

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE

**LEY DE TITULARIZACIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL SINAC.
REFORMA AL ARTÍCULO 36 DE LA LEY N°7788 “LEY DE
BIODIVERSIDAD” DE 23 DE ABRIL DE 1998**

EXPEDIENTE N° 23.896

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
24 de febrero de 2025

TERCERA LEGISLATURA

Del 1° de mayo al 30 de abril de 2025

PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

Del 1° de Febrero al 30 de abril de 2025

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS IV
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

LEY DE TITULARIZACIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL SINAC. REFORMA AL ARTÍCULO 36 DE LA LEY N°7788 “LEY DE BIODIVERSIDAD” DE 23 DE ABRIL DE 1998

Expediente N° 23.896

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos Diputados y Diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Especial de Ambiente para conocer el Expediente Legislativo N° 23.896 “REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 67 Y 77 DE LA LEY 9986, LEY GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, DEL 27 DE MAYO DE 2021”, rendimos el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA**, con base en las siguientes consideraciones:

I. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley tiene tres grandes objetivos. Primero, impulsar el modelo de desarrollo basado en la biodiversidad y sostenibilidad ambiental, sin incrementar el gasto público y sin requerir que el país adquiriera nueva deuda. Segundo, mejorar la infraestructura de las 166 Áreas Silvestres Protegidas, para aumentar la capacidad de carga y la visitación sostenible en esas áreas, por medio de un plan de desarrollo de infraestructura a corto, mediano y largo plazo y cancelar las fincas que formen parte de dichas áreas de conservación. Tercero, propiciar la distribución de los ingresos generados en las áreas silvestres protegidas, en las comunidades vinculadas a éstas, por medio de la generación de empleos verdes y medios de vida coherentes con la visión ambiental y sostenible del país, compatibles con el modelo de conservación y que, a la vez, reduzcan actividades ilegales de extracción de especies, caza, minería, etc.

Para lo anterior, el proyecto propone lo siguiente:

1. Facultar al SINAC para titularizar los ingresos futuros generados en las áreas de conservación (ingresos propios), de modo tal que se puedan utilizar esos recursos en el presente, con el respaldo, precisamente, de esos ingresos futuros. Estos recursos son los generados por concepto de tarifas de ingreso y cualquier otro tipo de tarifa, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley y el pago por cualquier otra actividad que se realice dentro de las Áreas Silvestres Protegidas, tales como ingresos por derechos de filmación, concesiones para actividades comerciales y, en general, todo ingreso que provenga del aprovechamiento, por cualquier medio, de bienes o servicios de un área de conservación. La excepción a los fondos titularizables son todos aquellos que provengan de transferencias incluidas en el Presupuesto de la

República.

2. Autorizar al SINAC a que ceda esos flujos futuros a un vehículo de propósito especial, autorizado por la Ley N° 7732 de 17 de diciembre de 1997, “Ley Reguladora del Mercado de Valores”, para hacer oferta pública de valores y a utilizar mejoradores de crédito.
3. Generar las condiciones necesarias para que, mediante los mecanismos con los que cuenta el SINAC, se pueda sacar a concesión 140 servicios y actividades no esenciales (SANE) identificadas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, dentro de los cuales se encuentran: servicios de guiado, alimentación, estacionamientos, tiendas, administración de la visita y de instalaciones físicas para el turismo, entre otros; a las asociaciones de desarrollo, PYMES, comunidades indígenas, grupos de mujeres y, en general, a organizaciones comunales de base de las comunidades aledañas a las áreas protegidas, con la intención de generar una economía rural resiliente en sitios con alto valor del capital natural y cultural, pero que actualmente enfrentan, en muchos casos, condiciones de desempleo, pobreza y marginalización.
4. Excluir los recursos titularizables del título IV de la Ley N° 9635 de 03 de diciembre de 2018, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” y del artículo 80 inciso d) de la Ley N° 8131 de 18 de setiembre de 2001, “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”.

II. ASPECTOS DE TRÁMITE.

Al momento de rendirse el presente dictamen, el expediente cumplió el siguiente trámite en la corriente legislativa:

1. El 22 de agosto de 2023 se presentó el proyecto de ley a la corriente legislativa.
2. El 11 de setiembre de 2023 se publicó el proyecto de ley en La Gaceta N°166.
3. El 03 de octubre de 2023 el proyecto ingresó en el orden del día de la Comisión Permanente Especial de Ambiente.
4. El 10 de octubre de 2023, mediante moción 33-11 del Diputado Manuel Morales Díaz, se aprobó consultar el proyecto de ley a:
 - **SINAC**
 - **CONAGEBIO**
 - **SETENA**
 - **Fondo Diversidad**
 - **Junta Directiva de Parque Nacional Playa Manuel Antonio**
 - **Junta Directiva de Parque Marino Ballena**
 - **Tribunal Administrativo Ambiental**
 - **Área Conservación Arenal Tempisque**
 - **Área Conservación Marina Coco**
 - **Área Conservación Guanacaste**

- Área Conservación La Amistad - Caribe
 - Área Conservación Tempisque
 - Área Conservación Tortuguero
 - Área Conservación Pacífico Central
 - Área Conservación Osa
 - Área de Conservación Central
 - ProParques Costa Rica
 - Dirección de Gestión de Calidad Ambiental Costa Rica

	Parlamento	Cívico	Ambiental
--	-------------------	---------------	------------------

