ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA ESTABLECER EL ACCESO A LA ENERGÍA ELÉCTRICA COMO UN DERECHO HUMANO

DE LA DIPUTADA SIGRID SEGURA ARTAVIA Y VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.º 25.819

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA PARA ESTABLECER EL ACCESO A LA ENERGÍA ELÉCTRICA COMO UN DERECHO HUMANO

Expediente N.°25.819

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La electricidad constituye uno de los soportes materiales indispensables de la vida contemporánea. Su acceso permite iluminar las viviendas, conservar alimentos y medicamentos, utilizar equipos médicos, cocinar, estudiar, trabajar, comunicarse y acceder a información, tecnologías y servicios públicos. Por ello, no puede ser entendida únicamente como una actividad económica ni como una mercancía sometida exclusivamente a la capacidad de pago, sino como un servicio esencial para la dignidad humana y para el ejercicio efectivo de múltiples derechos fundamentales.

En las condiciones actuales, la ausencia de electricidad limita seriamente el disfrute de derechos que la Constitución Política y los instrumentos internacionales reconocen a todas las personas. El derecho a la vida y a la salud pierde efectividad cuando un hogar no puede conservar medicamentos, operar equipos médicos o mantener condiciones sanitarias mínimas. La educación se debilita cuando las personas estudiantes carecen de iluminación, conectividad o acceso a herramientas digitales. El derecho al trabajo se restringe cuando no existen las condiciones energéticas necesarias para desarrollar actividades productivas o profesionales. La vivienda deja de ser verdaderamente digna cuando no dispone de los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de quienes la habitan, como preparación de alimentos.

El acceso a la electricidad tiene, por tanto, una doble dimensión constitucional. En su dimensión individual, garantiza condiciones mínimas para que cada persona pueda desarrollar una vida digna, autónoma y segura. En su dimensión colectiva, constituye una infraestructura estratégica para el funcionamiento del país, la prestación de todos los servicios públicos, el desarrollo productivo, la cohesión territorial, la protección ambiental y la independencia en la adopción de las decisiones energéticas nacionales.

La Sala Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial constante acerca de la naturaleza fundamental del suministro eléctrico. Desde el voto n.° 1996-00634, de las trece horas con veintiún minutos del dos de febrero de mil novecientos noventa y seis, ha sostenido que el agua, la luz y el teléfono son servicios básicos derivados de los derechos a la salud y a la vida, que merecen protección tanto frente al Estado como frente a los particulares. Este criterio fue aplicado específicamente al servicio eléctrico en el voto n.° 2008-010081, de las dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos del diecisiete de junio de dos mil ocho, en el cual la Sala afirmó que el

suministro de electricidad constituye un servicio fundamental al que tienen derecho las personas, siempre que cumplan los requisitos legales y técnicos correspondientes.

La doctrina fue reiterada en el voto n.° 2009-001318, de las doce horas con cuarenta minutos del treinta de enero de dos mil nueve, relativo a la electrificación de la Escuela Los Ángeles de Drake. En esa resolución, la Sala consideró que la demora cercana a tres años para instalar el servicio excedía el límite de lo razonable, lesionaba derechos fundamentales y colocaba a las personas afectadas en una situación discriminatoria frente a quienes sí tenían acceso a la electricidad. Asimismo, en el voto n.° 2011-016016, de las nueve horas con treinta minutos del veinticinco de noviembre de dos mil once, ordenó electrificar la Comunidad Júpiter, al estimar que las limitaciones presupuestarias no justificaban privar durante un plazo irrazonable a una comunidad de un servicio público esencial.

Posteriormente, en el voto n.° 2013-006500, la Sala vinculó expresamente el suministro eléctrico con la dignidad humana, al calificarlo como un servicio fundamental del que las personas tienen derecho a gozar en razón de su dignidad. Sin embargo, precisó que ese reconocimiento no excluye el cumplimiento de las obligaciones legales, técnicas y contractuales necesarias para acceder al servicio. La continuidad de esta línea jurisprudencial también ha sido confirmada en resoluciones posteriores, como los votos 2015-009646 y 2024-003312, aunque estos últimos fueron dictados en asuntos relacionados con servicios de telecomunicaciones y citaron la doctrina general sobre el agua, la electricidad y el teléfono como servicios básicos derivados de la vida y la salud.

