



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 15 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Señora
Cinthya Díaz Briceño
Área de Comisiones Legislativas IV
Asamblea Legislativa de la República

Estimada señora:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio AL-DCLEAGRO-022-2021 de 2 de setiembre de 2021, recibido en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley denominado "*Ley para Promover la Titularización de Flujos Futuros Provenientes de la Explotación de Recursos Minerales y Energéticos*", Expediente Legislativo N°22378.

I.- Principales elementos de interés:

1.- La iniciativa señala como objetivo fundamental promover la titularización de los flujos futuros provenientes de las concesiones de la explotación de recursos minerales y energéticos de Costa Rica para pagar la deuda y bajar la tasa de interés. Se trata de titularizar ingresos futuros para trasladar los derechos sobre dichos flujos a un fideicomiso que garantice el pago del financiamiento y el destino de los fondos. En las materias no previstas en la presente ley, se aplicará lo establecido en la Ley No. 7732, Reguladora del Mercado de Valores, del 17 de diciembre de 1997 y sus reformas. Los recursos producto de dichas titularizaciones tendrán como único fin la cancelación de deuda, externa o interna, para mejorar las condiciones en términos de plazo y/o tasa de interés efectiva, respecto de la deuda que se estaría cancelando con esos recursos.

2.- Autorizar al Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica la constitución de fideicomisos y otras figuras que funcionen como vehículos de propósito especial, para que a través de éstas se canalicen los recursos financieros de carácter nacional o internacional, necesarios con el objetivo de pagar deuda pública del Gobierno Central mediante los recursos económicos obtenidos de acuerdo a la presente ley.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 2

3.- Que el Ministerio de Hacienda junto con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) valoren lo concerniente a las expectativas de las concesiones de explotación, sin que ello implique que el primero decidirá sobre el otorgamiento de permisos, análisis y aprobación de estudios sobre la explotación y concesión de recursos minerales y energéticos, para efectos de la estructuración de los flujos futuros.

4.- Que el Poder Ejecutivo disminuya el monto de la emisión de bonos de deuda interna autorizado en el presupuesto de la República para el año correspondiente, en el mismo monto en que obtenga los recursos autorizados por esta ley obtenidos mediante la titularización, al utilizar los recursos para disminuir el monto de deuda interna o externa.

5.- Establecer para la titularización, como requisito previo, la autorización del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y la realización de informes de evaluación de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en cuanto a los efectos en la estabilidad financiera y el impacto en las variables macroeconómicas de la economía costarricense. Sin detrimento de la regulación vigente para la utilización de herramientas financieras como la titularización.

6.- El artículo 1 del Código de Minería, Ley N°6797 de 4 de octubre de 1982, establece que el Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional y en su mar patrimonial, cualquiera que sea el origen, estado físico o naturaleza de las sustancias que contengan y que el Estado procurará explotar las riquezas mineras por sí mismo o por medio de organismos que dependan de él.

Además, el artículo 8 establece: *“...En el área de reserva minera, establecida en este artículo, únicamente podrán otorgarse permisos de exploración, concesiones de explotación minera y beneficio de materiales a trabajadores debidamente organizados en cooperativas dedicadas a la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero, según las condiciones establecidas en esta Ley y su Reglamento...”*. Lo anterior rescata el hecho de que la actividad minera en nuestro país se desarrolla solamente de forma artesanal, en pequeña escala, por lo que debe considerarse la magnitud de las nuevas concesiones, las cuales, siendo pocas por las características mencionadas, podrían no sumar a las pretensiones de obtener recursos por las concesiones futuras que podrían brindarse.

