



28 de abril de 2025
AL-DEST-IJU-170-2025

Señor
Edel Reales Novoa
Gerente Departamento
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 23.896

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 23.896** Proyecto de ley: **“LEY DE TITULARIZACIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL SINAC, ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 36 BIS, 36 TER Y 36 QUATER DE LA LEY N° 7788 “LEY DE BIODIVERSIDAD” DE 23 ABRIL DE 1998”**.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch/28-4-2025



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-170-2025

PROYECTO DE LEY

**“LEY DE TITULARIZACIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL SINAC, ADICIÓN DE
LOS ARTÍCULOS 36 BIS, 36 TER Y 36 QUATER DE LA LEY N° 7788, LEY DE
BIODIVERSIDAD, DE 23 DE ABRIL DE 1998”**

**INFORME JURÍDICO
TEXTO DICTAMINADO
24 DE FEBRERO 2025**

EXPEDIENTE N° 23.896

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**



28 DE ABRIL DE 2025



TABLA DE CONTENIDO

<i>I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY.....</i>	<i>4</i>
<i>II. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) DE LA AGENDA 2030 RELACIONADOS CON LA PROPUESTA.....</i>	<i>5</i>
<i>III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SIMILARES.....</i>	<i>6</i>
<i>IV. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....</i>	<i>6</i>
4.1. Protección constitucional y legal.....	6
4.2. Naturaleza jurídica del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)....	11
<i>V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DE LA PROPUESTA.....</i>	<i>13</i>
Artículo 36 bis.....	13
Artículo 36 ter.....	22
Artículo 36 quater.....	26
<i>VI. CONSIDERACIONES FINALES.....</i>	<i>27</i>
<i>VII. TECNICA LEGISLATIVA.....</i>	<i>28</i>
<i>VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....</i>	<i>29</i>
Votación.....	29
Delegación.....	29
Consultas.....	29
<i>IX. FUENTES.....</i>	<i>29</i>



AL-DEST- IJU-170-2025

INFORME JURÍDICO¹
TEXTO DICTAMINADO
24 DE FEBRERO 2025

**“LEY DE TITULARIZACIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL SINAC, ADICIÓN DE
LOS ARTÍCULOS 36 BIS, 36 TER Y 36 QUATER DE LA LEY N° 7788, LEY DE
BIODIVERSIDAD, DE 23 DE ABRIL DE 1998”**

Expediente N.º 23.896

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

El texto dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Ambiente el 24 de febrero del 2025 del proyecto de ley, consta de un artículo único que pretende adicionar a la Ley N° 7788, Ley de Biodiversidad del 30 de abril de 1998, los artículos 36 bis, 36 ter y 36 quater, los dos primeros artículos fueron modificados por moción de fondo previo a ser aprobada la iniciativa legislativa por el órgano legislativo preparatorio.

La reforma propuesta afecta la Sección II referida al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) del Capítulo II sobre la Organización Administrativa que contempla la Ley de Biodiversidad.

Se faculta al SINAC en el artículo 36 bis para titularizar los fondos propios que generen las Áreas Silvestres Protegidas, tales como:

- Tarifas de ingreso o cualquier otro tipo de tarifa
- Pago de servicios ambientales
- Los canjes de deuda.
- Los cánones establecidos por ley
- El pago de cualquier actividad realizada en las Áreas Silvestres Protegidas, en la que se cobre tarifa, entrada o cualquier otro ingreso bajo cualquier título.

¹Informe Jurídico elaborado por **Norma Eugenia Zeledón Pérez**, Asesora Parlamentaria; supervisado por **Bernal Arias Ramírez**, Jefe del Área Jurídico Social. Revisión y autorización final, **Fernando Campos Martínez**, Gerente Departamental, Departamento de Servicios Técnicos.

Establece que la finalidad de esta titularización será destinar fondos monetarios para el desarrollo de infraestructura en las Áreas Silvestres Protegidas y la expropiación de las fincas que formen parte de esas áreas.

El artículo 36ter establece que el SINAC debe 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

Finalmente, el artículo 36 quater señala que los fondos utilizados conforme la autorización dada por la ley, ya sea para titularización o de los mejoradores de crédito, no estarán sujetos a las restricciones fiscales establecidas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (N.º 9635) ni a las regulaciones de la Ley de Administración Financiera de la República.

II. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) DE LA AGENDA 2030 RELACIONADOS CON LA PROPUESTA.²

De conformidad con el análisis efectuado por el Área de Investigación y Gestión Documental, el textodictaminado en la Comisión Permanente de Ambiente el 24 de febrero del 2025, el proyecto de ley presenta una vinculación multidimensional con la Agenda 2030, por lo que su impacto es positivo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contempla esa agenda, especialmente con los objetivos N° 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, N° 12 “Producción y Consumo Responsables”, N° 13 “Acción por el Clima”, N° 15 “Vida de Ecosistemas Terrestres” y N° 17 “Alianzas para Lograr los Objetivos”, a continuación se explica brevemente dicha vinculación:



Desde una perspectiva de desarrollo urbano y bienestar social, la reforma también guarda relación con el ODS 11, ya que la inversión en infraestructura dentro de las áreas protegidas puede fomentar un turismo responsable, generar empleo en comunidades locales y mejorar el acceso a espacios naturales para la recreación y educación ambiental. Por lo tanto, la propuesta tiene en cuenta la salvaguarda y protección del patrimonio cultural y natural del país



Por otro lado, el ODS 12, se ve favorecido por la optimización de los recursos financieros generados en las áreas protegidas. La posibilidad de reinvertir estos

² Elaborado con la colaboración de con la colaboración de **Giovanni Rodríguez Rodríguez**, Asesor del (AIGD-ODS, 2023), supervisado por **Tonatiuh Solano Herrera**, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



fondos en su propia conservación garantiza una gestión más eficiente y sostenible de los ingresos, evitando el desperdicio y promoviendo un ciclo de financiamiento autosostenible.

La propuesta incorpora medidas para garantizar una gestión y uso eficientes de los recursos naturales



En lo que respecta al ODS 13, fortalece la resiliencia de los ecosistemas protegidos frente al cambio climático. Al contar con financiamiento más estable, el SINAC podrá implementar estrategias de mitigación y adaptación para reducir los efectos negativos de fenómenos climáticos extremos en los ecosistemas terrestres.