 5. El 31 de octubre de 2023, se asignó el proyecto de ley a la subcomisión n°1, coordinada por el Diputado Manuel Morales Díaz, por un plazo de 30 días.
 6. El 31 de octubre de 2023, mediante moción 25-15 del Diputado Manuel Morales Díaz, se aprobó consultar el proyecto de ley a:
 - Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA)
 - Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)
 - Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
 - Conservación Internacional
 - Bolsa Nacional de Valores
 - Cámara Costarricense de Emisores de Títulos Valores
 - Cámara de operadoras de pensión (ACOP)
 - Superintendencia General de Pensiones (SUPEN)
 - Asociación Costa Rica por Siempre
 - Fundación de Parques Nacionales
 - Fundación Corcovado
 - Conservación Internacional en Costa Rica
 - Oficina regional de la UICN para México, Centroamérica y el Caribe
 - Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN)
 7. El 31 de octubre de 2023, mediante moción 26-15 del Diputado Manuel Morales Díaz, se acordó dejar sin efecto la consulta al Fondo para la Biodiversidad, incluida en la moción 33-11, aprobada el 10 de octubre de 2023.
 8. El 09 de abril de 2024, mediante moción 34-34 de diputado Manuel Morales Díaz, se aprueba convocar en audiencia a:
 - Representante Residente del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
 - Director General de la Bolsa de Valores
 9. El 14 de octubre de 2024, se recibe en audiencia a las personas representantes de PNUD:
 - Natalia Meza Ramírez
 - Ana María Lobo Calderón

10. El 24 de Febrero de 2025, en la sesión extraordinario N.43 se votó de manera unánime afirmativo el informe de subcomisión, las mociones presentadas y por el fondo el proyecto.
11. El texto dictaminado se remitió a consulta a las siguientes instituciones:
- **SINAC**
 - **MINAE**
 - **CONAGEBIO**
 - **SETENA**
 - **Fondo Diversidad**
 - **Junta Directiva de Parque Nacional Playa Manuel Antonio**
 - **Junta Directiva de Parque Marino Ballena**
 - **Tribunal Administrativo Ambiental**
 - **Área Conservación Arenal Tempisque**
 - **Área Conservación Marina Coco**
 - **Área Conservación Guanacaste**
 - **Área Conservación La Amistad - Caribe**
 - **Área Conservación Tempisque**
 - **Área Conservación Tortuguero**
 - **Área Conservación Pacífico Central**
 - **Área Conservación Osa**
 - **Área de Conservación Central**
 - **ProParques Costa Rica**
 - **Dirección de Gestión de Calidad Ambiental Costa Rica**
 - **Parlamento Cívico Ambiental**
 - **Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)**
 - **Instituto Costarricense de Turismo (ICT)**
 - **Bolsa Nacional de Valores**
 - **Cámara Costarricense de Emisores de Títulos Valores**
 - **Fundación de Parques Nacionales**
 - **Fundación Corcovado**
 - **Conservación Internacional en Costa Rica**
 - **Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN)**

III. RESPUESTAS DE LAS INSTITUCIONES CONSULTADAS.

Las respuestas recibidas fueron las siguientes:

1. Respuesta del Área de Conservación La Amistad Caribe

Mediante oficio SINAC-ACLAC-AL-265-2023, indica que los artículos 36 bis, 36 ter y 36 quater no contravienen la potestad de administración del SINAC.

2. Respuesta de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del MINAE

Mediante oficio DIGECA-588-2023, indica que por medio del oficio DIGECA-587-2023, las observaciones solicitadas por la Asamblea Legislativa fueron

enviadas al Despacho Ministerial para su revisión y envío, en pro de mantener un criterio institucional unificado. Lo anterior según indicación de la Asesoría Legal del ministerio.

3. Respuesta de la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA)

Mediante oficio SETENA-SG-0999-2023, indica que en lo que compete a SETENA, no se tienen observaciones técnicas ni legales sobre el proyecto.

4. Respuesta del Tribunal Ambiental Administrativo

Mediante oficio N°974-2023-TAA, remite cuadro con las siguientes observaciones y modificaciones:

- 1) Propone eliminar la frase "...y por la cual se cobre una tarifa, entrada..." en el primer párrafo del artículo 36bis, de la siguiente manera:

Artículo 36 bis- Titularización de fondos propios.	Artículo 36 bis- Titularización de fondos propios.
Se faculta al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) para titularizar los fondos propios que generen las áreas de conservación, tales como tarifas de ingreso y cualquier otro tipo de tarifa, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley y el pago por cualquier otra actividad que se realice dentro de las áreas silvestres protegidas <u>y por la cual se cobre una tarifa, entrada</u> o cualquier ingreso bajo cualquier título.	Se faculta al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) para titularizar los fondos propios que generen las áreas de conservación, tales como tarifas de ingreso y cualquier otro tipo de tarifa, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley y el pago por cualquier otra actividad que se realice dentro de las áreas silvestres protegidas o cualquier ingreso bajo cualquier título.
(...)	(...)

- 2) Propone agregar el objetivo de expropiación de fincas que formen parte de las áreas de conservación, en el segundo párrafo del artículo 36bis, de la siguiente manera:

Artículo 36 bis- Titularización de fondos propios.	Artículo 36 bis- Titularización de fondos propios.

(...)	(...)
La finalidad de dicha titularización será desarrollar infraestructura en las áreas de conservación y cancelar las fincas que formen parte de dichas áreas de conservación.	La finalidad de dicha titularización será para destinar fondos monetarios al desarrollo de infraestructura en las áreas de conservación y para las expropiaciones de fincas que formen parte de dichas áreas de conservación.
(...)	(...)