7.- Es preciso para analizar este tema comprender qué se entiende por recursos minerales y energéticos:

“Los recursos minerales forman parte de los recursos naturales no renovables, y por ellos entendemos a todos aquellos materiales geológicos que tienen interés económico como materias primas. Los recursos minerales, en sentido lato, se pueden clasificar en varios grupos en función de sus usos y de sus características. Así, se pueden subdividir en los siguientes grandes grupos: minerales metálicos o menas, minerales y rocas industriales y combustibles fósiles. Los recursos de minerales metálicos o menas, agrupan a las mineralizaciones que se explotan para la



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 3

obtención de elementos metálicos, normalmente, mediante un proceso metalúrgico complejo. Los minerales y rocas industriales engloban a los materiales terrestres, de interés económico y que se utilizan tal cual por la industria, o bien requieren un tratamiento relativamente simple. Los combustibles fósiles constituyen la mayor parte de los recursos geológicos energéticos e incluyen al petróleo, gas natural y carbón. La clasificación de los recursos minerales dentro de los dos primeros grandes grupos, a veces, no es simple, ya que existen sustancias minerales que se utilizan como menas y minerales industriales. Por ejemplo, los sulfuros polimetálicos se explotan para la obtención de concentrados de cobre, zinc y plomo, además de para la obtención de ácido sulfúrico. Otro ejemplo más claro aún es el de la magnetita, que es una mena de hierro, pero también se utiliza como mineral industrial para la obtención de medios densos. También el petróleo y el carbón tienen usos industriales, además de energéticos”¹

Con la finalidad de utilizar estos recursos naturales no renovables, se han creado diversas estrategias para impulsar la economía del mundo, lo que se conoce como transformación productiva, no obstante, esta explotación de recursos naturales se contrapone en múltiples ocasiones a la protección ambiental.

“La degradación del medio ambiente planetario tiene que ver con el consumo masivo de recursos naturales. Los éxitos científicos y tecnológicos, el aumento del nivel de vida en muchos lugares del mundo y el incremento del comercio a lo largo de las últimas décadas han llevado a su consumo creciente a gran escala, en particular de los recursos energéticos fósiles, entre los que destaca el petróleo. Las cuestiones de la energía y el medio ambiente están íntimamente ligadas en el plano histórico global, en un concepto nuevo: la sostenibilidad. Hay, por tanto, dos formas de ver todas estas cuestiones que constituyen perspectivas complementarias: (a) el problema de la deterioración irreparable del medio ambiente, y (b) la utilización de los recursos energéticos y su posible agotamiento.”²

“Las capacidades técnicas para utilizar los recursos del planeta que los humanos han desarrollado en los últimos cien años han producido las siguientes secuelas que, acumuladas, suponen un riesgo cierto para el ecosistema global: • La combustión acelerada de recursos fósiles tiene consecuencias adversas para la atmósfera y para la salud humana. Las capas de recursos fósiles creadas a lo largo de cientos de millones de años serán consumidas en el plazo breve de unos cien años ya que su explotación masiva comenzó tras la segunda guerra mundial (1950-2050). • La combustión produce un exceso de gases de efecto invernadero, sobre todo CO₂, que están llevando al calentamiento global y al cambio climático. Una subida brusca de las temperaturas puede llevar a escenarios propios de catástrofe. • La atmósfera también sufre con los desechos químicos e industriales que han provocado, entre otros efectos, el agujero de la

¹ Gabriel Ruiz de Almodóvar Sel y Rafael Pérez López. GEOLOGÍA DE HUELVA: Lugares de interés geológico. Recursos minerales. Consultado en: <https://books.google.co.cr/>

² Martín Ortega Carcelén. Temas de Derecho Internacional, Tema 7, Noviembre 2011. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/13486/1/MartinOrtegaTema7medioAmbiente.pdf>



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 4

capa de ozono y la lluvia ácida. • La deforestación, la agricultura intensiva y la contaminación terrestre, sobre todo con residuos plásticos y pesticidas, dañan amplias regiones del planeta y afectan a la biodiversidad. • El consumo excesivo de agua en algunas regiones y la desertificación, que produce grandes desplazamientos de población, auguran escasez de este recurso en el futuro. • La pesca extensiva y la polución de los mares y océanos están agrediendo de manera irreversible al medio marino. • La acción del hombre en todo el mundo está produciendo una disminución de las especies vivas, similar a la de grandes extinciones del pasado. • Por último, el uso, para fines bélicos o pacíficos, de la energía nuclear da lugar a elementos radiactivos altamente contaminantes, cuyo almacenamiento y gestión es muy difícil.”³