Incluye medidas para contribuir a la adaptación al cambio climático, que incidan en la reducción de los sus efectos negativos.



Asimismo, la iniciativa se vincula estrechamente con el ODS 15, ya que los fondos obtenidos mediante la titularización se destinarán a la conservación de las áreas protegidas, asegurando su manejo sostenible y promoviendo la restauración de ecosistemas degradados. Incorpora valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la contabilidad nacional o local en cuanto a los procesos de planificación y desarrollo, o las estrategias de reducción de la pobreza



Finalmente, la reforma fomenta la cooperación público-privada y la atracción de inversión a través de mecanismos financieros como fideicomisos, lo que refuerza el ODS 17. La integración de nuevos actores en la gestión de áreas protegidas permite generar mayores oportunidades de financiamiento, garantizando la sostenibilidad de estos espacios a largo plazo.

El proyecto incluye mecanismos innovadores para financiar las acciones de país orientadas a lograr un desarrollo sostenible

Ahora bien, la viabilidad del proyecto dependerá del respectivo informe jurídico o económico.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SIMILARES³

De acuerdo con la revisión realizada por el Área de Investigación y Gestión Documental (AIGD) de este Departamento y conforme la tematica desarrollada en el proyecto de ley, no se encontraron antecedentes legislativos relacionados con esta iniciativa.

³ Elaborado con la colaboración de **Tonatiuh Solano Herrera**, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos



IV. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En esta sección se aborda preliminarmente varios aspectos relacionados con la iniciativa legislativa, entre ellos:

4.1. Protección constitucional y legal

El Departamento en otros Informes relacionados con la temática ambiental había señalado que la Sala Constitucional, previo a la promulgación del artículo 50 constitucional en su jurisprudencia ya reconocía: *la protección y preservación del medio ambiente como un derecho fundamental (sentencia número 2233-93), al derivarlo de lo dispuesto en los artículos 21 (derecho a la salud), 69 (exigencia constitucional a la explotación racional de la tierra) y 89 (protección de las bellezas naturales), todos de la Constitución Política* (Zeledón, Oficio AL-DEST-INN-010-2023 y AL- DEST-IJU-125-2024)

Posteriormente, el artículo 50 de la Carta Fundamental, dispuso lo siguiente:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”⁴

Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones.”⁵

De la norma transcrita se deriva el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, siendo reconocido por la Sala Constitucional⁶ como

⁴Así reformado mediante Ley N° 7412 de 3 de junio de 1994, publicada en la Gaceta N° 111 de 10 de junio de 1994.

⁵

Así adicionado este párrafo mediante Ley N° 9849 del 5 de junio del 2020, publicada en la Gaceta N° 159 del 02 de julio del 2020.

⁶



un derecho fundamental, consagrado y garantizado por el Derecho de la Constitución.

Varios juristas costarricenses han señalado que:

*“... el **derecho a la protección del ambiente** ha sido encasillado por la doctrina dentro de la **tercera generación de Derechos Humanos**... Tiene por objeto la **tutela de la vida, la salud y el equilibrio ecológico**. Vela por la conservación de los recursos naturales, el paisaje y los bienes culturales.”*

El derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho subjetivo concebido para todos y cada uno de los sujetos, oponible a cualquiera (Estado y/o particular) y con posibilidad de ser ejercitado a nombre de cualquiera por formar parte de los denominados “intereses difusos”⁷

Incluso se sostiene por la doctrina que el objeto del derecho ambiental es la tutela de la vida, la salud y el equilibrio ecológico.

Tales derechos y garantías, fruto de la reforma Constitucional promovida mediante Ley N°7412 de 3 de junio de 1994, pone de manifiesto el deber del Estado costarricense de establecer los órganos, medios y mecanismos necesarios para garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; es decir, asegura y protege ese derecho contra toda actividad que atente contra el mismo.

La Sala Constitucional ha indicado en su jurisprudencia, especialmente en su Resolución N° 644-99 del 29 de enero de 1999, que esa norma constitucional le impone un doble comportamiento al Estado, a saber:

*“(...) por un lado **debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado**, y por otro lado, **debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales**”. (La negrita y el destacado no es del original)*

Desde la reforma constitucional antes indicada, la Sala Constitucional a través de numerosas sentencias, ha colocado la estabilidad y armonía ecológica como un derecho corolario del derecho a la salud y consecuentemente del derecho a

Ver Voto N° 1394-94 de las quince horas veintiún minutos del 16 de marzo de 1994 que resolvió la Consulta Legislativa N° 0793-94.

⁷ Ricardo Zeledón Zeledón realizada citado por Peña Chacón Mario, Tesis de Derecho Ambiental 1ed -San José Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, 2008, p 25.



la vida⁸ pero además ha desarrollado el principio de progresividad entendido como la imposibilidad de que la tutela del Estado en esta materia pueda disminuir y al contrario debe ser cada vez mayor en el tanto dicho principio se encuentra en el ámbito de los derechos fundamentales, como de mejor forma lo explica la Sala Constitucional:

*"El legislador al desarrollar los derechos fundamentales debe velar por su progresiva intensificación y extensión de su eficacia y, en general, por su plena efectividad, para evitar cualquier regulación regresiva y restrictiva. (Ver, entre otras, sentencia número 2003- 02794 de las catorce horas cincuenta y dos minutos del ocho de abril de dos mil tres). En materia ambiental el principio de progresividad implica por un lado la obligación de adoptar soluciones graduales evitando medidas drásticas en pro de la protección del entorno. La progresividad evita soluciones extremas que comporten la anulación de derechos fundamentales a las personas humanas balanceando los tres objetivos principales -ambiental, social y económico- ya mencionados. Por otro lado, como pauta de interpretación y operatividad de un derecho fundamental, la progresividad implica que el esfuerzo hecho por el Estado en cuanto a la protección del ambiente no puede disminuir, sino que debe ser cada vez mayor; sobre todo a partir de las reglas derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Declaración de Río."*⁹ (El subrayado no es del original)

