



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -110-2023

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 2317
QUE FINANCIARÁ EL “PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA
RECONSTRUCCIÓN INTEGRAL Y RESILIENTE DE INFRAESTRUCTURA
(PROERI)”, SUSCRITO ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
Y EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE)”**

EXPEDIENTE N° 23.635

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
M°MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

15 DE MAYO 2023



TABLA DE CONTENIDO

ANÁLISIS TÉCNICO	3
A) RESUMEN DEL PROYECTO	3
B) ANTECEDENTES.....	5
C) VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	6
D) ANÁLISIS DEL ARTICULADO	9
<i>Aprobación del contrato de préstamo</i>	<i>9</i>
<i>Normas de ejecución</i>	<i>14</i>
E) CONSIDERACIONES FINALES	16
F) TÉCNICA LEGISLATIVA	16
G) PROCEDIMIENTO.....	16
<i>Votación.....</i>	<i>16</i>
<i>Delegación.....</i>	<i>16</i>
<i>Consultas Preceptivas</i>	<i>17</i>



AL-DEST- IJU-110-2023

INFORME JURÍDICO

**“APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 2317
QUE FINANCIARÁ EL “PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA
RECONSTRUCCIÓN INTEGRAL Y RESILIENTE DE INFRAESTRUCTURA
(PROERI)”, SUSCRITO ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
Y EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE)”**

EXPEDIENTE N° 23.502

ANÁLISIS TÉCNICO

a) Resumen del Proyecto

El presente proyecto, de iniciativa del Poder Ejecutivo, no es actividad legislativa ordinaria sino el ejercicio de la competencia especial de aprobación de empréstitos de crédito público establecida en el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

En su artículo 1 dispone la aprobación del contrato de préstamo N° 2317 por US \$700 millones pactados con el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, para financiar el programa de reconstrucción integral y resiliente de infraestructura (PROERI), el cual estará a cargo de la Comisión Nacional de Emergencia CNE como Organismo Ejecutor Coordinador, y como Organismo Ejecutor en los proyectos incluidos en la reconstrucción de planes de emergencia; además, distribuirá los recursos en proyectos entre los restantes Organismos Ejecutores, a saber: Consejo Nacional de Vialidad CONAVI (carreteras y puentes afectados) Ministerio de Educación Pública MEP, Ministerio de Vivienda y Asientos Humanos MIVAH, que a su vez podrá contar con Organismos Co - ejecutores con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU y el Banco Hipotecario de la Vivienda BANHVI; y el Instituto Costarricense de Ferrocarriles INCOFER.

Lo anterior, según un Plan Global de Inversiones previamente aprobado por el Banco acreedor, y a cargo de firmas especializadas en cada Organismo Ejecutor contratadas expresamente para gestionar dichos proyectos.

El contrato de préstamo como es usual, además de las condiciones financieras específicas, reproduce el articulado de los contratos de adhesión bancarios.

La aprobación del contrato se acompaña además de otros 13 artículos en la ley de aprobación, como normas de ejecución, algunas reproduciendo contenidos del propio contrato, y las otras ya usuales en este tipo de contratos, como sigue:



El artículo 2 reitera las disposiciones del propio contrato en cuanto a Organismo Ejecutor Coordinador y restantes Organismos Ejecutores.

El artículo 3 previene la provisión de fondos para cada Organismo Ejecutor respecto a proyectos que no se logre concluir con los recursos del empréstito.

El artículo 4 excluye los procedimientos de contratación administrativa de la legislación común, y conforme el propio contrato de préstamo los sustituye por los propios del BCIE. Las únicas contrataciones nacionales se harán por los procedimientos de emergencia de la CNE.

El artículo 5 es la tradicional regla que permite la incorporación específica de los recursos por decreto a los presupuestos nacionales, actuando como una modificación presupuestaria genérica respecto a los recursos aprobados.

El artículo 6 dispone la administración de los recursos conforme el principio constitucional de Caja Única del Estado.

El artículo 7 reproduce la disposición de exención de impuestos de la formalización de cualquier documento del contrato y de la adquisición de bienes y servicios con recursos del empréstito conforme el principio de inmunidad fiscal del Estado.