El cambio climático es una realidad innegable y Costa Rica como un país reconocido internacionalmente como protector del medio ambiente debe velar por qué su legislación refleje el discurso y la imagen que ha proyectado en el mundo. Es por esta razón que proyectos de ley como el que nos ocupa puede generar controversias entre los que defienden la explotación de los recursos minerales y los defensores ambientales.

8.- Se considera relevante hacer mención del desarrollo realizado por la Sala Constitucional en la Resolución N° 06922 – 2010 16 de abril del 2010 a las 2:35 p. m., en la que se aborda el deber que recae sobre el Estado para garantizar la protección ambiental, sus funciones de rectoría, control, fiscalización y coordinación interinstitucional de la materia ambiental:

“VII.- El deber del Estado en la tutela del ambiente. A partir de la reforma del artículo cincuenta constitucional, en la cual se consagró expresamente el derecho ambiental como un derecho fundamental, se estableció también -en forma terminante- la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, el Estado se constituye en el garante en la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales. Es a tenor de esta disposición, en relación con los artículos veinte, sesenta y nueve y ochenta y nueve de la Constitución Política, que se derivó la responsabilidad del Estado de ejercer una función tutelar y rectora en esta materia, según lo dispone la propia norma constitucional en comentario, función que desarrolla la legislación ambiental. Es así como el mandato constitucional establece el deber para el Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho. En este orden de ideas, debe considerarse que la normativa establece al Ministerio del Ambiente y Energía como el órgano rector del sector de los recursos naturales, energía y minas, según lo dispuesto en el artículo dos de la Ley Orgánica de este ministerio, número siete mil ciento cincuenta y dos, de cuatro de junio de mil novecientos noventa. Esta función de rectoría en la materia ambiental, a criterio de la Sala, comprende no solo el establecimiento de regulaciones adecuadas para el aprovechamiento del recurso forestal y los recursos naturales, según lo dispone también el artículo cincuenta seis de la Ley Orgánica del Ambiente, sino que le confiere la importante función de ejercer la rectoría en la materia

³ Ibídem

⁴ Sala Constitucional, Resolución N° 06922 – 2010 16 de abril del 2010 a las 2:35 p. m., consulta del texto completo en el siguiente enlace: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-478016>



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 5

ambiental, consistente en mantener un papel preponderante en esta materia. En este sentido, el control y fiscalización de la materia y actividad ambiental se constituye en una función esencial del Estado según el artículo 50 de la Constitución, en tanto dispone en lo que interesa en el párrafo tercero: "El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho"; lo cual resulta concordante con el principio constitucional establecido en el párrafo segundo del artículo nueve de la Constitución Política, que expresamente prohíbe a los Poderes del Estado la delegación del ejercicio de funciones que le son propias, máxime cuando se constituyen en esenciales. De esta manera, tratándose de la protección ambiental, las funciones de rectoría, control y fiscalización de la materia ambiental, corresponden al Estado, a cargo de las diversas dependencias administrativas.

VIII.- La prevención del riesgo ambiental. *Estableciéndose a nivel constitucional esta obligación del Estado, resulta importante apreciar cómo a nivel de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos también se establecen obligaciones concretas que deben ser respetadas. En materia ambiental se ha definido el deber de prevención que debe existir en este ámbito; la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dispone que:*

"Principio 15.- *Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".*

La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido el daño, las consecuencias biológicas y socialmente nocivas pueden ser irreparables; la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente. Tal como lo señala el instrumento internacional de cita como el mismo artículo cincuenta constitucional, es el Estado el llamado a efectuar esta labor de prevención, y así lo ha reconocido esta Sala al afirmar, mediante sentencia número 2001-6503, de seis de julio de dos mil uno, que:

"El párrafo tercero del numeral 50 Constitucional señala con toda claridad que el Estado debe garantizar, defender y preservar el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; lo que implica afirmar que los entes públicos no sólo están en la obligación de hacer cumplir –a los particulares y otros entes públicos- la legislación ambiental, sino también, ante todo, que deben ajustar su accionar a los dictados de esos cuerpos normativos



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 6

tutelares. Las instituciones del Estado son las primeras llamadas a cumplir con la legislación tutelar ambiental, sin que exista justificación alguna para eximir las del cumplimiento de requisitos ambientales como, a manera de ejemplo, el estudio de impacto ambiental que exige la Ley Orgánica del Ambiente para las actividades que emprendan los entes públicos que, por su naturaleza, puedan alterar o destruir el ambiente." (énfasis añadido)

IX.- La coordinación de las instituciones públicas en la protección integral al ambiente.

Existe una obligación para el Estado –como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el ambiente, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan en peligro la salud de los administrados. En esta tarea, por institución pública se entiende tanto a la Administración Central –Ministerios, como el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, que en razón de la materia, tienen una amplia participación y responsabilidad en lo que respecta a la conservación y preservación del ambiente; los cuales actúan, la mayoría de las veces, a través de sus dependencias especializadas en la materia, como por ejemplo, la Dirección General de Vida Silvestre, la Dirección Forestal, y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)-, así como también las instituciones descentralizadas como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el SENARA, el Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Del mismo modo, en esta tarea tienen gran responsabilidad las municipalidades en lo que respecta a su jurisdicción territorial. Debido a la diversidad de actores que pueden intervenir, podría pensarse que esta múltiple responsabilidad provocaría un caos en la gestión administrativa. Por ello, a fin de evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, así como la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas, se hace necesario establecer una serie de relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, y entre éstas con las municipalidades, a fin de poder llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas. Esta Sala se ha referido ya al principio de coordinación de las dependencias públicas con las municipalidades en la realización de fines comunes, al señalar mediante sentencia número 5445-99, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, que:

"[L]a coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible «concierto» interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 7

voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la «tutela administrativa» del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector).”

Por otro lado, las omisiones al deber de protección del ambiente y de cumplimiento de la normativa ambiental son de relevancia constitucional, por cuanto como consecuencia de la inercia de la Administración en esta materia, se puede producir un daño al ambiente y a los recursos naturales, a veces, de similares o mayores consecuencias que de las derivadas de las actuaciones de la Administración; como lo es la autorización de planes reguladores, o construcciones sin la aprobación del estudio de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o la falta de control y fiscalización en la ejecución de los planes de manejo de las áreas protegidas por parte de la Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio del Ambiente y Energía, el permitir el funcionamiento de empresas sin los permisos de salud en lo que respecta al tratamiento de aguas residuales -Acueductos y Alcantarillados y Ministerio de Salud-, o no verificar los controles sónicos en bares, restaurantes o centros de fiestas -municipalidades y Ministerio de Salud-.”

En virtud de lo anterior se considera necesario realizar estudios técnicos y de impacto ambiental previos, en conjunto con diversas instituciones públicas, por citar algunos ejemplos con el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, que en razón de la materia, tienen una amplia participación y responsabilidad en lo que respecta a la conservación y preservación del ambiente; a través de sus dependencias especializadas en la materia, como por ejemplo, la Dirección General de Vida Silvestre, la Dirección Forestal, la Dirección de Geología y Minas y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, el Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, dado que las omisiones al deber de protección del ambiente y de cumplimiento de la normativa ambiental tanto a nivel internacional como nacional son de relevancia constitucional, por cuanto como consecuencia de la inercia de la Administración en esta materia, se puede producir un daño al ambiente y a los recursos naturales.