8

"...La vida humana sólo es posible en solidaridad con la naturaleza que nos sustenta y nos sostiene, no sólo para alimento físico, sino también como bienestar psíquico: constituye el derecho que todos los ciudadanos tenemos de vivir en un ambiente libre de contaminación, que es la base de una sociedad justa y productiva. Es así como el artículo 21 de la Constitución Política señala: «La vida humana es inviolable.» Es de este principio constitucional de donde innegablemente se desprende el derecho a la salud, al bienestar físico, mental y social, derecho humano que se encuentra indisolublemente ligado al derecho de la salud y a la obligación del Estado de proteger de la vida humana. Asimismo, desde el punto de vista psíquico e intelectual, el estado de ánimo depende también de la naturaleza, por lo que también al convertirse el paisaje en un espacio útil de descanso y tiempo libre es obligación su preservación y conservación. Aspecto este último que está protegido en el artículo 89 constitucional... Proteger la naturaleza desde el punto de vista estético no es comercializarla ni transformarla en mercancía, es educar al ciudadano para que aprenda a apreciar el paisaje estético por su valor intrínseco" (Sala Constitucional Sentencia número 3705-93...) Además pueden ser consultados entre otros, las resoluciones: 6340-2017, 4001- 2005, 1173-2005, 2270-2001, 705-1999, 2806-1998, 1154-1996.

9

Sala Constitucional voto número 2010-18702.



Con base en lo expuesto, se puede señalar que **cualquier proyecto de ley que se impulse en materia ambiental debe de cumplir con los principios de no regresión y progresividad** que emanan de los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 1 y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En otras palabras, **el legislador se ve obligado a no aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, el derecho de todos a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.**

Paralelamente a esa defensa de los derechos ambientales, los legisladores deben adoptar medidas legislativas (leyes) que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales y legales que garanticen la protección del ambiente.

En el pasado este Departamento ha indicado que la finalidad de que el legislador observe éstos principios “(...) *es evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación, por lo que si esas son algunas de la eventuales consecuencias de la aplicación de la eventual ley se estaría vulnerando estos principios constitucionales y las normas constitucionales que le dan sustento jurídico, es decir, el artículo 21, 50, 69 y 89 de la Carta Magna*”.¹⁰

Ley N°7788, Ley de Biodiversidad del 30 de abril de 1998

En los artículos 1,2,3,4 y5 de esta ley se establecen el objeto, la soberanía que ejerce el Estado, el ámbito de aplicación y el marco de interpretación de la ley.

- El objeto de esta ley es conservar la biodiversidad y el usosostenible de los recursos, así como distribuir en forma justa losbeneficios y costos derivados.
- El Estado ejercerá la soberanía completa y exclusiva sobre los elementos de la biodiversidad.
- En cuanto al ámbito de aplicación, la ley establece expresamente que se aplicará sobre los elementos de la biodiversidad que se encuentran bajo la soberanía del

¹⁰ Departamento de Servicios Técnicos. OFICIO N° ST-175-2012-TS de 28 de agosto de 2012.



Estado, así como sobre los procesos y las actividades realizados bajo su jurisdicción o control, con independencia de aquellas cuyos efectos se manifiestan dentro o fuera de las zonas sujetas a jurisdicción nacional.

- Esta ley regulará específicamente el uso, el manejo, el conocimiento asociado y la distribución justa de los beneficios y costos derivados del aprovechamiento de los elementos de la biodiversidad.
- Referente a las exclusiones de aplicación, el numeral 4 de este cuerpo legal dispone que Esta ley no se aplicará al acceso al material bioquímico y genético humano, que continuará regulándose por la Ley General de Salud, No. 5395, de 30 de octubre de 1973, y por las leyes conexas.
- Tampoco se aplican estas disposiciones al intercambio de los recursos bioquímicos y genéticos ni al conocimiento asociado resultante de prácticas, usos y costumbres, sin fines de lucro, entre los pueblos indígenas y las comunidades locales. Lo dispuesto en la ley no afecta la autonomía universitaria en materia de docencia e investigación en el campo de la biodiversidad, excepto si las investigaciones tuvieren fines de lucro.
- Este ordenamiento jurídico sirve de marco para la interpretación del resto de las normas que regulan la materia objeto de esta ley.

Con respecto al Sistema Nacional de Áreas de Conservación(SINAC), esta ley contempla en el Capítulo II sobre la Organización Administrativa, una Sección II referida a este sistema, conformada por los artículos 22 al 43 de este cuerpo legal, disposiciones que regulan todo lo relativo a:

- La naturaleza jurídica del SINAC, su organización administrativa, integración y funciones de los diferentes órganos que lo conforman.
- La estructura administrativa y definición de las áreas de conservación dentro del sistema.
- Definición del Órgano de Administración Financiera del Consejo Nacional de Áreas de Conservación.
- El financiamiento del SINAC y los instrumentos financieros que la ley autoriza a este sistema para administrar los fondos que ingresen al SINAC por cualquier concepto, ya sea por medio de fideicomisos u otros instrumentos, aunque dichos fondos o recursos sen para todo el sistema, o específicos para cada Área de Conservación.



Asimismo, en los numerales 35 al 43 de esta ley se establecen disposiciones relacionadas con:

- El financiamiento, instrumentos financieros como el pago de servicios ambientales,
- Autofinanciamiento del sistema, contratos y concesiones, modalidades contractuales,
- Fondos y recursos existentes conforme la legislación en vigente (ambiental y forestal);
- Autorización al SINAC para establecer tarifas de ingreso a todas las áreas protegidas estatales, así como por la prestación de servicios en las áreas;
- El manejo de los fondos recaudados por medio del timbre pro-parques nacionales, establecido en el artículo 7 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales de 17 de agosto de 1977 y su forma de distribución según ley

4.2. Naturaleza jurídica del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

De conformidad con el artículo 22 de esta ley, el SINAC se crea como un sistema, que tiene personería jurídica propia; desconcentrado y participativo, siendo un sistema de gestión y coordinación institucional, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

En la pagina web del Sistema de Áreas de Conservación (SINAC)¹¹ se desarrollan en forma breve el valor público, misión y visión de este sistema:

Valor público: “Conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que permitan asegurarles a todos los ciudadanos un ambiente ecológicamente equilibrado, como base del desarrollo del país”.

Misión

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica gestiona integralmente la conservación y manejo sostenible de la vida silvestre, los recursos

¹¹<https://www.sinac.go.cr> consultado el 07 de marzo del 2025



forestales, las áreas silvestres protegidas, cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, en conjunto con actores de la sociedad, para el bienestar de las actuales y futuras generaciones.