El artículo 8 exceptúa expresamente los recursos del préstamo respecto a cada Organismo Ejecutor de las limitaciones de la regla fiscal.

El artículo 9 es una autorización genérica para constituir un Comité Director Interinstitucional ampliado a la Junta Directiva del CNE con representación de los otros Organismos Ejecutores para la administración del empréstito.

El artículo 10 declara de interés público cualquier gestión para la ejecución del proyecto a financiar.

El artículo 11 es una directriz generalizada a apoyar cualquier simplificación de trámites necesaria en cualquier etapa de ejecución de los recursos.

El artículo 12 autoriza dentro del marco de los estudios de impacto ambiental aprobados cualquier corta de árboles en derechos de vía necesarios para la ejecución de las obras a financiar.

El artículo 13 autoriza genéricamente a los Organismos Ejecutores a celebrar los convenios administrativos necesarios para la ejecución del proyecto.

El artículo 14 contiene las tradicionales reglas y autorizaciones de relocalización de servicios públicos.

b) Antecedentes

La aprobación de un contrato de préstamo es un acto único, en la medida que es una autorización expresa para un caso concreto. Este mismo contrato es la primera vez que se presenta a aprobación a la Asamblea Legislativa y en ese sentido no existen antecedentes de la iniciativa.

Por otro lado, las condiciones financieras de los contratos de crédito varían en el tiempo según la coyuntura internacional, por lo que un parámetro de comparación solo podría establecerse en alguna medida, o con contratos de muy reciente aprobación legislativa, o con otras iniciativas que en este mismo momento se encuentran en la corriente legislativa, sin que la similitud de su contenido vaya más allá en que son la búsqueda de recursos externos por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, a diferencia de los contratos de préstamo de los dos últimos años o lo que podríamos denominar el período “post - pandemia” este es el primer contrato que constituye efectivamente nuevo endeudamiento, para un proyecto concreto – en este caso reconstrucción de infraestructura dañada por sucesos de emergencia nacional o de urgente reparación – y no es entonces simple sustitución de fuente o recursos de apoyo presupuestario como ha sido lo característico de los últimos contratos presentados a aprobación y de otras fuentes de financiamiento que actualmente se discuten en la Asamblea Legislativa.¹

Precisamente el último contrato de préstamo ligado a un proyecto concreto de infraestructura fue el que se suscribió precisamente con el BCIE para financiar obras de abastecimiento de agua en la zona media del Río Tempisque, convertido en ley de la República en mayo del año pasado.²

¹ Nos referimos al Expediente N° 23.502: “Aprobación de los Contratos de Préstamo suscritos entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo para financiar el Programa hacia una economía verde: Apoyo al Plan de Descarbonización de Costa Rica II”; y al Expediente N° 23.660: “Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la modalidad del servicio de resiliencia y sostenibilidad (RSF), ambos en trámite legislativo a la elaboración de este informe, y ambos con recursos libres destinados a apoyo presupuestario como simple sustitución de fuente.

² Ley N° 10.230 del 03 de mayo 2022. “Aprobación del Contrato de préstamo N° 2220 que financiará el “Proyecto de abastecimiento de agua para cuenca media del Río Tempisque y comunidades costeras (PAACUME) suscrito con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)” http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96889&nValor3=130352&strTipM=TC

c) Vinculación con Objetivos de Desarrollo Sostenible³

El proyecto de ley de autorización del contrato de crédito con el BCIE para financiar el programa de emergencia para la reconstrucción integral y resiliente de la infraestructura nacional tiene vínculo con al menos los siguientes Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS):

- ODS 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo sostenible.

Este vínculo es multidimensional con efecto positivo sobre estos ODS de la agenda 2030.

Con relación al ODS 4, el contrato de préstamo canaliza recursos para la reconstrucción de 47 infraestructuras educativas, según se documenta en la Resolución Vinculante de Declaratoria de Riesgo Inminente Sobre Infraestructura Pública en Rutas Nacionales, Puentes, Infraestructura Ferroviaria, Centros Educativos y Viviendas emitida por la Comisión Nacional de Emergencias ⁴, que sirve de base para el crédito que se propone por parte del Poder Ejecutivo.