- 3) Respecto al artículo 36 ter consideran conveniente hacer énfasis en el Vehículo de Propósito Especial que represente el menor riesgo financiero.
- 4) Sobre el artículo 36 quater consideran adecuado agregar las modalidades de la contratación, los términos generales de la contratación, alcance u otros insumos que permitan definir, de forma general, los lineamientos que se deben contemplar en este tipo de contrataciones, por lo que indican que es importante aclarar cuáles pueden ser las modalidades de contratación con cargo a los fondos de la titularización que puede realizar el fiduciario, a efecto de evitar multiplicidad de interpretaciones o inconvenientes.

5. Respuesta de la Gerencia General del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)

Mediante oficio GG-669-23, remite los siguientes comentarios:

- Los ingresos por venta de entradas (43.595mills) son pocos para justificar una titularización.
- Indica que el párrafo segundo del art.36ter extiende el alcance del proyecto a otro tipo de financiamiento diferente a la titularización, como financiamiento de proyectos de obra pública o de otro tipo.
- Indica que el objeto del proyecto está dirigido a autorizar al SINAC a la utilización de sus ingresos ordinarios para la estructuración de algún vehículo financiero que conlleve la consecución de fondos para desarrollar infraestructura en las áreas de conservación, así como la compra de terrenos.
- Indica que los ingresos del SINAC sujetos a titularización, tendrían que someterse a revisión para cumplir con que, efectivamente, se conozcan los

ingresos o cobros y que puedan ser objeto de estimación presente para el futuro pago de las emisiones de valores.

6. Respuesta de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO)

Mediante oficio OT-470-2023:

- La Oficina Técnica de la CONAGEBIO considera que es importante definir el alcance respecto al tema del pago de servicios ambientales (PSA) por parte del Despacho del Ministro.
- La Federación Costarricense para la Conservación (FECON) indica que es urgente buscar nuevas formas de financiar y fortalecer las Áreas Silvestres Protegidas, pero el proyecto parece “brincarse” el Fondo Único que existe para las ASP, donde actualmente ingresan todos los fondos que genera el SINAC, para luego redistribuirse según las necesidades de las ASP.
- Enfatiza en la importancia del sistema solidario entre ASP para mantener algunos servicios básicos en las ASP con menos visitación pero que son fundamentales a nivel ecológico.
- Les preocupa que la figura de los servicios no esenciales sea una ventana para privatización de las ASP. Plantean que un especialista en economía aclare los beneficios y los riesgos de la titulación y financierización.

Se indica que se adjuntan los oficios SINAC-ACG-DIR-351-2023-2023, de 30 de octubre de 2023 y el oficio SINAC-se-aj-pl-030, de 27 de octubre de 2023, con observaciones de mejora de redacción a la propuesta de ley.

7. Respuesta de la Asociación Costa Rica por Siempre

Mediante oficio ACRXS-2023-119, indican que no tienen expertise en la materia del proyecto de ley, por lo que no pueden dar un criterio técnico sobre el proyecto de ley.

8. Respuesta de Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)

Mediante oficio DM-924-2023 DAJ-MINAE-1292-2023-2023:

- EL MINAE se adhiere y cita el criterio de FECON respecto al fondo único y a su visión de que la concesión de los servicios no esenciales “es una ventana para la privatización” de las Áreas Silvestres Protegidas.
- El MINAE resalta que el art.36bis no deja claro si se incluye el canon por permisos de uso en PNE-ZMT (Patrimonio Natural del Estado-Zona Marítimo Terrestre) u otras áreas clasificadas como PNE fuera de ASP. Indica que es

importante que se aclare el rol de FONAFIFO en el tema del Pago por Servicios Ambientales en Áreas Silvestres Protegidas, en los casos en que existen propiedades privadas dentro de las áreas silvestres protegidas que aún no han sido compradas o expropiadas, así como en su área de amortiguamiento.

- Plantea que este proyecto de ley distorsiona el contenido del proyecto de Ley N°23.213 “Fortalecimiento de competencias del Ministerio de Ambiente y Energía”, ya que roza con el artículo 35 de este último, que pretende que sea el MINAE el que diseñe y autorice mecanismos financieros de financiamiento que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema.
- **El MINAE concluye que el proyecto de ley no debe aprobarse, manifestando discrepancias respecto a las observaciones positivas de ajuste que el SINAC recomendó en su informe SINAC-SE-AJ-PL-030.**

9. Respuesta de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)

Mediante oficio C02/0-2.284 SUGEVAL señala que “...la titularización es una de las técnicas de financiamiento permitidas en el mercado de valores costarricense y se encuentra regulada en la Ley 8507, Desarrollo de un Mercado Secundario de Hipotecas con el Fin de Aumentar las Posibilidades de las Familias Costarricenses de Acceder a una Vivienda Propia, y Fortalecimiento del Crédito Indexado a la Inflación (Unidades de Desarrollo –UD) y el Reglamento sobre Procesos de Titularización.”

Además, plantea que “...la titularización es una técnica financiera que consiste en ceder incondicionalmente a un vehículo de propósito especial un activo o grupo de activos subyacentes y la venta de estos a los inversionistas en la forma de valores emitidos en forma estandarizada.”