La jurisprudencia también ha reconocido el derecho fundamental al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos. En este ámbito, la continuidad, regularidad, igualdad, eficiencia y adaptación a las necesidades sociales no constituyen simples aspiraciones administrativas: son exigencias derivadas del Estado social y democrático de derecho.

No obstante, actualmente esa protección sigue siendo derivada. La Constitución no reconoce actualmente, mediante una disposición específica, el derecho humano de acceso a la electricidad ni determina las obligaciones institucionales necesarias para garantizarlo. El derecho depende de su conexión jurisprudencial con la vida, la salud, la dignidad y el buen funcionamiento de los servicios públicos, de manera que esta reforma pretende dotarlo de un fundamento constitucional directo, estable y vinculante para todos los poderes públicos.

Lo cierto es que la dignidad humana no se satisface mediante el reconocimiento abstracto de libertades, sino que requiere condiciones materiales mínimas que permitan a cada persona actuar con autonomía y participar efectivamente en la sociedad. En el siglo XXI, la electricidad forma parte inescindible de esas condiciones.

Asimismo, la falta de suministro afecta con particular intensidad a las personas en situación de vulnerabilidad, pues un corte prolongado no tiene las mismas consecuencias para todos los hogares. Puede ser incómodo para algunas personas, pero para quien depende de un respirador, una máquina de oxígeno, un dispositivo

de movilidad, una cama eléctrica o medicamentos refrigerados, puede representar un riesgo inmediato para la vida y la integridad física.

También profundiza la desigualdad educativa y tecnológica, porque la progresiva digitalización de la enseñanza, el trabajo, los servicios bancarios, las comunicaciones y los trámites públicos significa que carecer de electricidad implica quedar excluido de espacios esenciales de participación social. La brecha energética se convierte, de ese modo, en brecha educativa, económica, territorial y democrática.

Por ello, este derecho no puede reducirse a la existencia formal de una conexión. La Carta Magna, en una realidad tecnológico que probablemente nuestros constituyentes ni imaginaban, se ha vuelto necesario garantizar que este servicio sea universal, para que alcance a todas las personas y comunidades; continuo y regular, de modo que no esté sujeto a interrupciones arbitrarias o evitables; seguro y de calidad; suficiente para satisfacer necesidades esenciales; asequible, para que su costo no obligue a los hogares a sacrificar alimentación, vivienda, salud u otros derechos; y solidario, de manera que la cobertura no dependa exclusivamente de la rentabilidad económica de cada territorio.

Esta reforma no implica reconocer un derecho al consumo ilimitado ni disponer la gratuidad general del servicio, sino que impone al Estado el deber de asegurar un nivel de acceso compatible con la dignidad humana y de organizar el sistema conforme al interés general.

En cuanto a la dimensión colectiva, por ser parte de los derechos sociales, el reconocimiento constitucional de la electricidad también protege la soberanía energética del país. Este concepto no debe confundirse con aislamiento o autosuficiencia absoluta, ya que Costa Rica puede intercambiar electricidad con otros países, adquirir tecnología y participar en procesos de integración regional tal y como lo ha venido haciendo. La soberanía consiste en conservar la capacidad pública para decidir cómo se planifica, genera, transmite, distribuye y garantiza la energía necesaria para el desarrollo nacional.

Un país pierde margen de decisión cuando el abastecimiento de un servicio esencial queda sujeto a intereses económicos externos, a agentes con poder de mercado, a decisiones empresariales fragmentadas o a inversiones determinadas únicamente por la rentabilidad de corto plazo. En tales condiciones, el Estado puede conservar formalmente potestades regulatorias, pero carecer de los medios materiales e institucionales para garantizar el suministro.

La soberanía energética requiere que el país conserve la capacidad de planificar el sistema eléctrico a largo plazo, controlar y coordinar las redes de transmisión, diversificar las fuentes de generación y mantener reservas y mecanismos de respaldo suficientes. Asimismo, exige una inversión sostenida en infraestructura, la protección de las personas usuarias frente al poder económico, la garantía de cobertura en zonas cuya atención no resulte comercialmente atractiva y la capacidad institucional para responder de manera oportuna a sequías, emergencias, variaciones de la demanda y crisis regionales.

La electricidad presenta características que impiden tratarla como un mercado ordinario, porque debe producirse y consumirse prácticamente de manera simultánea; depende de redes físicas interconectadas; requiere coordinación técnica centralizada; y una falla en un punto puede extenderse a todo el sistema. El intercambio comercial no elimina esas características materiales, por lo que convertir la electricidad en una pluralidad de transacciones mercantiles no hace desaparecer la red, la física ni la necesidad de planificación.