Esto busca restituir parte de la infraestructura que fue afectada total o parcialmente por los fenómenos atmosféricos: Tormenta Tropical Bonnie, la Zona de Convergencia Intertropical del Pacífico y el Huracán Julia, y con ello se esperaría garantizar, para las poblaciones afectadas en 48 localidades del país de alta vulnerabilidad, “una educación inclusiva y equitativa de calidad, para promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, como lo define este ODS 4 y sus metas.

De hecho, la meta 4.a de la agenda 2030, apunta a “Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las

³ Esta sección ha sido elaborada por el asesor Randall García Rodríguez.

⁴ Comisión Nacional de Emergencias. Resolución Vinculante: Declaratoria de Riesgo Inminente Sobre Infraestructura Pública en Rutas Nacionales, Puentes, Infraestructura Ferroviaria, Centros Educativos y Viviendas, Acuerdo N° 210-11-2022 de la Sesión Extraordinaria No. 14-11-22 del 9 de noviembre de 2022; ampliada y actualizada mediante acuerdo de la Junta Directiva de la CNE, N° 027-03-2023 de la Sesión Extraordinaria N° 03-03-2023 del 9 de marzo del 2023.

personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos”.

El proyecto de ley para autorizar este contrato de préstamo por US\$700 millones, implica infraestructura educativa, vial, ferroviaria y habitacional, y plantea que esta infraestructura debe ser resiliente y sostenible frente a los eventos naturales que la destruyeron, y en principio, absorberá el 81% de los recursos de este crédito, es decir, cerca de US\$566 millones. Esto vincula al expediente con el ODS 11, que busca “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

La propuesta busca garantizar que todas las personas tengan acceso a vivienda y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, tomando en cuenta principalmente comunidades y sectores marginales, que son generalmente los que están más propensos y vulnerables a los efectos de los fenómenos naturales.

El contrato de préstamo tiene un componente relativo a reestablecer la infraestructura habitacional, pues según datos de la Comisión Nacional de Emergencias, incluidos en la resolución vinculante y en la exposición de motivos del expediente, la afectación de este sector ha sido de un 7% del total estimado. La exposición de motivos expresa que uno de los objetivos específicos del programa es: *“Proveer de una vivienda digna a personas damnificadas por eventos meteorológicos productos de la variabilidad y el cambio climático o en riesgo inminente, con la subsecuente restauración del tejido social y el incremento de la productividad económica familiar.”*

La mencionada resolución vinculante de la CNE declaró 2.152 viviendas en riesgo inminente, y por ende susceptibles de ser atendidas por los recursos del presente crédito, priorizando en la revisión de dicha resolución, dos proyectos habitacionales del MIVAH: Uno en Boruca de Buenos Aires de Puntarenas, y otro en Colorado de Pococí de la provincia de Limón, que por efectos de inundaciones fueron reubicadas cerca de 544 personas de 136 unidades habitacionales afectadas.

El sustento para el crédito que deviene de estos dos acuerdos de la CNE, incluye la lista explícita de los beneficiarios de estos nuevos asentamientos, según ubicación, cantidad, razón y propósito de la ayuda ante su declaración de riesgo inminente.

Algunas de las metas de este ODS, se relacionan con el proyecto de ley, pues apuntan al “aumento de la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos” (meta 11.3); con la “reducción significativa del número de muertes causadas por los desastres, (...) y reducir las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres (...) haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad” (meta 11.5); con el “aumento de asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes

integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres (...)” (meta 11.b) y finalmente, “proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales” (meta 11.c)

De igual forma, el proyecto “adopta medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, como lo dicta el ODS N° 13. De hecho, propone “medidas a nivel de coordinación, prevención y sensibilización de la ciudadanía, para fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales”, pues como vimos, a eso están enfocados los recursos de este crédito internacional. También el expediente incluye “medidas para contribuir a la adaptación al cambio climático, que incidan en la reducción de los sus efectos negativos”, uno de los resultados esperados de este ODS.