Visión

Un Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) que lidera la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales, que aplica la ciencia y la técnica para la toma de decisiones, con gestión participativa y equitativa para mejorar y mantener los servicios ecosistémicos, que contribuya al desarrollo sostenible de Costa Rica.

Organización Administrativa

En forma adicional el artículo 23 de la Ley de Biodiversidad, establece la organización administrativa del Sistema, conformado por los siguientes órganos:

- 1.-El Consejo Nacional de Áreas de Conservación.
- 2.-La Secretaría Ejecutiva.
- 3.-Las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación.
- 4.-Los consejos regionales de Áreas de Conservación.
- 5.-Los consejos locales.

De estos órganos que conforman el SINAC, destacan la estructura administrativa de las Áreas de Conservación, las cuales según lo dispuesto en el artículo 27 de esta ley, están conformadas por las siguientes unidades administrativas:

a) El Consejo Regional del Área de Conservación. b) La Dirección Regional de Área de Conservación. c) El comité científico-técnico. d) El órgano de administración financiera de las áreas protegidas.

La última unidad administrativa contemplada en el inciso d) del numeral 27 citado es el Órgano de Administración Financiera y conforme lo establecido en el artículo 33 de esta ley, ***el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, será el responsable de definir los lineamientos generales para conformar los mecanismos y los instrumentos de administración financiera para los Consejos Regionales de cada área de conservación***, asegurándose de que se cumplan principios y criterios especificados en dicha norma.

Con base en lo anterior y tomando en consideración que los numerales 35 al 43 contemplan disposiciones que rigen todo lo relativo al financiamiento, autofinanciamiento e instrumentos financieros del SINAC, la facultad de



titularización de fondos propios que se pretende otorgar al Sistema y los vehículos de propósito especial, se le aplica lo dispuesto en esos artículos y evidentemente debe cumplir con los principios y criterios que contempla el artículo 33 citado.

V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa objeto de estudio consta de un artículo único que propone adicionar los artículos 36 bis, 36 ter y 36 quater a la Ley N° 7788, Ley de Biodiversidad del 30 de abril de 1998 y sus reformas.

En virtud de que previo al dictamen afirmativo de la iniciativa legislativa se aprobaron dos mociones de fondo que modificaron el texto dispositivo de los artículos 36 bis y 36 ter, a continuación, se brinda una comparación entre el texto base y el dictaminado.

Artículo 36 bis

Texto Base	Texto Dictaminado
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 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 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 <u>áreas silvestres protegidas</u> y por la cual se cobre una tarifa, entrada o	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,



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	entrada o cualquier ingreso bajo cualquier título. La finalidad de dicha titularización será <i>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.</i> <i>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.</i> 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 <i>citados</i> en este artículo
--	--



titularizables enunciados en este artículo.	
--	--

Al realizar una lectura comparativa entre el texto base y el dictaminado se puede observar que su contenido normativo guarda conexidad entre sí.

Además, se puede determinar que las principales modificaciones entre ambos textos se concentran en los dos primeros párrafos, en el nuevo tercer párrafo que adiciona al texto propuesto y en el último párrafo del artículo 36 bis de análisis.

Párrafo primero.

En este párrafo las modificaciones efectuadas mediante moción están dirigidas a sustituir “áreas de conservación” por “Áreas Silvestres Protegidas”, lo cual es técnicamente correcto, pues así es como se definen en el SINAC.

Por seguridad jurídica de la futura norma legal, aunque no se modifica, es necesario que se aclare el alcance de los “canjes de deuda”, pues esa terminología no está contemplada o regulada en la ley 7788 que se pretende modificar como fuente de ingreso del SINAC. Habría que observar otra legislación, en este caso, posiblemente, la Ley de Restructuración de la Deuda Pública, Ley N°8299 de fecha 22 de agosto de 2002.

Párrafo segundo.

En cuanto a la facultad que se pretende otorgar al SINAC para titularizar los fondos propios que generen las Áreas Silvestres Protegidas, esta asesoría considera que es factible en la medida en que el Órgano de Administración Financiera, establecido el inciso d) del numeral 27 de la Ley de Biodiversidad, referido a la estructura administrativa de las Áreas de Conservación, determine que esta técnica financiera se encuentra dentro de los lineamientos generales para conformar los mecanismos y los instrumentos de administración financiera para los Consejos Regionales de cada área de conservación, debiendo asegurarse que la titularización y los fondos de titularización cumplen con los principios y criterios establecidos en el artículo 33 de esa ley, siendo estos los siguientes:



- 1.-Deberá asegurar la integridad del Sistema.
- 2.-Su estructura deberá ser clara y altamente participativa en todos los aspectos, sin menoscabo de eficiencia y agilidad.
- 3.-Deberá asegurar el cumplimiento y el seguimiento de las políticas nacionales de las tareas y los fondos asignados a su responsabilidad.
- 4.-Deberá incluir mecanismos permanentes de información actualizada y oportuna, tanto para los órganos del Sistema, como para el resto del sector público y la sociedad.

Además, esta facultad debe ser acorde con las disposiciones legales que ya facultan al SINAC para administrar sus propios fondos y crear instrumentos financieros, tal y como se señaló en el acápite 4.2 de este informe; es decir, se le aplica lo dispuesto en los artículos 35 al 43 de la Ley de Biodiversidad.

En forma adicional, se estima conveniente que las y los legisladores tengan suficientes elementos de juicio considerar lo que significa la titularización y qué es un fondo de titularización, aspectos relevantes para el análisis de la reforma propuesta en la iniciativa legislativa.

Titularización¹²

La titularización es: *“una técnica financiera que permite a una empresa convertir sus activos¹³ en valores negociables en el mercado financiero”, la cual se ha utilizado*

¹²<https://atona.es/economia/que-es-un-fondo-de-titularizacion> consultado 17/3/2025

¹³1. Activos financieros

Los activos financieros son aquellos que tienen un valor económico y que pueden ser negociados en el mercado. Estos activos pueden ser títulos de deuda, como bonos o pagarés, o acciones de empresas. La titularización de estos activos permite a las empresas obtener financiamiento a un costo menor que el que tendrían que pagar si emitieran deuda directamente.