Por otro lado, la apertura y liberalización de los mercados eléctricos suelen justificarse mediante la promesa de que una mayor competencia reducirá los precios, estimulará la inversión y mejorará la calidad. La evidencia internacional, sin embargo, no permite afirmar que esos resultados ocurran automáticamente. Los estudios muestran resultados mixtos y señalan que el desempeño depende de la estructura del mercado, la capacidad regulatoria, las redes de transmisión, la concentración empresarial y la suficiencia de las inversiones, razón por la cual sería intelectualmente poco serio sostener que toda participación privada produce necesariamente tarifas mayores o apagones. También sería ingenuo asumir que introducir competencia formal en un sistema técnicamente concentrado garantiza precios menores, porque la electricidad es especialmente vulnerable al poder de mercado, ya que la demanda no puede reducirse con rapidez, el almacenamiento continúa siendo limitado y la capacidad de transmisión condiciona la entrada efectiva de competidores.

Un estudio regional publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre acceso y asequibilidad de la electricidad en América Latina y el Caribe[1] señala que las privatizaciones y la liberalización de los mercados eléctricos impulsadas desde la década de mil novecientos noventa no produjeron resultados uniformes ni garantizaron automáticamente menores precios para las personas usuarias. Chile inició en 1982 la apertura integral de su mercado eléctrico, seguida por Argentina y Perú en 1992; Bolivia y Colombia en 1994; Brasil, Guatemala y El Salvador durante la segunda mitad de la década de 1990; y Panamá y República Dominicana a partir de 1997. Aunque las reformas adoptaron modalidades distintas, compartieron la separación de actividades eléctricas, la ampliación de la participación privada y la introducción de mecanismos de mercado.

La investigación concluye que los efectos sobre la tarifa final dependieron de la calidad del marco regulatorio y que varios países debieron adoptar políticas públicas para corregir las consecuencias no deseadas de la liberalización. Asimismo, a partir de la experiencia regional en la apertura, advierte que los operadores privados tienden a concentrarse en los mercados urbanos y de mayor capacidad adquisitiva, mientras las zonas rurales y menos rentables requieren intervención y financiamiento público. Por ejemplo, se menciona que en el caso de la República Dominicana, el estudio constató que, dos años y medio después de la privatización, los precios de generación habían aumentado en lugar de disminuir y persistían frecuentes interrupciones del suministro.

[1] Pablo Iorio y María Eugenia Sanin, *Acceso y asequibilidad a la energía eléctrica en América Latina y el Caribe* (Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2019)

Esta situación está ampliamente documentada. Otro estudio desde el año 2009 de William Yu y Michael Pollitt, elaborado en el marco del Energy Policy Research Group de la Universidad de Cambridge, analizó la relación entre liberalización y apagones, y se concluye que la liberalización puede producir precios mayores cuando no existen mercados realmente disputables, suficiente capacidad de transmisión e inversión adecuada en generación. También señalaron que la fragmentación de responsabilidades y las fallas de coordinación pueden comprometer la confiabilidad del sistema.[2]

Incluso, esta investigación comparada de Hidenori Nagayama, basada en información de 83 países, encontró que ciertas reformas regulatorias no redujeron automáticamente los precios eléctricos. Sus resultados muestran que algunas combinaciones de privatización, competencia mayorista y desintegración vertical estuvieron asociadas con aumentos tarifarios, especialmente cuando las reformas no se acompañaron de instituciones regulatorias robustas.

Estos hallazgos son importantes para Costa Rica, porque el debate no debe reducirse a la afirmación simplista de que lo privado siempre funciona mejor o de que la competencia declarada en una ley se convierte mágicamente en competencia efectiva. En sistemas eléctricos pequeños, la presencia de pocos agentes puede favorecer la concentración, la manipulación de precios y la captura regulatoria, por lo cual la apertura jurídica de un mercado no elimina los monopolios naturales de transmisión y distribución ni garantiza que los nuevos operadores inviertan en capacidad de respaldo o en territorios menos rentables.

Son importantes porque cuando el resto de los países latinoamericanos, así como de países fuera de nuestro continente apostaron por la privatización del mercado eléctrico, Costa Rica siguió un camino distinto. La creación del Instituto Costarricense de Electricidad permitió construir una red nacional orientada por planificación pública, solidaridad territorial y reinversión en infraestructura. El sistema no se organizó únicamente para atender los centros urbanos o los segmentos con mayor capacidad de pago, y por el contrario la electrificación rural fue concebida como una política de desarrollo humano y cohesión nacional.