En particular, es conteste con la meta 13.1, que busca “fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países”, pues todos los recursos van encaminados, según se define en los objetivos del proyecto, a crear infraestructura con capacidad de adaptación a los riesgos, dando prioridad a la infraestructura afectada en la actualidad.

Como es de suponer, un recurso financiero proveniente de un organismo multilateral como el BCIE, vincula el expediente con el ODS N° 17, pues se fortalecen “los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo sostenible”, con recursos financieros internacionales que restan presión sobre el mercado local de financiamiento del Estado y en condiciones de mercado internacional.

El crédito financia de hecho, una estrategia plasmada en dos resoluciones de la CNE, órgano competente en la materia, en conjunto con las instituciones públicas responsables de los diversos servicios que se busca restablecer o reconstruir. Es decir, Costa Rica continúa apostando a tener vínculos con los organismos y entidades de cooperación internacional para que estas contribuyan al avance y logro de las prioridades nacionales en materia de desarrollo sostenible, en particular, los ODS 4, 11 y 13.

d) Análisis del Articulado

Dividimos el análisis del articulado entre lo que es propiamente la aprobación del contrato de préstamo y las normas de ejecución:

Aprobación del contrato de préstamo

Como se indicó anteriormente, el artículo primero contiene la disposición del contrato de préstamo N° 2317 con el BCIE, y es el ejercicio de la potestad constitucional de fiscalización sobre los empréstitos de crédito público contenida en el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

Corresponde únicamente a la Asamblea Legislativa “*aprobar o improbar*” el contrato sometido a su consideración, sin que sea válido introducir enmiendas o modificaciones a lo pactado por el Poder Ejecutivo con la Institución acreedora.

Se requiere mayoría calificada (38 votos) para la aprobación del contrato.

Ausencia de problemas jurídicos

El contrato es un “contrato tipo” de adhesión que responde a la práctica bancaria común de los organismos financieros, donde básicamente lo único que se modifican son las condiciones financieras específicas del crédito y el proyecto al que se asocia la concesión del crédito.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, no existen problemas de inconstitucionalidad ni de ningún otro tipo, desde que precisamente la potestad de fiscalización del endeudamiento externo del Poder Ejecutivo supone la capacidad de hacerlo, o lo que es la mismo el ejercicio de la competencia.

El control pasa más por una valoración de conveniencia y oportunidad en términos estrictamente económicos, tanto de las condiciones financieros del crédito como del impacto que eventualmente pueda tener, siendo que la estructuración jurídica del contrato es una mera formalidad o instrumentalización de la operación.

La aprobación o no, corresponde por tanto a una decisión política sin que haya problemas o impedimentos jurídicos para hacerlo o dejar de hacerlo.

Criterios de oportunidad

Dicho lo anterior, y para mejor informar el criterio político de los y las legisladores, destacamos algunos aspectos que consideramos importantes destacar del contrato de crédito sometido a aprobación:

A) Condiciones financieras elevadas

Este Departamento estará rindiendo oportunamente un informe económico especializado sobre estas cuestiones, pero baste decir por ahora, que las condiciones financieras del contrato de préstamo se muestran elevadas, lo que obviamente responde a la coyuntura internacional, en la que efectivamente las tasas de crédito van al alza, pero también por las condiciones de la propia Institución acreedora.

En el caso específico, la tasa de interés se compone de los siguientes elementos:

La Tasa SOFR a 6 meses es la variante internacional y obviamente ajustable y responde a precios de mercado (4,42%)⁵; a eso deben sumarse: el margen variable del propio BCIE (sección 3.10.b contrato) que corresponde a 2,51% plazo a 20 años, más 0,25% adicional plazo a 25 años; más 0,50% adicional plazo a 30 años⁶, para un total de cargo fijo BCIE de 3,26%.

Pero a lo anterior, deben sumarse además la propia comisión de desembolso que opera fija en todo el monto (0,25%) y que el contrato denomina de “seguimiento y administración”, y la de compromiso, o sea sobre montos no desembolsados (0,25%) según la sección 3.12 del propio contrato.