Respecto al proyecto hacen las siguientes observaciones:

- Modificar el segundo párrafo del art.36 bis de la siguiente manera: *“La finalidad de dicha titularización será desarrollar infraestructura en las áreas de conservación **siempre que el flujo a titularizar no dependa del desarrollo de esta** y cancelar las fincas que formen parte de dichas áreas de conservación.”*
- Eliminar el párrafo quinto del art.36 bis, que actualmente indica: *“...Los fondos titularizados podrán mantener su operatividad en la Caja Única del Estado...”* por:
“a) Debe existir una separación patrimonial de los activos subyacentes mediante la cesión incondicional y sin responsabilidad de estos por parte del originador a un vehículo de propósito especial, con el fin de separar legalmente los activos y flujos de los riesgos inherentes de la entidad originadora. Como resultado de esta separación patrimonial, el vehículo

de propósito especial será el titular de los activos subyacentes...”

- Cambiar la frase “financiamiento de proyectos de obra pública”, incluido en el art.36 ter, por la frase “*desarrollo de infraestructura*”, que ya comprende tanto la pública como privada, de acuerdo con la nomenclatura usada en la normativa vigente.

10. Respuesta de la Bolsa Nacional de Valores (BNV)

Mediante oficio DG/248/2023:

- La Bolsa Nacional de Valores ve de forma positiva la utilización de los procesos de titularización como mecanismo de gestión de flujos de ingresos futuros, con la intención de obtener recursos actuales que permitan el desarrollo de proyectos de interés para las instituciones.
- Manifiesta su convencimiento de la necesidad de que se tomen acciones para mejorar la gestión de los ingresos que generarán las instituciones públicas, de tal forma que se puedan utilizar la titularización de flujos como un mecanismo que permite acercar recursos para el desarrollo de la infraestructura necesaria en el Sistema de Áreas de Conservación (SINAC), por lo que consideran atinado el presente proyecto de ley.

11. Respuesta de la Cámara de Intermediarios Bursátiles y Afines (CAMBOLSA) / Cámara Costarricense de Emisores de Títulos Valores

- Manifiestan que están de acuerdo con el proyecto y les complace que la iniciativa brinde la posibilidad al SINAC de acceder a recursos financieros frescos a través del mercado de valores costarricense, mediante la titularización de fondos propios y el uso de los vehículos de propósito especial definidos en la Ley Reguladora del Mercado de Valores y su reglamentación.
- Expresan que es una manera muy positiva de obtener financiamiento para que el país pueda mejorar las labores que lleva a cabo en materia de protección ambiental y conservación de la biodiversidad, además que permite generar alternativas emisiones de valores que benefician la diversificación de carteras, particularmente fondos de inversión y de pensión, entre otros.

12. Respuesta del Instituto Costarricense de Turismo (ICT)

Mediante oficio G-2624-2023, el ICT indica que apoyan el máximo aprovechamiento e inversión de los recursos captados por el SINAC para el mejoramiento de la infraestructura en las áreas de conservación.

13. Parlamento

Cívico

Ambiental

Mediante Acuerdo 1-2024, se toman en consideración los distintos razonamientos técnicos, jurídicos, político-administrativos, de oportunidad y conveniencia planteados en el trámite de esta iniciativa, se reconoció el mérito de la propuesta y se manifestó apoyo, condicionado a la adopción de ciertos ajustes de redacción sugeridos.

14. Respuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / BIOFIN

El PNUD y BIOFIN recomiendan la aprobación del proyecto de ley, de acuerdo con las siguientes argumentaciones:

- Destaca que el proyecto de ley “...representa un mecanismo de financiamiento innovador, el cual busca aliviar cuellos de botella sin comprometer el nivel de endeudamiento estatal...”
- Insta al Poder Legislativo a continuar en la línea de generación de instrumentos para apoyar el desarrollo sostenible del país, tal y como lo busca el texto propuesto.
- Recuerda que Costa Rica asumió una serie de compromisos a través de acuerdos multilaterales derivados de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, tales como la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (UNFCCC), la “Convención de Diversidad Biológica” (CBD), las cuales celebran cada dos años sus respectivas conferencias de partes (COP).
- Por ello apoya la ejecución de proyectos con fondos internacionales para cumplir los acuerdos de las COP, incluyendo el Convenio Marco Global de Biodiversidad (GBF), cuya Meta 19 busca incrementar significativamente los recursos financieros nacionales e internacionales, públicos y privados, conforme al artículo 20, para implementar los planes de acción en biodiversidad. Para lograrlo, se propone apalancar el financiamiento privado, fomentar la financiación combinada, generar recursos adicionales y alentar la inversión privada mediante fondos de impacto, pagos por servicios ecosistémicos, **bonos verdes** y otros instrumentos.
- Resalta que SINAC-MINAE ha dado pasos innovadores, con apoyo de PNUD, para cumplir con la meta 19, al establecer la factibilidad financiera y operativa de un mecanismo que permita generar las condiciones para emitir bonos verdes y sostenibles en el mercado de valores.
- Sostiene que el proyecto podría **movilizar capital privado hacia la ejecución de obra pública prioritaria en las Áreas Silvestres Protegidas**

(ASP), mejorar las instalaciones disponibles para el turismo, habilitar nuevas posibles concesiones de servicios y actividades no esenciales (SANE); permitiría invertir en cuellos de botella como el saneamiento básico, instalaciones para guardaparques y administración de las ASP, todo en total concordancia con el modelo público y solidario actual de gestión de las diferentes categorías de manejo de espacios protegidos en Costa Rica.