9.- Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha hecho un llamado para tener una reactivación economía verde y resiliente ⁵ y Costa Rica como nuevo miembro debe apearse a estas recomendaciones.

“El concepto de Crecimiento Verde significa “fomentar el crecimiento económico y el desarrollo, garantizando que los ecosistemas continúen proporcionando en el tiempo los servicios de los que el bienestar social depende. Con este objetivo, se debe catalizar la inversión y la innovación, que será la base de un crecimiento sostenido al generar nuevas oportunidades económicas”

⁵ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/making-the-green-recovery-work-for-jobs-income-and-growth-a505f3e7/>



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 8

(OECD 2011b). Esta estrategia de crecimiento fue adoptada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la Declaración sobre Crecimiento Verde de junio de 2009.”⁶

En este mismo sentido, es relevante mencionar el Informe realizado por la Contraloría General de la República, donde señala la realidad del impacto del cambio climático en el país y donde además se hace referencia al impacto negativo de la explotación del petróleo:

“... es necesario crear conciencia social sobre la urgencia de virar hacia un modelo de desarrollo país más próspero y sostenible, promoviendo el entendimiento de las metas nacionales y el papel de la energía dentro de la transformación. Dado que las tendencias globales que modulan este fenómeno inciden en la sociedad costarricense, es imperioso tomar el control del cambio para dirigirlo por la ruta deseada. Esta, a su vez, debe resultar de una visión concertada que procure tomar ventaja de los adelantos a nivel nacional mediante soluciones innovadoras, contemplando la relevancia de que todos los actores entiendan los beneficios (directos e indirectos) obtenidos a raíz de los cambios. Asimismo, debe considerar de forma particular los efectos sobre los más vulnerables, a fin de que el modelo de desarrollo sea más inclusivo y no instaure privilegios para sectores en específico. De esta forma, es importante que existan datos e información de fácil acceso, tanto para los actores llamados a liderar la transición energética como para la población en general. Esto requiere que se posicione el tema en espacios estratégicos de discusión y análisis, como son los distintos foros de educación formal e informal y la agenda legislativa, y que se propicie una cultura de datos abiertos e intercambio de éstos entre instituciones y sectores. Tal flujo de información permitiría efectuar análisis que brinden un entendimiento profundo de la situación actual y abonaría a la toma de decisiones en el diseño de políticas concretas para Costa Rica...”⁷

10.- Se recomienda revisar lo citado en el artículo 3 “Flujos futuros de la explotación de recursos minerales y energéticos de Costa Rica” del proyecto 22378 en el que se propone “Ministerio de Hacienda junto con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) valorarán lo concerniente a las expectativas de las concesiones de explotación...” estas competencias establecidas pueden contradecir lo regulado en el artículo 8 del Código de Minería, en el cual se indica que la Dirección de Geología y Minas del Ministerio de Ambiente y Energías deberá otorgar permisos de exploración y concesiones mineras para la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero, aplicando criterios de equidad y proporcionalidad de acuerdo con el número de personas trabajadoras afiliadas y las solicitudes de concesión.

⁶ Estrategia Nacional de Crecimiento Verde Diciembre 2013. Misión de Chile ante la OCDE. Se puede consultar el texto en la siguiente dirección electrónica:

<https://www.oecd.org/greengrowth/Estrategia%20Crecimiento%20Verde%20Chile.pdf>

⁷ Desafíos de la Transición Energética desde la Perspectiva de La Hacienda Pública. Contraloría General de la República, Informe N°DFOE-AE-OS-00001-2021 de 23 de marzo de 2021.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021
Pág. 9

Adicionalmente, en su párrafo segundo, asigna tanto al Ministerio de Hacienda como al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), la responsabilidad de las estimaciones de las expectativas de las concesiones, es decir, aquellos ingresos asociadas a los cánones, impuestos o cualquier otra prestación económica que se generen para el Estado por los derechos económicos que se desprenden de la explotación de recursos minerales.