2. Activos inmobiliarios

Los activos inmobiliarios son aquellos que tienen un valor económico y que están relacionados con el sector inmobiliario. Estos activos pueden ser edificios, terrenos, locales comerciales, entre otros. La titularización de estos activos permite a las empresas obtener financiamiento a un costo menor que el que tendrían que pagar si solicitaran un préstamo hipotecario.

3. Activos de consumo



desde hace décadas en los mercados nacionales e internacionales, y que ha ganado popularidad en los últimos años en América Latina.

Asimismo, la titularización permite a las empresas obtener financiamiento a través de la venta de estos activos a un fondo de titularización, que a su vez emite valores negociables respaldados por dichos activos. Ciertamente, el objetivo de la titularización es convertir activos en valores negociables que puedan ser comprados y vendidos en el mercado de valores.

En ese sentido, el financiamiento del SINAC y de sus Áreas Silvestres Protegidas, pareciera ser uno de los objetivos que pretende la propuesta legislativa, al autorizar al SINAC la facultad para titularizar los fondos propios que generen las Áreas Silvestres Protegidas, siendo estos enumerados en dicha disposición.

Fondo de titularización

Un fondo de titularización es un instrumento financiero que se utiliza para agrupar diferentes tipos de activos financieros y convertirlos en valores negociables. Estos activos pueden ser hipotecas, préstamos de consumo, facturas por cobrar, entre otros.

En el caso específico del SINAC, se trata de fondos provenientes de las 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 estas áreas, lo cual es posible.

También se define el fondo de titularización como: “una estructura financiera que permite a los titulares de activos transformarlos en valores negociables en el mercado de capitales.”

En otras palabras, es una herramienta que se utiliza para convertir activos ilíquidos en instrumentos financieros líquidos que pueden ser comprados y

Los activos de consumo son aquellos que tienen un valor económico y que están relacionados con el consumo de bienes y servicios. Estos activos pueden ser préstamos personales, tarjetas de crédito, entre otros. La titularización de estos activos permite a las empresas obtener financiamiento a un costo menor que el que tendrían que pagar si solicitaran un préstamo personal.



vendidos en el mercado. Esto indudablemente podría dinamizar los ingresos del SINAC.

A su vez, se concibe como: *un instrumento financiero que se utiliza para transferir el riesgo de ciertos activos a un grupo de inversores*, eso sí, a cambio de un incentivo de valor monetario.

Entonces, el objetivo principal de un fondo de titularización es proporcionar liquidez a los titulares de activos (en este caso SINAC), quienes de otra manera tendrían que esperar a que los activos se vendan en el mercado, y ese no es el propósito de las Áreas Silvestres Protegidas.

Los fondos de titularización como instrumento o herramienta podrían financiar proyectos o adquirir otros activos mediante la emisión de títulos respaldados por los flujos de efectivo generados por las Áreas Silvestres, siendo una alternativa de financiamiento para el Sistema pues tiende a diversificar sus fuentes de financiamiento.

A su vez, los inversionistas que adquieren los valores negociables emitidos por los fondos de titularización tienen la oportunidad de invertir en una cartera diversificada de activos financieros con diferentes niveles de riesgo y rentabilidad.

En síntesis, un fondo de titularizaciones un buen instrumento financiero que se utiliza para agrupar diferentes tipos de activos financieros y convertirlos en valores negociables, y de ello se podría beneficiar el SINAC.

Otro de los temas en este párrafo segundo consiste en que la finalidad de la 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.

Esto tiene relación con la enmienda realizada mediante la aprobación de moción de fondo del artículo 36 bis, sobre ella, esta asesoría considera que mejora la redacción de la norma legal y le brinda mayor precisión técnica, no obstante, se estima necesario explicar lo que significa *“fondos monetarios”*.¹⁴

¹⁴Qué son los fondos de inversión monetarios - Finect



Los fondos monetarios son una categoría de fondos de inversión cuya cartera está formada por activos del mercado monetario. Es decir, son fondos de inversión de renta fija que invierten en títulos de deuda pública caracterizados por vencimientos a corto plazo y un riesgo crediticio muy reducido.

La característica común de los activos en los que invierte un fondo monetario es que pueden convertirse en dinero de forma muy fácil, ya que tienen vencimientos inferiores a los 12 meses. Por tanto, tienen una gran liquidez.

Estos fondos de inversión tienen como objetivo mantener la inversión y obtener una rentabilidad acorde a los tipos de interés del mercado monetario. De suyo, los fondos monetarios están pensados para un inversor conservador que quiera preservar el capital y sacar un rendimiento a ese dinero. Ahora bien, no se puede esperar que este tipo de productos tengan una gran rentabilidad.

Fernando Luque, editor de Morningstar España, en un Consultorio Finect señaló:

“Los fondos monetarios han sido los grandes olvidados de los últimos años y con razón, porque las rentabilidades no paraban de caer. Dentro de un entorno de subidas de tipos de interés, los monetarios son un instrumento muy válido. A diferencia de las Letras del Tesoro, es un instrumento más dinámico. La ventaja es la disponibilidad para poder venderlo cuando se necesite. Es un vehículo de inversión muy interesante ahora mismo”,

Estas son las principales ventajas de los fondos monetarios:

- *Ofrecen una gran liquidez.*
- *Tienen una menor exposición al riesgo que otros fondos de inversión.*
- *Permiten preservar el capital invertido.*
- *Suelen tener bajas comisiones*

Los principales inconvenientes de los fondos monetarios son los siguientes:

- *Cobran comisiones de gestión, como ocurre en el resto de fondos.*
- *La disponibilidad del dinero no es inmediata.*

Nuevo párrafo tercero.

Este proceso de transformación se lleva a cabo mediante la creación de un fondo de inversión que adquiere los activos y emite valores negociables respaldados



por ellos. Estos valores se conocen como bonos de titularización y se venden a los inversores en el mercado.

El párrafo lo que asegura es que 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 o mediante otros instrumentos de gestión que defina el SINAC.

En criterio de esta asesoría esa modificación es acertada y acorde a la normativa que rige al Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Otra medida de garantía en el párrafo consiste en que los fondos producidos sean utilizados de acuerdo con un plan de inversión anual elaborado por el SINAC, quien definirá la metodología y los criterios de priorización de proyectos.