● Sobre el articulado:

- Establece un instrumento financiero innovador que permite a inversionistas recuperar su inversión inicial más intereses, a partir de un porcentaje de la facturación futura.
- Habilita la emisión de un bono verde, contando con un mecanismo claro de retorno de la inversión, en línea con la Ley 10.051, que promueve la inversión sostenible y el uso de valores de oferta pública temáticos.
- Obliga a la creación de un VPE (como un fideicomiso) con facultad para levantar financiamiento a partir de la cesión de flujos futuros, ejecutar obras y realizar el repago de capital e intereses.
- Permite asegurar recursos para la ejecución de proyectos sin incrementar la deuda soberana, puesto que la responsabilidad recae en el VPE y no en el Estado.
- Manifiesta que el VPE es una forma segura de financiamiento, afín a la condición de inembargabilidad e inalienabilidad del Patrimonio Natural del Estado, conforme establece la normativa ambiental vigente, porque este no compromete bienes del Estado, mucho menos aquellos de gran riqueza natural como lo son las ASP.
- Crea la figura de un administrador o administradores de proyectos, responsables de construcción, equipamiento, mantenimiento, vigilancia e inspección de obras.
- Destaca la búsqueda de soluciones para no limitar las inversiones de capital, bajo las condiciones fiscales vigentes, como una estrategia resiliente para el país.
- Recomendando mantener el texto sin adicionar elementos que deben ser propios del eventual contrato de fideicomiso, del marco de gestión temático o de un eventual prospecto de emisión para SUGEVAL, tales como el modelo de gobernanza del VPE, el portafolio de proyectos a desarrollar o la estrategia de emisión, aspectos que se recomienda que continúen rigiéndose con los lineamientos establecidos por la Contraloría General de la República (CGR) y por la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)

IV. AUDIENCIAS RECIBIDAS.

El 14 de Octubre de 2024 en la sesión extraordinaria N° 25, se recibió en audiencia a Natalia Meza Ramírez y Ana María Lobo Calderón, representantes del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las cuales manifestaron:

El bienestar de la sociedad costarricense y de su economía depende directamente del estado de la naturaleza. Según la valoración de capital natural elaborada por BIOFIN en 2021, los servicios ecosistémicos del país equivalen a aproximadamente **14.500 millones de dólares** anuales; sin embargo, la inversión actual se queda corta. Cada año se destinan alrededor de **463 millones de dólares** a la biodiversidad, presentando un déficit de **44 millones de dólares** para satisfacer las necesidades de conservación a largo plazo.

Con el objetivo de cerrar esta brecha, BIOFIN y el SINAC han diseñado un mecanismo financiero innovador que permitiría al Estado mejorar la infraestructura y la gestión de las **153 Áreas Silvestres Protegidas**, sin incrementar la deuda pública ni comprometer las finanzas del país. Este mecanismo se fundamenta en la **titularización de flujos futuros** generados por la visitación de estas áreas.

El instrumento legal propuesto en este proyecto consiste en la modificación de la **Ley de Biodiversidad (N.º 7788)** para que el SINAC pueda ceder una fracción de sus **ingresos futuros por concepto de visitación** a un **vehículo financiero de propósito especial** —la figura idónea identificada es un fideicomiso— que emitiría **bonos verdes** en el mercado de valores. Estos bonos contarían con tasas preferenciales y se respaldarían en los flujos de ingreso proyectados del SINAC, que han mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años (en 2023 superaron los **21 millones de dólares**, pese a que el presupuesto institucional se ha reducido en más de un 35% respecto a 2019).

El fideicomiso, administrado por una institución financiera seleccionada, se encargará de canalizar los fondos recaudados hacia **proyectos prioritarios definidos por el SINAC**, como el desarrollo de infraestructura necesaria, mejora de las condiciones de los guardaparques, facilidades de investigación, saneamiento, turismo responsable e iniciativas comunitarias en zonas aledañas a los parques.

Con este **modelo solidario y distributivo** del SINAC, parques con alta visitación pueden colaborar con la sostenibilidad de áreas con menor flujo de visitantes, reforzando la misión de conservación y generando beneficios económicos y sociales, particularmente en zonas rurales. Además de esto, el modelo cuenta con las siguientes ventajas:

- **No implica endeudamiento estatal:** El fideicomiso asume la deuda, respaldada por un flujo de ingresos futuro.
- **Tasas favorables:** Al ser un bono verde, se posibilitan condiciones financieras más accesibles.

- **Control y transparencia:** El fideicomiso se rige por la Contraloría, la Sugeval y el Ministerio de Hacienda.

De esta forma, y siempre atado a las metodologías e instrumentos técnicos que el SINAC determine, la propuesta de ley busca inyectar recursos frescos para fortalecer la protección de la biodiversidad y garantizar que las futuras generaciones también accedan a servicios ecosistémicos esenciales como agua limpia, aire puro, polinización y regulación climática.

V. INFORME JURÍDICO DE SERVICIOS TÉCNICOS.

A la fecha en que se rinde el presente informe, no se cuenta con el informe jurídico del Departamento de Servicios Técnicos.

VI. VALORACIONES SOBRE EL FONDO.

La comisión considera que el presente proyecto de ley es una importante iniciativa para financiar obra pública sostenible en las Áreas Silvestres Protegidas, de manera que se pueda incrementar el turismo sostenible, beneficiar a todo el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y distribuir los beneficios económicos en las comunidades aledañas a estas áreas.