En total con este 0,50% adicional, la tasa efectiva es de un elevado 8,18% en dólares para préstamos con garantía soberana, de la cual (3,76%) corresponde a los cargos BCIE para un 45.9% del total de la tasa.

Esta tasa es de un elevado costo relativo, según se la compare con otros organismos internacionales financieros.⁷

Pero ante la coyuntura del momento de elevadas tasas de interés (lo que obviamente lleva a la consideración de la urgencia y necesidad de adquirir elevado

⁵ Para la fecha de elaboración de este informe (4 de mayo 2023), según la página del Banco Central de Costa Rica, la cual a su vez cita como fuente Bloomberg, la tasa SOFR 6 meses es de 4.42520 con una tendencia al alza en todo lo que va del año 2023:

<https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/fmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%206884>

⁶ Curiosamente, contrario al actuar normal de las tasas de mercado, en que a plazos más cortos las tasas son más caras, el BCIE aumenta la tasa de interés con un margen fijo, conforme aumenta el plazo del contrato, de modo que el crédito más caro (0,75% adicional) es el de mayor plazo (30 años).

⁷ Solo a modo de ejemplo, y relativizando con reserva en lo que pueda ser comparable, esta Asamblea Legislativa también tiene en discusión el expediente N° 23.660 “Aprobación del Financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la modalidad de Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (RSF)” por aproximadamente un monto similar de 710 millones de US \$ (pactados en DEG), con una tasa variable y cargos fijos del IMF de 0,90% más una comisión adicional de desembolso de 0,50%, para un total de 1,40% adicional a la tasa variable.

endeudamiento en esas condiciones) y ante la consideración de la eventualidad temporal, necesariamente lleva a considerar las posibilidades de repago adelantado (ante la eventualidad de una mejora en las condiciones financieras internacionales).

En este punto debe indicarse que la altísima penalización por ese concepto prácticamente excluye esa posibilidad. Según la cláusula 3.15 del contrato, la posibilidad de pago adelantado se penaliza con una tasa que varía entre mayor sea el anticipo en el tiempo con un porcentaje que va del 0,55% (menos de 18 meses) hasta un 2,55% (mas de cinco años), lo que eleva el costo por encima de los 10 puntos porcentuales en caso de pretender aplicar esa posibilidad.

Esta tasa alta de penalización hace pensar que el momento de altas tasas de interés se trasladará durante los 30 años de amortización del préstamo, bajo pena de tener que incurrir en ese costo adicional, más allá de cómo evolucionen las condiciones de un mercado internacional en un futuro reciente, o mediato.

B) Capacidad de ejecución

Tratándose de un crédito relativamente caro por las condiciones actuales de mercado, y sobre el que habrá que pagar elevados intereses y comisiones, cobra especial importancia valorar la capacidad de ejecución de los recursos.

La Comisión Nacional de Emergencias (CNE), encargada de actuar como Organismo Ejecutor para las situaciones de emergencia y como Organismo Ejecutor Coordinador de todo el proyecto tiene para el año 2023 un presupuesto aprobado de 6.641 millones de colones, de los cuales, casi un 43% corresponde a gasto administrativo, siendo el restante propiamente la ejecución de gestión de riesgo.⁸

A este Organismo, encargado de ejecutar presupuestos y obras por valor de 6 mil millones de colones, se le está entregando la potestad de actuar como Organismo Ejecutor Coordinador de US \$700 millones de dólares, o sea una suma aproximada a los 382 mil millones de colones, un monto que representa poco menos de 60 veces su presupuesto anual aprobado.

Bien es cierto que la labor de la CNE de actuar como Organismo Ejecutor Coordinador incluye distribuir recursos a otros Organismos Ejecutores como el CONAVI, MEP, INCOFER y MIVHAH, pero la relación de números sigue llamando la atención. En este caso se ha optado por la contratación “de una firma

⁸ Ley N° 10.331 de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el 2023: Véase: [http://www.asamblea.go.cr/glcp/Analisis_Presupuestario/Presupuesto%20Nacional/2023/Presupuesto%20Ordinario%2023/Ley%2010.331-PRESUPUESTO%20ORDINARIO%202023%20\(Exp%2023.318\).pdf](http://www.asamblea.go.cr/glcp/Analisis_Presupuestario/Presupuesto%20Nacional/2023/Presupuesto%20Ordinario%2023/Ley%2010.331-PRESUPUESTO%20ORDINARIO%202023%20(Exp%2023.318).pdf)



especializada” para el propio Coordinador, y otras para cada uno de los Organismos Ejecutores” para que actúe como gestor del proyecto.