Por otro lado, es importante destacar que los fondos de titularización tienen un riesgo asociado, ya que dependen del rendimiento de los activos que respaldan los bonos de titularización. Por lo tanto, es importante que los inversores evalúen cuidadosamente los riesgos antes de invertir en un fondo de titularización, en el caso del SINAC esa valoración tendrá que hacerla unidad administrativa correspondiente conforme lo dispuesto en la ley.

Párrafos cuarto, quinto y sexto

El contenido dispositivo de estos párrafos no fue modificado en el texto dictaminado, por lo que se mantiene su identidad y conexidad entre ambos textos, no se hace comentario pues anteriormente se explicó lo relativo a los fondos de titularización.

Párrafo séptimo

Este párrafo es el último del artículo, siendo que la única modificación que se logra detectar es la sustitución del término “enunciados” por “citados”, la cual se considera técnicamente correcta dado que su redacción le brinda mayor precisión a la norma legal.

Corolario

En esa línea de pensamiento, pareciera que es factible que las y los legisladores adicionen un nuevo artículo 36 bis a la Ley N° 7788 supra-citada, que faculte al



SINAC para titularizar los fondos propios que generen las Áreas Silvestres Protegidas, entre ellos:

- Las tarifas de ingreso a todas las áreas protegidas estatales, así como el cobro por la prestación de servicios en las áreas, las cuales se establecen y son reguladas en el artículo 42 de esta ley.
- El pago de servicios ambientales, definidos y regulados en el numeral 37 de este cuerpo legal.
- Los canjes de deuda, no regulados expresamente en esta ley y no queda claro a que ingreso exactamente se refiere
- Los cánones establecidos por ley.
- El pago por cualquier otra actividad que se realice dentro de las Áreas Silvestres Protegidas por la cual se cobre una tarifa, entrada o cualquier ingreso bajo cualquier título.

Y aunque la norma propuesta enumera aquellas fuentes de ingreso de recursos que perciba el SINAC y constituyan fondos propios, el texto de la iniciativa legislativa no hace referencia alguna a los recursos o fondos que se perciban por concepto de timbre de parques nacionales, regulado en el artículo 43 de la Ley de Biodiversidad, surgiendo la duda si están excluidos o incluidos de esa posibilidad de ser titularizables, tal y como se indica en el párrafo final del artículo 36 bis propuesto, donde expresamente se excluye las transferencias de los presupuestos de la República de esa facultad que se propone otorgar al SINAC para titularizar los fondos propios.

Por otra parte, el artículo 36 citado en líneas anteriores, ya autoriza al Sistema para administrar los fondos que ingresen al Sistema por cualquier concepto, por medio de fideicomisos u otros instrumentos, ya sean estos para todo el sistema, o específicos para cada Área de Conservación.

Incluso este numeral 36 establece que el Fondo de Parques Nacionales, creado por la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084, de 24 de agosto de 1977, se transforma en el Fideicomiso de áreas protegidas, dedicado exclusivamente a los fines para los que fue creado.



A su vez, el numeral 38 de este cuerpo legal establece que, el Sistema utilizará en las Áreas de Conservación, para su funcionamiento, la totalidad de los fondos que generen sus actividades, tales como las tarifas de ingreso a las áreas protegidas o las concesiones de servicios no esenciales. Estos serán administrados por medio del Fideicomiso de áreas protegidas. Y dice además, que los fondos que generen las áreas protegidas serán exclusivamente para su protección y desarrollo, en ese orden de prioridad. Siendo que el Consejo Nacional de las Áreas de Conservación será el órgano que definirá los presupuestos anuales, de manera que el Sistema se fortalezca en su integridad.

Además, conforme el artículo 41 de esa misma ley, para el fiel cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, N° 7317, de 30 de octubre de 1992; la Ley Forestal, N° 7575, de 13 de febrero de 1976; la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, N° 6084, de 24 de agosto de 1977, y la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554, de 4 de octubre de 1995, atender los gastos que deriven de ellas, ***el Sistema contará con los aportes de los presupuestos de la República y los recursos de los fondos ya existentes en el Sistema, los cuales podrán administrarse bajo la figura de un fideicomiso o con los instrumentos financieros que se definan.***

Finalmente, como se indicó en el acápite 4.2 de este informe corresponde a la unidad administrativa del SINAC, específicamente al ***Consejo Nacional de Áreas de Conservación, definir los lineamientos generales para conformar los mecanismos y los instrumentos de administración financiera para los Consejos Regionales de cada área de conservación***, asegurándose de que se cumplan los siguientes principios y criterios que establece el artículo 33 de esta ley, mencionados en el acápite citado.

Artículo 36 ter

Texto Base			Texto Dictaminado
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 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 ter-	Vehículos	de	Artículo 36 ter- Vehículos de propósito especial
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	Para titularizar los fondos propios que generan las Áreas Silvestres Protegidas, <u>el SINAC deberá utilizar un vehículo de propósito especial constituido y domiciliado en Costa Rica</u>, 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. <u>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 electrónica¹⁵ entre dichas entidades.</u> 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.
---	--

¹⁵ Esta asesoría aclara su significado. Una subasta inversa electrónica es un tipo de subasta donde los proveedores presentan ofertas a través de un sistema online, y el ganador es aquel que ofrece el precio más bajo por un bien o servicio. En lugar de pujar al alza como en una subasta tradicional, los proveedores compiten para bajar el precio. Este método se utiliza para la adquisición de bienes y servicios normalizados. En https://www.google.com/search?q=subasta+inversa+electr%C3%B3nica&oq=subasta+inversa+electr%C3%B3nica&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyCQgAEEUYORiABDIICAEQABgWGB4yCAGCEAAYFhgeMggIAxAGBYYHjIICAQQABgWGB4yCAGFEAAYFhgeMggIBhAAGBYYHjIICAcQABgWGB4yCAGIEAAYFhgeMgoICRAAGAoYFhge0gEJOTAzMmowajE1qAIIsAIB8QUAb7YoVuI7d_EFAG-2KFbiO3c&sourceid=chrome&ie=UTF-8



Mercado de Valores y su reglamentación.	
---	--

Al efectuar una lectura comparativa entre el texto base y el dictaminado, se logra establecer que la reforma realizada mediante moción a este artículo 36 ter se circunscribe a sustituir “áreas de conservación” por “Áreas Silvestres Protegidas”, lo cual, como se indicó en el análisis del primer párrafo del artículo 36 bis se estima técnicamente correcto.