Respecto a las respuestas recibidas, se considera de relevancia que el proyecto cuenta con el aval de la SUGEVAL, como máxima autoridad supervisora en la materia, por lo que se adoptan las sugerencias emitidas en su oficio. En la misma línea, se resalta el apoyo de la Bolsa Nacional de Valores y de la Cámara de Intermediarios Bursátiles y Afines, como sector experto en el mercado de valores, especialmente por el ofrecimiento de su conocimiento técnico para explicar el proceso de titularización de flujos y las ventajas de su utilización, así como por la posibilidad de que con el proyecto se permita la diversificación de carteras de los fondos de inversión o de pensiones, entre otros.

En el mismo sentido, el órgano considera de vital importancia la respuesta del PNUD, enmarcada en los compromisos internacionales asumidos por el país respecto a crear vías de financiamiento alternativas, que introduzcan el financiamiento del sector privado con objetivos de sostenibilidad, especialmente en mecanismos de bonos verdes como los propuestos en el presente proyecto de ley.

En atención a los planteamientos del Tribunal Ambiental Administrativo, se adopta la reforma propuesta al segundo párrafo del artículo 36 bis, junto con la modificación planteada por SUGEVAL para ese mismo párrafo.

Los cambios introducidos en el tercer párrafo del artículo 36 bis se adoptan en atención a las observaciones formuladas por las diputaciones de la comisión, respecto a la administración de los recursos, su compatibilidad con los objetivos de protección y conservación, atendiendo la necesidad de que la

planificación y priorización en la ejecución de proyectos se sujete a las metodologías aprobadas por el SINAC.

Sobre las propuestas emitidas a los artículos 36 ter y quater, se rechazan en el tanto van en contrario a lo solicitado por PNUD, respecto a no incluir en el texto del proyecto elementos propios del eventual contrato de fideicomiso, del marco de gestión temático o de un eventual prospecto de emisión para SUGEVAL, tales como el modelo de gobernanza del VPE, el portafolio de proyectos a desarrollar o la estrategia de emisión, los cuales se deben regir por los lineamientos establecidos por la Contraloría General de la República y por la Superintendencia General de Valores.

Se rechazan las respuestas de la Gerencia General del Banco Nacional, la CONAGEBIO y del MINAE, por las siguientes razones:

La respuesta de la Gerencia General del Banco Nacional carece de sustento técnico y parte de supuestos sin corroboración. Por ejemplo, indica que el monto de ingresos por venta de entradas son pocos para justificar una titularización, cuando el proyecto no se limita solo a los ingresos por concepto de entradas.

Posteriormente hace una referencia sin sustento a que el art.36 ter extiende el alcance del proyecto a otro tipo de financiamiento diferente a la titularización, como financiamiento de proyectos de obra pública, cuando lo correcto es lo señalado por SUGEVAL, la cual avala el artículo 36 con la única recomendación de redacción que esta propone respecto a la terminología correcta que se debe usar. Finalmente hace referencias que, por obvias, son innecesarias, como por ejemplo reiterar cuál es el objetivo del proyecto o indicar que los ingresos del SINAC a titularización deben someterse a revisión, aspecto que no solo es la práctica obvia en este tipo de transacciones, sino que el proyecto mismo aborda al hacer referencia a la posibilidad de utilizar mejoradores de crédito en estas operaciones.

Las respuestas de la CONAGEBIO plantean dudas y temores, probablemente fundamentadas en que admiten desconocer los beneficios y riesgos de la titulación y financiarización, por lo que se considera necesario acompañarlos en ese proceso.

El MINAE retoma las dudas y temores de FECON expuestas en el oficio de respuesta de CONAGEBIO. Plantea dudas sobre si el proyecto incluye o no el canon por permisos de uso en Patrimonio Natural del Estado (PNE) de Zona Marítimo Terrestre u otras áreas clasificadas como PNE fuera de las Áreas Silvestres Protegidas. Al respecto se debe señalar que el proyecto es una autorización al SINAC, para que titule los fondos propios que generen las Áreas Silvestres Protegidas tales como tarifas de ingreso y cualquier otro tipo de tarifa, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley y el pago por cualquier otra actividad que se realice

dentro de las Áreas Silvestres Protegidas y por la cual se cobre una tarifa, entrada o cualquier ingreso bajo cualquier título.

Como se ve, el proyecto no hace una lista taxativa de los ingresos que deben titularizarse. Esta decisión **será exclusiva del SINAC**, de acuerdo con los análisis de legalidad y conveniencia que se realicen, con la única limitante de que **estos recursos deben ser propios, generados en las Áreas Silvestres Protegidas que no sean recursos que ingresen al SINAC por medio de transferencias incluidas en el presupuesto de la República.**

Finalmente, el MINAE objeta que este proyecto contradice el artículo 35 del proyecto 23.213 “Fortalecimiento de Competencias del Ministerio de Ambiente y Energía”, ya que este busca que sea el MINAE el que diseñe y autorice los mecanismos de financiamiento que garanticen la sostenibilidad del SINAC, mientras que el presente proyecto deja la decisión de la titularización en el SINAC, a partir del carácter de órgano adscrito al MINAE con desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental y a partir del artículo 35 de la Ley N° 7788 de 30 de abril de 1998, “Ley de Biodiversidad”, que indica que es competencia del SINAC diseñar mecanismos de financiamiento que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia y para esto le permite utilizar los fondos propios que generen las áreas protegidas y los demás recursos mencionados en el presente proyecto de ley.

Sobre las demás respuestas recibidas no se hace referencia, ya que no hacen ninguna referencia por el fondo o por la forma, sobre el proyecto de ley.

Por lo tanto, a partir de los criterios recibidos, se presentan mociones de fondo que mantienen la intención original de la propuesta y acogen las recomendaciones mencionadas.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo con los cambios entre el texto base y las mociones propuestas.