Esta capacidad de ejecución de la institucionalidad pública en condiciones apremiantes de tiempo por la carga financiera asociada debe relacionarse con el apartado siguiente en el que hacemos alguna referencia al diseño de los proyectos asociados a contratos de crédito anteriores.

C) Plan Global de Inversiones

El Plan Global de Inversiones constituye más bien un límite de distribución de los recursos. Nuevamente la distribución es un asunto técnico que roza los aspectos de conveniencia y oportunidad.

En este caso observamos que los gastos administrativos (incluida la supervisión y dentro de ellos auditoría externa) tienen costos que se acercan al 9% de los recursos.

D) Identificación de obras prioritarias

Uno de los elementos claves para valorar el costo en el tiempo de la capacidad de ejecución de los proyectos que se proponen atender con los recursos de este préstamo es directamente la determinación de las obras a realizar y el estado de planeamiento de esas obras.

Obviamente no resulta igual empezar una obra desde el diseño de pre - inversión que asignar recursos a obras que ya están incluso en ejecución. El estado de madurez de los proyectos en todas sus etapas constructivas dice mucho de la capacidad de ejecución y el buen aprovechamiento de los recursos con respecto a los plazos y cargas financieras asociadas.

Según la exposición de motivos la priorización obedecería a la “*Resolución Vinculante de la CNE: Declaratoria de Peligro Inminente sobre infraestructura pública en rutas nacionales, puentes, infraestructura ferroviaria, centros educativos y viviendas*”⁹, según contenido como fue modificada y ampliada posteriormente el 09 de marzo 2023.

⁹ La orden es un Acuerdo de la CNE, debidamente publicado en La Gaceta, pero cuyo contenido puede consultarse en la propia página CNE: (visitada el 04 de mayo 2023): [https://www.cne.go.cr/transparencia/jerarcas_decisiones/Acuerdos%20Junta%20Directiva/Acuerdo s/CNE-JD-CA-027-2023.pdf](https://www.cne.go.cr/transparencia/jerarcas_decisiones/Acuerdos%20Junta%20Directiva/Acuerdo%20CNE-JD-CA-027-2023.pdf) . Véase el detalle en: <https://riesgos-inminentes-cnecr.hub.arcgis.com/>

Pese a que se observan situaciones en muy distinto estado de atención, algunas desde el contrato de adjudicación licitado, otras solo listadas, pareciera que en general la identificación de obras prioritarias ya ha sido debidamente realizada.

E) Diseños de la operación. Antecedentes

Por más que el Organismo acreedor haya aprobado el proyecto bajo los parámetros de su propia competencia y haya invertido los recursos técnicos necesarios a ese efecto, esa situación por sí sola, no garantiza la solidez del diseño de un proyecto asociado a un contrato de préstamo desde el punto de vista exclusivamente del interés nacional.

La observación antes dicha es en el sentido que conviene cuestionar e indagar sobre los elementos del proyecto en la medida de las inquietudes que eventualmente puedan surgir con respecto al propio proyecto, e incluso a situaciones asociadas o relacionadas.