Respecto a su contenido dispositivo se comparte el criterio externado por el Ministerio de Ambiente y Energía, en el Oficio N°DM-924-2023 DAJ-MINAE-1292-2023 -2023, del 7 de noviembre del 2023, que en lo conducente señala:

“36 ter Si bien el artículo 14 de la Ley de Administración Financiera N° 8131 fue derogado por el artículo 135 inciso d) la Ley de Contratación Pública N°9986 vigente, y actualmente un fideicomiso autorizado por ley no requiere que la ley regule las condiciones generales que se incluirán en el contrato de fideicomiso; aún prevalece la norma de que el fideicomiso debe estar como tal autorizado expresamente por ley especial; esto de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la ley 9986 y el numeral 219 del reglamento a dicho cuerpo normativo.

En este contexto normativo, es necesario que, si se pretende utilizar la figura del fideicomiso como vehículo para la titularización que el mismo esté autorizado en particular y de forma expresa para por la norma de rango legal, para ello se propone seguir algunas de las siguientes vías: a) que el artículo 36 ter propuesto cree expresamente dicho fideicomiso o b) que se haga referencia a que el fideicomiso que se utilizará será el ya creado en el último párrafo del artículo 36 de la Ley de Biodiversidad N° 7788 y concretar los fines que, podrían ser los mismos de la titularización pero sin obviar los actuales fines del Fondo de Parques.”

Este criterio confirma lo expuesto por esta asesoría en el análisis del artículo 36 bis, en existe normativa tanto en la Ley de Biodiversidad como en la Ley de Contratación Pública que regula todo lo referente a la figura del fideicomiso y en cuanto al financiamiento, así como en el uso de instrumentos financieros, la legislación vigente otorga al SINAC las facultades suficientes para administrar los fondos que perciba por cualquier concepto, sea transferencia o recursos propios.

No obstante, si se continua con la aprobación de la norma, también el artículo 36 ter que se busca adicionar a la Ley de Biodiversidad pretende regular lo referente a los “vehículos de propósito especial”, en ese sentido, a continuación se explica esa figura jurídica.



Un **vehículo de propósito especial (SPV)** es una entidad legal creada con un propósito específico, como financiar un proyecto o adquirir activos. Las empresas crean SPVs para aislar riesgos, proteger activos y obtener financiamiento a tasas favorables¹⁶

Siguiendo con la interrogante de ¿Qué es un vehículo de propósito especial (SPV)? Consistiría en una entidad de propósito especial, también llamada (SPE), es una subsidiaria creada por una empresa matriz para aislar los riesgos financieros. La condición jurídica de empresa (suponemos que este no es el alcance que se quiere en este proyecto de ley) independiente garantiza la seguridad de sus obligaciones, incluso en caso de quiebra de la empresa matriz. Por esta razón, una entidad de propósito especial a veces se denomina entidad remota en caso de quiebra, como se observa es muy al estilo del sector privado.

Ahora, en términos negativos, si se explotan las lagunas contables, estas técnicas pueden convertirse en una forma financieramente destructiva de ocultar la deuda de una empresa, como fue el caso en el escándalo de Enron de 2001.

Resultados clave

- Una SPV es creada por una corporación como una empresa separada con su propio balance para aislar el riesgo financiero.
- Puede utilizarse para asumir una empresa arriesgada y al mismo tiempo reducir cualquier impacto financiero negativo en la empresa matriz y sus inversores.
- Alternativamente, la SPV puede ser una sociedad holding para la titulización de deuda.
- Los capitalistas de riesgo también utilizan los SPV para consolidar un conjunto de capital para invertir en una nueva empresa.
- En el pasado, las empresas han utilizado SPV para ocultar pérdidas financieras.

Observando las características, las y los señore diputados tendrán que reflexionar si este tipo de instrumento le conviene al SINAC, en sus Áreas

¹⁶<https://www.wikieconomia.org/diccionario financiero> consultada el 17 de marzo del 2025



Silvestres Protegidas, siendo parte de la Administración Pública, y dado que son inalienables e inembargables, fuera del comercio.

Comprensión de los vehículos de propósito especial (SPV)

Una empresa matriz crea un SPV para aislar o titularizar los activos de una empresa separada que a menudo no se incluye en el balance. Puede crearse para llevar a cabo un proyecto arriesgado y al mismo tiempo proteger a la empresa matriz de los riesgos más graves de su fracaso.

En otros casos, se puede crear una SPV únicamente para titularizar deuda, de modo que los inversores puedan tener confianza en su reembolso.

En cualquier caso, las actividades de la SPV se limitan a la adquisición y financiación de activos específicos, y la estructura empresarial separada sirve como método para aislar los riesgos de estas actividades. La SPV podrá actuar como contraparte de swaps y otros derivados sensibles al crédito.

Una empresa puede crear un SPV en forma de sociedad limitada, fideicomiso, corporación o corporación de responsabilidad limitada, entre otras opciones. Puede diseñarse para que sea de propiedad, operación y financiación independientes. En cualquier caso, los SPV ayudan a las empresas a titularizar activos, formar empresas conjuntas, aislar activos corporativos o realizar otras transacciones financieras.

En el capitalismo de riesgo, un grupo de inversores utiliza los SPV para agrupar sus activos con el fin de lanzar un nuevo negocio o invertir en una nueva empresa. Por lo general, un SPV solo realiza una inversión en una empresa, mientras que un fondo de inversión puede realizar múltiples inversiones durante un período de tiempo.

Indicadores financieros de SPV

Como advertencia, las finanzas del SPV no pueden mostrarse en el balance de la empresa matriz como capital o deuda. En cambio, sus activos, pasivos y patrimonio neto aparecerán únicamente en su propio balance.

La idea del planteamiento es si con estos instrumentos se salvaguarda el patrimonio del Estado, o bien se pone en riesgo a las y los inversionistas, en el



tanto que ese tipo de activos no pueden salir de la órbita del Estado, situación que convendría la analizara al fondo la Superintendencia General de Entidades Financieras SUGEF y la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL).

Artículo 36 quater

Texto Base	Texto Dictaminado
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 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 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.	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.