TEXTO BASE	MOCIONES DE FONDO
Artículo 36 bis- Titularización de fondos propios Se faculta al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) para titularizar los fondos propios que generen las áreas de conservación, tales como tarifas de ingreso y cualquier otro tipo de tarifa, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley y el pago por cualquier otra actividad que se realice dentro de las áreas silvestres protegidas y por la cual se cobre una tarifa, entrada o cualquier ingreso bajo cualquier título.	Artículo 36 bis- Titularización de fondos propios Se faculta al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para titularizar los fondos propios que generen las Áreas Silvestres Protegidas, tales como tarifas de ingreso y cualquier otro tipo de tarifa, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley y el pago por cualquier otra actividad que se realice dentro de las Áreas Silvestres Protegidas y por la cual se cobre una tarifa, entrada o cualquier ingreso bajo cualquier título.

La finalidad de dicha titularización será desarrollar infraestructura en las áreas de conservación y cancelar las fincas que formen parte de dichas áreas de conservación. El Sinac podrá ceder los flujos futuros de efectivo mencionados, de manera incondicional e irrevocable, a cualquier vehículo de propósito especial autorizado para oferta pública de valores, con el fin de formar un patrimonio autónomo. Se autoriza al Sinac para utilizar mejoradores de crédito en las titularizaciones, tanto internos como externos, para que el monto de los fondos que conforman el patrimonio autónomo exceda el valor de la emisión y para que pague el costo correspondiente a cualquier mejorador externo que requiera para la titularización, con los fondos propios que son objeto de titularización. Los fondos titularizados podrán mantener su operatividad en la Caja Única del Estado. El Sinac no podrá titularizar fondos que sean provenientes de transferencias que se le realizan desde el presupuesto general de la República, en tanto no correspondan a la presupuestación de algunos de los fondos titularizables enunciados en este artículo.	La finalidad de dicha titularización será para destinar fondos monetarios al desarrollo de infraestructura en las Áreas Silvestres Protegidas y para las expropiaciones de fincas que formen parte de dichas áreas. Toda inversión que se realice con estos fondos deberá ser compatible con los objetivos de conservación del Área Silvestre Protegida, establecidos en el Plan General de Manejo respectivo u otros instrumentos de gestión que defina el SINAC. Además, los fondos deberán ser utilizados de acuerdo con un plan de inversión anual elaborado por el SINAC, quien definirá la metodología y los criterios de priorización de proyectos. El SINAC podrá ceder los flujos futuros de efectivo mencionados, de manera incondicional e irrevocable, a cualquier vehículo de propósito especial autorizado para oferta pública de valores, con el fin de formar un patrimonio autónomo. Se autoriza al SINAC para utilizar mejoradores de crédito en las titularizaciones, tanto internos como externos, para que el monto de los fondos que conforman el patrimonio autónomo exceda el valor de la emisión y para que pague el costo correspondiente a cualquier mejorador externo que requiera para la titularización, con los fondos propios que son objeto de titularización. Los fondos titularizados podrán mantener su operatividad en la Caja Única del Estado. El SINAC no podrá titularizar fondos que sean provenientes de transferencias que se le realizan desde el presupuesto general de la República, en tanto no correspondan a la presupuestación de algunos de los fondos titularizables enunciados en este artículo.
Artículo 36 ter- Vehículos de propósito especial	Artículo 36 ter- Vehículos de propósito especial

Para titularizar los fondos propios que generan las áreas de conservación el Sinac deberá utilizar un vehículo de propósito especial constituido y domiciliado en Costa Rica, que se encuentre facultado por la normativa del mercado de valores para inscribirse en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y poder realizar oferta pública. Cuando el vehículo de propósito especial se constituya bajo la figura de un fideicomiso, sea este de titularización, de financiamiento de proyectos, de obra pública, o de otro tipo, el Sinac será la fideicomitente y el fiduciario será un banco del sistema bancario nacional, seleccionado mediante subasta inversa electrónica entre dichas entidades. En todos los casos deberá existir razonabilidad del costo de la fiducia, conforme a los parámetros que defina el reglamento. En el caso de que se requieran diseños, construcción, equipamiento, mantenimiento, vigilancia e inspección de obras, el fiduciario debe contratar un administrador o administradores del proyecto, que se encarguen de la ejecución y contratación de estas actividades. Se faculta al Sinac para utilizar como vehículo de propósito especial, cualquier otra figura jurídica autorizada en la Ley Reguladora del Mercado de Valores y su reglamentación.	Para titularizar los fondos propios que generan las Áreas Silvestres Protegidas, el SINAC deberá utilizar un vehículo de propósito especial constituido y domiciliado en Costa Rica, que se encuentre facultado por la normativa del mercado de valores para inscribirse en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y poder realizar oferta pública. Cuando el vehículo de propósito especial se constituya bajo la figura de un fideicomiso, sea este de titularización, de financiamiento de proyectos, de obra pública, o de otro tipo, el SINAC será la fideicomitente y el fiduciario será un banco del sistema bancario nacional, seleccionado mediante subasta inversa electrónica entre dichas entidades. En todos los casos deberá existir razonabilidad del costo de la fiducia, conforme a los parámetros que defina el reglamento. En el caso de que se requieran diseños, construcción, equipamiento, mantenimiento, vigilancia e inspección de obras, el fiduciario debe contratar un administrador o administradores del proyecto, que se encarguen de la ejecución y contratación de estas actividades. Se faculta al SINAC para utilizar como vehículo de propósito especial, cualquier otra figura jurídica autorizada en la Ley Reguladora del Mercado de Valores y su reglamentación.
--	--

VII. RECOMENDACIONES.

Por lo fundamentado anteriormente, en la SESIÓN EXTRAORDINARIA N.º 43 de la Comisión Permanente Especial de Ambiente se aprueba por unanimidad el informe de subcomisión junto con las mociones por el fondo. Las cuales mantienen la

intencionalidad original de la propuesta garantizando que la administración de los recursos, así como la planificación y priorización en la ejecución de proyectos, se sujeten a las metodologías aprobadas por el SINAC.