Según los registros históricos del Instituto Costarricense de Electricidad, la cobertura eléctrica nacional pasó de apenas un 14 % en 1949 a niveles superiores al 90 % hacia finales del siglo XX, hasta alcanzar actualmente un 99,4 %. Este avance fue resultado de la planificación pública, la expansión de redes y los programas de electrificación rural impulsados por el ICE y las demás empresas distribuidoras del sistema nacional.[3] El Plan de Expansión de la Generación Eléctrica del ICE registró para 2021 una cobertura del 99,4 %, con porcentajes superiores al 97 % en todas las provincias,

[2] William Yu y Michael G. Pollitt, “Does Liberalisation Cause More Electricity Blackouts? Evidence from a Global Study of Newspaper Reports”, *EPRG Working Paper* n.º 0902 (Cambridge: Energy Policy Research Group, Cambridge Judge Business School, University of Cambridge, enero de 2009)
[3] Instituto Costarricense de Electricidad, “Costa Rica mantiene 99,4 % de cobertura eléctrica”, 4 de julio de 2024.

sin las grandes brechas territoriales observadas en otros países. El Banco Mundial informa que para 2024 el acceso a la electricidad alcanzó el 99,8 % de la población.[4]

Por supuesto que estos resultados no pueden atribuirse exclusivamente al ICE, pues también han participado la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago, las cooperativas de electrificación rural y otros actores. No obstante, el ICE ha desempeñado el papel central de planificación, generación, transmisión y coordinación nacional que hizo posible integrar el sistema y extenderlo con criterios de solidaridad.

El modelo costarricense también ha alcanzado reconocimiento internacional por su matriz renovable. En el Índice de Transición Energética de 2024, el Foro Económico Mundial situó a Costa Rica, junto con Suecia y Paraguay, entre los países líderes de la dimensión de sostenibilidad energética.[5] En la edición de 2026, el organismo indicó que Costa Rica se mantenía como el país con mejor desempeño en energía limpia fuera del grupo de economías avanzadas, resultado asociado con sus ventajas estructurales, la disponibilidad de recursos y el sostenimiento de políticas públicas de largo plazo.[6] Asimismo, en el Índice Mundial del Trilema Energético de 2020, elaborado por el Consejo Mundial de la Energía, Costa Rica ocupó el puesto treinta y cuatro, mientras que en la edición de 2021 ascendió al puesto treinta.[7]

Durante largos períodos, el país ha generado prácticamente toda su electricidad mediante fuentes renovables. Este logro obedece a inversiones sostenidas en hidroelectricidad, geotermia, viento y otras fuentes, así como a la capacidad de planificar un sistema integrado y no únicamente proyectos aislados; y es por eso que también la Agencia Internacional de Energía reconoce la orientación costarricense hacia fuentes renovables y la expansión planificada de su capacidad eléctrica.[8]

La crisis climática, las sequías y el aumento de la demanda muestran que el modelo requiere nuevas inversiones, diversificación y modernización, y por ejemplo ya en nuestro país en el año 2024, una sequía severa y retrasos en entregas contratadas de plantas privadas llevaron al ICE a anunciar temporalmente un plan de racionamiento, que finalmente pudo evitarse.[9] El episodio demuestra que la seguridad energética no está garantizada para siempre y que la planificación debe reforzarse. No demuestra que el modelo público haya fracasado; demuestra algo mucho menos emocionante para los hambrientos bolsillos que desean lucrar con este bien: todo

[4] Banco Mundial, “Acceso a la electricidad (% de la población): Costa Rica”, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, código EG.ELC.ACCS.ZS.
[5] World Economic Forum, *Fostering Effective Energy Transition 2024* (Ginebra: World Economic Forum, 2024), sección “Sub-index and Dimension Trends”
[6] World Economic Forum y Accenture, *Energy Transition Index 2026* (Ginebra: World Economic Forum, 2026), sección 3.1, “Sustainability”
[7] World Energy Council, *World Energy Trilemma Index 2021: Executive Summary* (Londres: World Energy Council, 2021)
[8] Agencia Internacional de Energía, “Costa Rica”, *Países y regiones*, consultado el 29 de julio de 2026; Agencia Internacional de Energía, *Perfil energético de Costa Rica* (París: Agencia Internacional de Energía, 8 de noviembre de 2023).
[9] Álvaro Murillo, “Costa Rica ordena racionamiento eléctrico ante la peor sequía en décadas”, *Reuters*, 9 de mayo de 2024

sistema energético necesita inversión anticipada, reservas, diversificación y capacidad institucional centralizada.