Con respecto al propio BCIE pueden citarse, a modo de ejemplos recientes de propuestas que no tuvieron éxito siendo rechazadas o suspendidas de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa por cuestionamientos directos al diseño del proyecto asociado, los préstamos con respecto a las obras de conservación del Teatro Nacional¹⁰ y la construcción y operación de un Tren Rápido de Pasajeros.¹¹

Pero también con aspectos o situaciones relacionadas, con la misma institución acreedora: Uno de los cuestionamientos más fuertes para suscribir una operación con el BCIE en este momento, es cuando todavía no se ha resuelto la situación de la anterior operación aprobada por el país (con el correspondiente paso del tiempo y eventuales cargos financieros asociados), y nos referimos en concreto al Fondo de Avaes.¹²

¹⁰ Operación contenida en el Expediente Legislativo N° 20.810: “Aprobación contrato de préstamo N° 2207 con el BCIE para el programa integral de seguridad y conservación del Teatro Nacional”, el cual fuera archivado por vencimiento del plazo cuatrienal en Plenario el día 16 de febrero 2019, por las dudas de los legisladores en cuanto al costo y obras asociadas al programa.

¹¹ Que se tramita bajo el Expediente N° 21.950 “Aprobación del contrato de préstamo N° 2241 para la construcción y operación de un Tren Rápido de Pasajeros para la GAM”, el cual se encuentra en el Orden del Día del Plenario desde el 17 de marzo 2022, pero prácticamente suspendido a falta de un acuerdo político para modificar los términos del propio proyecto contenido en la operación.

¹² Contrato de Préstamo N° 2252, aprobación contenida en el artículo 2 de la Ley N° 9988 del 11 de junio de 2021, y cuyo artículo 2.03 autorizaba el uso o destino de los recursos “para un fondo de avales o garantías”, y cuyo eventual cambio de destino debe ser aprobado por el propio BCIE.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=94561&nValor3=0&strTipM=TC

La cuestión señalada anteriormente sucede porque ante la decisión del Poder Ejecutivo de cambiar o modificar su destino, la decisión de aprobación corresponde en primer lugar a la propia Institución acreedora, incluso antes que, a los propios legisladores a la hora de fijar un destino a dichos recursos, precisamente porque se trata de una operación de crédito internacional, antes que propiamente de derecho interno.

La falta de definición sobre el uso de US\$ 300 millones de dólares aprobados hace ya casi dos años y sobre los que corren los plazos, hacen cuestionarse la necesidad de nuevo endeudamiento por US \$ 700 cuando el propio Estado no ha podido resolver sobre ello, en asocio y con una responsabilidad que también corresponde a la misma Institución acreedora sobre unos fondos ya aprobados.

Normas de ejecución

Ninguna de las normas de ejecución que se incluyen presenta problemas jurídicos en sentido estricto, más allá de su utilidad o incluso de la necesidad de incluirla.

Aunque estas pretenden ser normas de ejecución, y de principio actividad legislativa ordinaria (por tanto, sujetas a la potestad de enmienda de los y las legisladores) hay algunas que técnicamente no lo son, en cuanto reiteran disposiciones del mismo contrato de crédito, que como se ha dicho no se puede modificar. En ese sentido, no se pueden modificar las normas de ejecución que se han incluido como reiteración del contrato por la razón misma de que el contrato no puede ser modificado.

Simple reiteraciones del contrato

De esta condición son las normas contenidas en el artículo 2 que reitera las disposiciones del propio contrato en cuanto a Organismo Ejecutor Coordinador y restantes Organismos Ejecutores; el artículo 4 en cuanto sustituye los procedimientos de contratación administrativa de la legislación común por los propios del Banco acreedor; y el artículo 7 en cuanto reproduce la disposición del contrato de la exención de impuestos de formalización de cualquier documento del contrato y de la adquisición de bienes y servicios con recursos del empréstito conforme el principio de inmunidad fiscal del Estado.

Con carácter de directriz política más que efecto normativo directo

Entre estas incluimos las normas que, por su contenido genéricamente vago o difuso, o sencillamente por carecer de contenido jurídico directo por tratarse de meras remisiones normativas, tienen más el carácter de directriz política, lo que por supuesto, excluye de principio cualquier problema jurídico.

Así el artículo 3 que dispone la provisión de fondos de cada Organismo Ejecutor respecto a obras que no logren ser concluidas, el artículo 6 que dispone la administración de los recursos conforme el principio constitucional de Caja Única del Estado; el artículo 10 declara de interés público cualquier gestión para la ejecución del proyecto a financiar, el artículo 11 que es una directriz generalizada de simplificación de trámites, el artículo 12 que autoriza tala de árboles conforme lo autoricen los mismos estudios de impacto ambiental; y el artículo 13 que autoriza genéricamente a los Organismos Ejecutores a celebrar los convenios que sean necesarios para operar entre ellos.