Por lo que, las suscritas Diputaciones recomendamos respetuosamente al Plenario Legislativo la **APROBACIÓN** del proyecto de ley.

El texto del proyecto es el siguiente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY DE TITULARIZACIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL SINAC, ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 36 BIS, 36 TER Y 36 QUATER DE LA LEY N.º 7788, LEY DE BIODIVERSIDAD, DE 23 ABRIL DE 1998

ARTÍCULO ÚNICO-Agréguese los artículos 36 bis, 36 ter y 36 quater a la Ley N.º 7788, Ley de Biodiversidad. Los artículos por agregar se leerán de la siguiente forma:

Artículo 36 bis- Titularización de fondos propios

Se faculta al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para titularizar los fondos propios que generen las Áreas Silvestres Protegidas, tales como tarifas de ingreso y cualquier otro tipo de tarifa, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley y el pago por cualquier otra actividad que se realice dentro de las Áreas Silvestres Protegidas y por la cual se cobre una tarifa, entrada o cualquier ingreso bajo cualquier título.

La finalidad de dicha titularización será para destinar fondos monetarios al desarrollo de infraestructura en las Áreas Silvestres Protegidas y para las expropiaciones de fincas que formen parte de dichas áreas.

Toda inversión que se realice con estos fondos deberá ser compatible con los objetivos de conservación del Área Silvestre Protegida, establecidos en el Plan General de Manejo respectivo u otros instrumentos de gestión que defina el SINAC. Además, los fondos deberán ser utilizados de acuerdo con un plan de inversión anual elaborado por el SINAC, quien definirá la metodología y los criterios de priorización de proyectos.

El SINAC podrá ceder los flujos futuros de efectivo mencionados, de manera incondicional e irrevocable, a cualquier vehículo de propósito especial autorizado para oferta pública de valores, con el fin de formar un patrimonio autónomo.

Se autoriza al SINAC para utilizar mejoradores de crédito en las titularizaciones, tanto internos como externos, para que el monto de los fondos que conforman el patrimonio autónomo exceda el valor de la emisión y para que pague el costo correspondiente a cualquier mejorador externo que requiera para la titularización, con los fondos propios que son objeto de titularización.

Los fondos titularizados podrán mantener su operatividad en la Caja Única del Estado.

El SINAC no podrá titularizar fondos que sean provenientes de transferencias que se le realizan desde el presupuesto general de la República, en tanto no correspondan a la presupuestación de algunos de los fondos titularizables enunciados en este artículo.

Artículo 36 ter- Vehículos de propósito especial

Para titularizar los fondos propios que generan las Áreas Silvestres Protegidas, el SINAC deberá utilizar un vehículo de propósito especial constituido y domiciliado en Costa Rica, que se encuentre facultado por la normativa del mercado de valores para inscribirse en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y poder realizar oferta pública.

Cuando el vehículo de propósito especial se constituya bajo la figura de un fideicomiso, sea este de titularización, de financiamiento de proyectos, de obra pública, o de otro tipo, el SINAC será la fideicomitente y el fiduciario será un banco del sistema bancario nacional, seleccionado mediante subasta inversa electrónica entre dichas entidades.

En todos los casos deberá existir razonabilidad del costo de la fiducia, conforme a los parámetros que defina el reglamento.

En el caso de que se requieran diseños, construcción, equipamiento, mantenimiento, vigilancia e inspección de obras, el fiduciario debe contratar un administrador o administradores del proyecto, que se encarguen de la ejecución y contratación de estas actividades.

Se faculta al SINAC para utilizar como vehículo de propósito especial, cualquier otra figura jurídica autorizada en la Ley Reguladora del Mercado de Valores y su reglamentación.

Artículo 36 quater- Aspectos fiscales y de contratación

Los fondos que sean utilizados de conformidad con la autorización otorgada mediante la presente ley, tanto los necesarios para la titularización como para efecto de los mejoradores de crédito, no estarán sujetos al título IV de la Ley 9635, ni tampoco a lo dispuesto en el artículo 80, inciso d) de la Ley de la Administración Financiera de la República.

Las contrataciones que realice el fiduciario con cargo a los fondos de la titularización no están sujetas a los procedimientos ordinarios de selección de los contratistas, sino a modalidades de selección basadas en los principios generales de la contratación pública.

Rige a partir de su publicación.

**DADO A LOS VEINTICUATRO DÍAS DEL MES DE FEBRERO DEL AÑO DEL
AÑO EN CURSO. SAN JOSE, SALA DE SESIONES DE LA COMISION
PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

Oscar Izquierdo Sandí
Presidente

Kattia Cambronero Aguiluz
Secretaria

Rosalía Brown Young

Gilberth Jiménez Siles

Manuel Morales Díaz

Katherine Moreira Brown

María Marta Padilla Bonilla

Daniela Rojas Salas

Ariel Robles Barrantes
DIPUTADOS (AS)