11.- En cuanto a lo propuesto en su artículo 2, en el cual se indica expresamente que “Se autoriza al Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica la constitución de fideicomisos y otras figuras que funcionen como vehículos de propósito especial...” es importante señalar que MIDEPLAN no tiene dentro de sus competencias y atribuciones establecidas en la Ley de Planificación Nacional, N°5525 de 2 de mayo de 1974; en la Ley de Salarios de la Administración Pública, N°2166 de 9 de octubre de 1957, reformada y adicionada por el artículo 3 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635 de 3 de diciembre de 2018; en el Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Decreto Ejecutivo N°23323-PLAN de 17 de mayo de 1994 y en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N°37735-PLAN de 6 de mayo de 2013; la constitución de fideicomisos y “otras figuras que funcionen como vehículos de propósito especial”, asimismo es necesario aclarar cuáles podrían ser estas otras figuras para evitar interpretaciones jurídicas antojadizas.

A partir de lo anterior, se debe reiterar que el proyecto parte de una visión errónea de las competencias técnicas de MIDEPLAN, por lo que le está otorgando una nueva función al Ministerio, para la que no se cuenta ni con el personal técnico idóneo ni con la estructura administrativa para ejecutar la constitución de fideicomisos y otras figuras indeterminadas.

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N°8131 de 18 de setiembre de 2001), estableció disposiciones que tienden a evitar el riesgo de que el fideicomiso se convierta en un mecanismo de gestión paralela de fondos públicos, ya que no solo regula que la constitución de fideicomisos sea autorizada únicamente por ley, sino que además ésta regule las condiciones generales que contendrá el contrato de fideicomiso, para lo que nos interesa establece el artículo 14 de dicha ley lo siguiente:

“ARTÍCULO 14.- Sistemas de contabilidad. Los entes establecidos en el artículo 1 no podrán constituir fideicomisos con fondos provenientes del erario de no existir una ley especial que los autorice. Dicha ley regulará las condiciones generales que se incluirán en el contrato de fideicomiso. Estos entes se sujetarán a la legislación vigente en lo relativo a la contratación tanto de bienes y servicios como del recurso humano necesario para la consecución de los objetivos. Asimismo, dichos contratos de fideicomiso serán de refrendo obligado por parte de la Contraloría General de la República, la cual, para todos los efectos y en acatamiento del mandato constitucional, deberá fiscalizar el uso correcto de los dineros, aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, así como emitir las directrices atinentes a procurar un manejo sano de ellos”



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 10

Al mismo tiempo se establece que la Contraloría General de la República debe refrendar los contratos de fideicomiso, así como brindar la fiscalización del manejo de los recursos públicos. De modo que fideicomisos que impliquen una gestión distinta de lo dispuesto en la Ley 8131, deben ser autorizados por una ley y ésta debe disponer en forma expresa sobre el mecanismo de gestión.

En adición señalar que el fideicomiso no asegura un financiamiento. Sin embargo, al permitir una administración de recursos separada (separación legal de ingresos), se constituye en la figura requerida por los bancos e inversores en el mercado de capitales, sobre todo como titularización de flujos (Michael MORCOM, loc. cit), ver Opinión Jurídica 072 del 14 de julio de 2014.

II.- Vinculación del proyecto de ley con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022.

En el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 (PNDIP 2019-2022) se plantea como objetivo nacional *“Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel nacional y regional en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, disminución de la pobreza y la desigualdad”*, el cual está asociado a metas relacionadas con el crecimiento económico, desempleo, pobreza, desigualdad y descarbonización.

Congruente con el objetivo nacional, el PNDIP contempla el Área Estratégica de Articulación Presidencial (AEAP) denominada *“Economía para la Estabilidad y Crecimiento”*, la cual está directamente vinculada con las medidas para mejorar el desempeño de las finanzas públicas. Uno de los objetivos del Área es *“Mantener la inflación cercana a la de los principales socios comerciales del país y promover el saneamiento de las finanzas públicas, facilitando la reducción del costo de vida, atenuar la trayectoria de la deuda pública y la toma de decisiones por parte del sector productivo nacional”*. Este objetivo está asociado a metas de los indicadores del déficit financiero y de deuda pública respecto del PIB, entre otros.