Este artículo no fue modificado en el texto dictaminado, en criterio de esta asesoría el contenido dispositivo de artículo debe ser redactado con mayor precisión técnica sobre todo lo relativo a la exclusión de lo dispuesto en el artículo 80 inciso d) de la Ley de Administración Financiera de la República y presupuestos públicos. Ciertamente, se acoge la recomendación emitida por el Ministerio de Ambiente y Energía en su Oficio DM-924-2023 DAJ-MINAE-1292-2023 -2023 citado, en el sentido de que debe mejorarse la redacción indicar que



lo que se exceptúa es el requisito que emite la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

1. La viabilidad del proyecto de ley depende de que se tomen en consideración las recomendaciones emitidas por este Departamento y las autoridades consultadas sobre el articulado.
2. Además, en criterio de esta asesoría la Ley N° 7788, Ley de Biodiversidad, del 30 de abril de 1998, crea en esa ley una unidad administrativa que constituye un Órgano de Administración Financiera y conforme lo establecido en el artículo 33, ***el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, será el responsable de definir los lineamientos generales para conformar los mecanismos y los instrumentos de administración financiera para los Consejos Regionales de cada área de conservación***, asegurándose de que se cumplan principios y criterios especificados en dicha norma.
3. Por otro lado, en los numerales 35 al 43 de esta ley se establecen disposiciones relacionadas con:
 - El financiamiento, instrumentos financieros como el pago de servicios ambientales,
 - Autofinanciamiento del sistema, contratos y concesiones, modalidades contractuales,
 - Fondos y recursos existentes conforme la legislación en vigente (ambiental y forestal);
 - Autorización al SINAC para establecer tarifas de ingreso a todas las áreas protegidas estatales, así como por la prestación de servicios en las áreas;
 - El manejo de los fondos recaudados por medio del timbre pro-parques nacionales, establecido en el artículo 7 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales de 17 de agosto de 1977 y su forma de distribución según ley.
4. En síntesis, la ley contempla disposiciones que rigen todo lo relativo al financiamiento, autofinanciamiento e instrumentos financieros del



SINAC, la facultad de titularización de fondos propios que se pretende otorgar al Sistema y los vehículos de propósito especial se deben regir por lo dispuesto en su cuerpo normativo, especialmente en lo regulado en los artículos 33 al 43, de la Ley de Biodiversidad. Hay que tener cuidado con esos nuevos instrumentos pues son básicamente diseñados para la operación del sector privado, pues los bienes a cargo del SINAC tiene fueros especiales de protección como bienes demaniales y sus características.

5. En efecto, las áreas silvestres protegidas son bienes de dominio público y parte del patrimonio natural del Estado. Esto significa que no pueden ser objeto de aprovechamiento privado y solo se permiten actividades como investigación, capacitación y ecoturismo, este proyecto de ley está ampliando ese alcance con respaldo de activos de esta naturaleza, que dijimos están fuera del comercio, a través de instrumentos financieros en el mercado, para obtener financiamiento que se reinvierta en las mismas Áreas o compra de terrenos, lo cual esta asesoría tiene dudas de viabilidad, sobre todo en cuanto a los riesgos de los inversionistas puesto que la iniciativa no aclara los tipos de réditos que les pueda producir, y en caso del insolvencia del instrumento, quién respaldaría a esas personas.

VII. TECNICA LEGISLATIVA

En general las observaciones de técnica legislativa fueron efectuadas en el respectivo análisis del articulado.

No obstante, se hace la recomendación de corregir la fecha de la Ley de Biodiversidad, pues por un error material tanto en el texto base como en las mociones de fondo aprobadas que forman parte del texto dictaminado se consigna 23 de abril de 1998, siendo otra la fecha de sanción de esta ley, se recomienda correctamente la ley de la siguiente forma:

“Ley N°7788, Ley de Biodiversidad, 30 de abril de 1998 y sus reformas”

VIII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación



De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política la presente iniciativa requiere para ser aprobada contar con la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

Delegación

De conformidad con el artículo 124 de la Carta Fundamental, el presente proyecto de ley puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones allí dispuestas

Consultas

Obligatorias

- Banco Central de Costa Rica
- Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)
- Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)
- Bancos del Estado

IX. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución, leyes y reglamentos

- Constitución Política de 1949.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Ley N° 7788, Ley de Biodiversidad del 30 de abril de 1998 y sus reformas
- Ley N° 7412 de 3 de junio de 1994
- Ley N° 9849 del 5 de junio del 2020

Departamento de Servicios Técnicos

- Oficio AL- DEST-IJU-125-2024
- Oficio AL-DEST-INN-010-2023



- Oficio N° ST-175-2012-TS de 28 de agosto de 2012.

Poder Ejecutivo

Ministerio de Ambiente y Energía

- Oficio N°DM-924-2023 DAJ-MINAE-1292-2023 -2023 del 7/11/ 2023

Poder Judicial

Sala Constitucional

- Sentencia N° 1394-94 de las quince horas veintidós minutos del 16 de marzo de 1994 que resolvió la Consulta Legislativa N° 0793-94.
- Sentencia N°0644-99 del 29 de enero de 1999.

Bibliografía:

- ZELEDÓN ZELEDÓN Ricardo, citado por Peña Chacón Mario, Tesis de Derecho Ambiental 1ed -San José Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, 2008.

Portales Internet:

- <https://www.sinac.go.cr>
- <https://atona.es/economia/que-es-un-fondo-de-titularizacion>
- <https://www.finect.com>
- Qué son los fondos de inversión monetarios - Finect
- <https://www.bccr.fi.cr>
- <https://www.wikieconomia.org/diccionario-financiero>
- https://www.google.com/search?q=subasta+inversa+electr%C3%B3nica&oeq=subasta+inversa+electr%C3%B3nica&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyCQgAEEUYORiABDIICAEQABgWGB4yCAGCEAAYFhgeMggIAxAAGBYHjIICAQQABgWGB4yCAGFEAAYFhgeMggIBhAAGBYHjIICAcQABgWGB4yCAGIEAAYFhgeMgoICRAAGAoYFhge0gEJOTAzMmowajE1qAIIIsAIB8QUAb7YoVuI7d_EFAG-2KFbiO3c&sourceid=chrome&ie=UTF-8



Elaborado por: nzp
/*Isch// 28-4-2025
c. arch// 23896 IJU-SIST-SIL