En esa condición la regla del artículo 4 en cuanto a contratación administrativa a nivel nacional, distinta a la que se realiza por los procedimientos del BCIE, *“que deberá ser tramitada por los procedimientos de urgencia de la CNE”*.

En criterio de esta asesoría esa norma es válida solo para la propia CNE actuando como Organismo Ejecutor respecto a obras declaradas de urgencia de conformidad con su propia ley, o para otros Organismos, igualmente para obras declaradas bajo esa condición conforme la Ley N° 8488 de Emergencias y Prevención del Riesgo, por lo que la coetilla de este artículo 4 debe entenderse únicamente como una mera remisión, para evitar problemas jurídicos.

Verdaderas normas de ejecución

Constituyen verdaderas normas de ejecución en cuanto disponen de un contenido normativo a nivel nacional para asuntos relacionados con la ejecución de los recursos del empréstito las comunes, y que ya tradicionalmente acompañan la aprobación de este tipo de contratos:

El artículo 5 que es la tradicional regla que permite la incorporación específica de los recursos por decreto a los presupuestos nacionales, actuando como una modificación presupuestaria genérica respecto a los recursos aprobados y el artículo 14 referido a reglas y autorizaciones de relocalización de servicios públicos.

Estas dos normas en cuanto son similares a la ya incluidas en anteriores proyectos de aprobación legislativa de empréstitos internacionales no merecen mayor comentario y no presentan problema jurídico alguno.

Se incorporan como normas de ejecución novedosas la regla del artículo 9 para constituir un Comité Director Ampliado a la Junta Directiva del CNE con representación de los otros Organismos Ejecutores para la administración del empréstito, lo cual cae dentro de las competencias normas de cooperación interinstitucional y no presenta problema jurídico alguno.

Igualmente, novedosa la regla del artículo 8 que exceptúa expresamente los recursos del préstamo respecto a cada Organismo Ejecutor de las limitaciones de la regla fiscal.

Siendo la regla fiscal una disposición normativa de formulación presupuestaria de naturaleza legal, perfectamente puede ser excluida o inaplicada por otra ley posterior, como se propone en este caso, más allá de si el gasto de capital derivado de un empréstito internacional puede considerarse como “gasto corriente” y por tanto sometido a la regla fiscal. En todo caso y para evitar interpretaciones y dudas al respecto se enuncia la norma de ejecución que no presenta problema jurídico alguno.

e) Consideraciones Finales

La aprobación de un contrato de préstamo es un asunto que de principio no tiene problemas jurídicos en cuanto que se trata de la fiscalización de una potestad que se instrumentaliza por medios jurídicos, por tanto es neutra desde ese punto de vista, y que debe ser valorada desde criterios de conveniencia y oportunidad políticos y económicos.

Tampoco las normas de ejecución asociadas a la aprobación del empréstito presentan problemas de ningún tipo.

f) Técnica Legislativa

No hay observaciones en este apartado.

g) Procedimiento

Votación

Este proyecto requiere la mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea (38 votos), según dispone el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

Delegación

Este proyecto NO puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena, según dispone el artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política, por constituir su contenido la potestad especial de aprobación de empréstitos de crédito público, y en consecuencia, debe ser conocido y votado necesariamente en el Plenario Legislativo.



Consultas Preceptivas

- Banco Central de Costa Rica BCCR en su carácter de rector del crédito público.
- Instituciones autónomas que actúan como Organismos Ejecutores o Co – ejecutores: Instituto Costarricense de Ferrocarriles INCOFER, y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU
- Instituciones autónomas prestadoras de servicio público para el tema referente a re - locación de servicios: Instituto Costarricense de Electricidad ICE y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados AYA.
- Municipalidades del país.

Elaborado por: GRS
/*afr//15-05-2023
c.archivo//23635IJU//s-sil