De acuerdo con esas prioridades, el AEAP incluye intervenciones estratégicas del ámbito del Sector Hacienda Pública, Monetario y Supervisión, bajo la rectoría del Ministro de Hacienda, entre las que está la intervención denominada *“Gestión del Gasto y la Deuda del Gobierno Central”*. Esta intervención tiene como un objetivo *“Atenuar la trayectoria de la Deuda Pública del Gobierno Central, mediante la reducción del déficit y una estrategia de gestión de la deuda, para la consolidación de las finanzas públicas”*.

En ese contexto, las acciones de política pública orientadas a la eficacia y eficiencia de la administración de la deuda pública para contener el costo de su servicio y reducir sus riesgos, son una prioridad gubernamental, asociada a la sostenibilidad de las finanzas públicas por su incidencia en el desarrollo nacional. La identificación de alternativas de mejora en la gestión de la deuda pública constituye un reto permanente para el país y es un proceso coordinado por la autoridad hacendaria con la participación de agentes económicos institucionales vinculados con la temática.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 11

En adición, resulta oportuno manifestar el reconocimiento que ha tenido Costa Rica por su compromiso con la conservación de los recursos naturales, lo cual conlleva una situación ventajosa para acceder a oportunidades internacionales de financiamiento verde para el impulso de oportunidades y soluciones basadas en la naturaleza.

III.- Conclusiones:

1. De acuerdo con la propuesta, MIDEPLAN estaría asumiendo la constitución de fideicomisos y otras figuras que funcionen como vehículos de propósito especial, función que resulta ajena al ámbito de las competencias ministeriales, lo cual podría implicar modificaciones en la Ley de Planificación Nacional y demás normativa conexas, sin que la institución cuente con la estructura organizacional ni con el conocimiento técnico y la experiencia idónea para ejecutar tal responsabilidad.
2. Se considera fundamental que el Proyecto sometido a consulta sea analizado por el Ministerio de Hacienda, en cuanto a su consistencia técnica respecto al funcionamiento propuesto y estimaciones presupuestarias realizadas por la ejecución de la titularización de cánones.
3. Asimismo, si bien el Proyecto cita que se aplicará lo establecido en la Ley 7732, Reguladora del Mercado de Valores, se debe someter a la valoración respectiva del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) y, particularmente, de la Superintendencia General de Valores para analizar la adopción de las normas de regulación y supervisión necesarias por la temática considerada para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero. Además, el proceso de revisión debe complementarse con el criterio de la Bolsa Nacional de Valores para la operación de las titularizaciones y del Banco Central de Costa Rica, considerando las competencias atribuidas y según su marco normativo.
4. Consultar al MEIC para su valoración dado el impacto que podría tener en sus competencias y gestión institucional, dado la asignación de responsabilidades que se otorgan en este proyecto. Asimismo, revisar las potestades actuales del Ministerio de Ambiente y Energía a través de su Dirección de Geología y Minas y las que se asignan al MEIC y al Ministerio de Hacienda para evitar contradicciones.
5. Es importante considerar como insumo el documento "Instrumentos Fiscales Verdes", elaborado por la Subdirección de Estudios Económicos de la División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda, en el cual se conceptualizan los Instrumentos Económicos Ambientales, sus principales características y clasificación, las ventajas y desventajas que se generan en la implementación de este tipo de mecanismo así como los Instrumentos Fiscales Verdes vigentes en Costa Rica y otras alternativas empleadas por países pertenecientes a la OCDE, con el fin de que el presente y otros proyectos de ley, tengan un sustento coherente con los objetivos económicos y ambientales trazados por nuestro país.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0889-2021

Pág. 12

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Sr. Olegario Sáenz Batalla, Gerente a.i. del Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN.