustibles derivados, asfaltos y naftas. Publicada en el diario oficial La Gaceta N.º 170 el 06-09-1993.

ARTÍCULO 18- Elimínese la referencia a “la Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (Recope S.A.)” en los artículos 3 y 5 de la Ley N.º 7447, Regulación del uso racional de la energía, publicada en el diario oficial La Gaceta N.º 236 el 13-12-1994.

ARTÍCULO 19- Deróguese Ley N.º 8847, ley que otorga personalidad jurídica al fondo de ahorro, préstamo, vivienda, recreación y garantía de los trabajadores de la Refinadora Costarricense de Petróleo, S. A. (Recope) 09-08-2010, publicado en la Gaceta N.º 158.

CAPÍTULO IV DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I- Los artículos 1 y el 19 de la presente ley entrarán a regir a los 24 meses de la publicación de la presente ley.

TRANSITORIO II- El presupuesto dispuesto en las arcas de Recope se transferirá por partes iguales entre la Coprocom y la Aresep una vez cumplido el plazo establecido en el transitorio I.

TRANSITORIO III- La Aresep, en un plazo máximo de 2 mes a partir de la aprobación de la presente ley, emitirá las normas de calidad indicadas en el inciso a) del artículo 3 de la presente ley.

TRANSITORIO IV- La Aresep, en un plazo máximo de 5 meses a partir de la emisión de las normas de calidad indicadas en el inciso a) del artículo 3 y en el transitorio III de la presente ley, deberá emitir las normas reglamentarias para regular el acceso y prestación del servicio indicadas en el inciso b) del artículo citado anteriormente.

TRANSITORIO V- La Aresep, en un plazo máximo de 2 meses a partir de la emisión de las normas establecidas en inciso b) del artículo 3 y en el transitorio IV de la presente ley, emitirá el criterio técnico correspondiente para determinar la existencia de competencia efectiva y libre concurrencia, así como de la existencia de agentes económicos importantes en cada uno de los mercados relevantes de acuerdo a lo establecido en el inciso c) del artículo citado anteriormente.

Para ello, contemplará como mínimo los siguientes segmentos del mercado: la importación de combustibles, la distribución al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados (combustibles, asfaltos y naftas), la venta a granel (parte inicial, productores y transportistas de hidrocarburos al puerto de llegada), el proceso final del proceso, transportistas y distribuidores finales de productos refinados (gaseras y gasolineras, venta al consumidor final en las estaciones de servicio). El desarrollo de nuevas alternativas como biocombustibles, plasma, entre otros.

Así como el poliducto, espacios en las terminales marítimas y almacenamiento (tanques y esferas para gas) un muelle petrolero Limón, los cuatro planteles de almacenamiento y de ventas conectados al sistema de poliductos, las cinco estaciones de bombeo (Limón, Siquirres, Turrialba, El Alto y La Garita), los cuatro planteles (Moín, El Alto, La Garita y Barranca), las instalaciones en los cuatro aeropuertos internacionales del país (Juan Santamaría, Daniel Oduber, Tobías Bolaños y Limón) y las subestaciones de bombeo, ubicadas en Siquirres y Turrialba.

TRANSITORIO VI- La Aresep, en un plazo máximo de 1 mes a partir de las normas reglamentarias indicadas en el inciso c) del artículo 3 y en el transitorio V de la presente ley, determinará el grado de separación estructural de acuerdo con lo establecido en el inciso d) del artículo anteriormente citado.

TRANSITORIO VII- La Aresep, en un plazo máximo de 3 meses a partir de las normas reglamentarias indicadas en el inciso a) del artículo 3 de la presente ley y en el transitorio III, emitirá las reglas del procedimiento para el otorgamiento, la cesión, la prórroga, la caducidad y la extinción de las concesiones y los permisos que se requieran para la operación de la infraestructura esencial indicadas en el inciso e) del artículo 3 de la presente ley

TRANSITORIO VIII- La Aresep, en un plazo máximo de 2 meses a partir de la promulgación de las normas reglamentarias indicadas en el inciso e) del artículo 3 y en el transitorio VII de la presente ley, emitirá el dictamen de recomendación establecido en dicho inciso.

TRANSITORIO IX- La Aresep, en un plazo máximo de 3 meses a partir de la declaratoria establecida en el inciso e) del artículo 3 y en el transitorio VII de la presente ley, establecerá las normas de libre acceso a la infraestructura esencial de acuerdo a lo establecido en el inciso f) del artículo anteriormente citado.

TRANSITORIO X- El ministro rector, en un plazo máximo de 17 meses y una vez emitidos los dictámenes establecidas en el inciso e), otorgará las concesiones establecidas en el inciso e) del artículo 4 de la presente ley.

TRANSITORIO XI- La Coprocom, en un plazo máximo de 3 meses, determinará el canon de regulación por la actividad regulada respectivamente de acuerdo con lo establecido en el inciso g) del artículo 3.

TRANSITORIO XII- La Aresep, en un plazo máximo de 3 meses a partir de la declaratoria establecida en el inciso a) del artículo 3 de la presente ley, definirá el canon de regulación por cada actividad regulada establecida en el inciso g) del artículo anteriormente citado.

TRANSITORIO XIII- Se autoriza a la Coprocom y Aresep el traslado de los exfuncionarios de Recope que previo a un estudio de idoneidad y siempre que medie anuencia de los ex servidores, a fin de integrar las unidades técnicas de apoyo y las áreas administrativas, quienes conservarán todos sus derechos laborales y las situaciones jurídicas consolidadas.

TRANSITORIO XIV- Se autoriza al Poder Ejecutivo para trasladar personal de Recope siempre que medie anuencia de los servidores, a fin de integrar las unidades técnicas de apoyo y las áreas administrativas de la Coprocom para promover la competencia, quienes conservarán todos sus derechos laborales y las situaciones jurídicas consolidadas.

TRANSITORIO XV- A los servidores de Recope que pasen a formar parte de Coprocom y que deseen continuar prestando sus servicios, se respetarán los derechos que a la entrada en vigencia de esta ley estén protegidos por convenciones colectivas de trabajo. No serán ampliadas a favor de ningún funcionario más, ninguna de las reglas, normas, derechos o beneficios previstos por

dichas convenciones colectivas y se aplicará en lo que corresponda la Ley Marco de Empleo Público, Ley N.º 10159, de 8 de marzo de 2022.

TRANSITORIO XVI- A los servidores que no continúen su relación laboral se le cancelarán sus prestaciones legales a la luz del artículo 19 de la Ley Marco de Empleo Público, N.º 10159, de 8 de marzo de 2022.

TRANSITORIO XVII- Los funcionarios y empleados de Recope protegidos por el régimen del Servicio Civil podrán ser trasladados a otras instituciones del Estado, de conformidad con las siguientes disposiciones establecidas en la Ley Marco de Empleo Público, N.º 10159, de 8 de marzo de 2022.

Los funcionarios y empleados de la Dirección General de Hidrocarburos del Minae que así lo deseen formarán parte del equipo técnico y profesional encargado de cumplir con lo establecido en el artículo 4 de esta ley.

TRANSITORIO XVIII- Todos los bienes muebles e inmuebles, los fondos y cualquier otro activo de Recope serán donados por el Estado de la siguiente forma:

a- La flotilla vehicular al Ministerio de Seguridad.

b- Los edificios y oficinas a Coprocom, Aresep y Ministerio de Seguridad.

En todos los casos se deberán adoptar las acciones administrativas necesarias para su debido registro.

Rige a partir de su publicación.

Eliécer Feinzaig Mintz

Jorge Eduardo Dengo Rosabal

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

Kattia Cambroneró Aguiluz

Johana Obando Bonilla

Luis Diego Vargas Rodríguez

Diputados y diputadas

NOTAS: El expediente legislativo aún no tiene comisión asignada.

El texto fue confrontado y revisado por el Departamento de Servicios Parlamentarios, para hacerle los ajustes formales requeridos por el SIL. (Fecha de subida al SIL: 21-02-2024).