Entonces, el sistema eléctrico costarricense representa una construcción histórica del Estado social. Sus plantas, redes, conocimientos técnicos, capacidades de planificación y mecanismos solidarios fueron financiados por generaciones de habitantes, y es así porque su finalidad no ha sido únicamente vender kilovatios, sino llevar electricidad a territorios donde una empresa guiada solo por la rentabilidad inmediata no habría encontrado incentivos suficientes para invertir.

Este modelo se encuentra sometido periódicamente a presiones para sustituir la planificación pública por mecanismos de mercado, fragmentar actividades estratégicas y ampliar espacios de intermediación y rentabilidad privada. La modernización es necesaria y la participación complementaria de diversos actores puede ser legítima, sin embargo, ninguna reforma debería comprometer la capacidad del Estado para cumplir su responsabilidad fundamental.

Cuando la electricidad se organiza principalmente como oportunidad de negocio, las inversiones tienden a dirigirse hacia actividades, tecnologías y clientes más rentables. La extensión de redes a comunidades remotas, el mantenimiento preventivo, la creación de reservas, la protección tarifaria de hogares vulnerables y la infraestructura de respaldo pueden aparecer contablemente como costos, aunque socialmente sean condiciones indispensables para garantizar derechos.

El apetito de lucro no es en sí mismo una anomalía moral dentro de una empresa privada, pues es precisamente la finalidad para la cual fue creada. La anomalía consiste en esperar que esa finalidad, por sí sola, produzca universalidad, solidaridad territorial y protección de derechos humanos.

Elevar el acceso a la electricidad a rango constitucional permitirá establecer un límite sustantivo frente a cualquier transformación institucional. Las leyes futuras podrán modernizar el sistema, incorporar tecnologías, promover generación distribuida o regular formas complementarias de participación, pero deberán respetar la obligación estatal de garantizar el derecho, la dirección pública del sistema y la soberanía energética nacional.

La Constitución Política debe proteger tanto los derechos como las condiciones institucionales y materiales que permiten ejercerlos. Reconocer expresamente el derecho humano de acceso a la electricidad consolidaría la jurisprudencia constitucional, impondría al Estado obligaciones positivas de planificación, inversión, regulación, cobertura, asequibilidad y continuidad, y reforzaría la soberanía energética al garantizar que conserve la dirección, el control y la capacidad operativa del sistema. La reforma no pretende inmovilizar el modelo vigente, sino asegurar que cualquier transformación preserve la conducción pública, la responsabilidad estatal indelegable, la solidaridad y la finalidad social de un sistema que ha permitido a Costa Rica alcanzar cobertura casi universal y una matriz predominantemente renovable. La electricidad debe protegerse como derecho humano por ser indispensable para una vida digna y como asunto de soberanía, porque la capacidad de decidir sobre la

energía condiciona también el desarrollo, la economía, los servicios públicos y el bienestar de la población.

Por estas razones, se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa la presente reforma al artículo 50 de la Constitución Política, con el propósito de reconocer el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso universal, continuo, seguro, suficiente y asequible a la electricidad, y de establecer la obligación del Estado de garantizarlo mediante un sistema eléctrico sujeto a planificación nacional, conducción pública, solidaridad, sostenibilidad ambiental y prevalencia del interés general:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

REFORMA DEL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA PARA ESTABLECER EL ACCESO A LA ENERGÍA ELÉCTRICA COMO UN DERECHO HUMANO

ARTÍCULO 1- Se adicionan dos párrafos finales al artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

> "[…]
>
> Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso universal, continuo, seguro y asequible a la electricidad, como servicio esencial para la vida digna y para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. El Estado garantizará, protegerá y preservará este derecho conforme a los principios de igualdad, solidaridad, universalidad, continuidad, calidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.
>
> La planificación, dirección, generación, transmisión, distribución y suministro de electricidad deberán organizarse en función del interés general, la soberanía energética, la solidaridad territorial y la seguridad del sistema eléctrico nacional. La responsabilidad del Estado de garantizar este derecho y de conservar la dirección y el control del sistema eléctrico nacional es indelegable."

Rige a partir de su publicación.