

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA EXCLUIR LA INVERSIÓN EN
EDUCACIÓN PÚBLICA DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL**

DE VARIAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS

EXPEDIENTE N. °25.412

PROYECTO DE LEY
LEY PARA EXCLUIR LA INVERSIÓN EN
EDUCACIÓN PÚBLICA DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL

Expediente N°25.412

ASAMBLEA LAGISLATIVA:

La educación pública constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho costarricense. Desde la adopción de la Constitución Política de 1949, el constituyente reconoció la educación como un derecho fundamental de todas las personas y como una función indeclinable del Estado, asignándole un carácter prioritario dentro de la organización política, económica y social del país.

Este mandato fue reforzado mediante la reforma constitucional al artículo 78, que estableció de manera expresa la obligación estatal de destinar, como mínimo, un ocho por ciento (8%) del Producto Interno Bruto (PIB) al financiamiento de la educación pública en todos sus niveles. Dicho mandato no constituye una simple directriz programática, sino una obligación jurídica de rango constitucional, de acatamiento obligatorio para todos los poderes públicos.

Con la aprobación de la Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se introdujo la denominada regla fiscal como un mecanismo orientado a contener el crecimiento del gasto público. Si bien el objetivo de sostenibilidad de las finanzas públicas resulta legítimo, su aplicación indiscriminada ha generado tensiones evidentes con mandatos constitucionales de protección reforzada, particularmente en materia educativa.

En la práctica, la aplicación de la regla fiscal al presupuesto educativo ha producido restricciones reales al crecimiento de la inversión necesaria para atender la expansión de la cobertura, el mejoramiento de la calidad educativa, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento de programas de equidad —tales como becas, comedores y transporte estudiantil— y el cumplimiento efectivo del porcentaje mínimo constitucional del PIB. Esta situación ha incidido negativamente en la capacidad del Estado para garantizar, de manera plena y progresiva, el derecho fundamental a la educación.

La Sala Constitucional ha reiterado que el porcentaje mínimo del ocho por ciento (8%) del PIB destinado a educación, establecido en el artículo 78 constitucional, constituye un “fondo atado por designio constitucional”, lo que significa que no puede ser reducido, condicionado ni afectado por disposiciones de rango legal ordinario, incluyendo la regla fiscal (Voto N.º 2025-018758, de las trece horas diez minutos del dieciocho de junio del dos mil veinticinco)

Esta calificación implica que los recursos destinados a educación gozan de una protección constitucional reforzada, que impide que mecanismos de disciplina fiscal creados mediante ley ordinaria limiten, subordinen o condicionen el cumplimiento del mandato educativo. En consecuencia, cualquier interpretación que someta la inversión pública en educación a los topes de crecimiento establecidos por la regla fiscal resulta incompatible con el principio de supremacía constitucional.

En este contexto, se vuelve jurídicamente necesario y políticamente responsable introducir una reforma expresa a la Ley N.º 9635 que excluya de manera clara, inequívoca y expresa la inversión pública en educación del ámbito de aplicación de la regla fiscal, con el fin de restablecer la plena vigencia del mandato constitucional, brindar seguridad jurídica y garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico.

La presente iniciativa no desconoce la importancia de la sostenibilidad de las finanzas públicas, sino que reconoce que la disciplina fiscal debe ejercerse en armonía con la Constitución Política y con la protección efectiva de los derechos fundamentales. La educación pública no constituye un gasto prescindible, sino una inversión estratégica para el desarrollo humano, la reducción de la desigualdad, la movilidad social, la productividad nacional y la consolidación de la democracia.

La educación pública constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho costarricense. Desde la adopción de la Constitución Política de 1949, el constituyente reconoció la educación como un derecho fundamental de todas las personas y como una función indeclinable del Estado, asignándole un carácter prioritario dentro de la organización política, económica y social del país.

Desde los orígenes de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, Costa Rica apostó por la educación pública como pilar de su proyecto de nación. Gracias a esa decisión histórica, el país logró construir movilidad social, reducir desigualdades, fortalecer la democracia y generar cohesión social. La educación no ha sido un gasto más dentro del presupuesto público; ha sido la inversión estratégica más importante para el desarrollo humano.

Esta centralidad de la educación se refleja con claridad en el artículo 78 de la Constitución Política, que no solo declara obligatoria y gratuita la educación

preescolar, general básica y diversificada, sino que además impone al Estado el deber de invertir en educación pública, incluida la superior, un monto no inferior al ocho por ciento (8%) anual del Producto Interno Bruto (PIB). Esta disposición constitucional no es simbólica ni programática: constituye un mandato imperativo dirigido a todos los poderes públicos.

El establecimiento del ocho por ciento (8%) del PIB como piso mínimo de inversión fue el resultado de una reforma constitucional deliberada, cuyo objetivo fue blindar financieramente el derecho a la educación frente a coyunturas políticas y económicas. El constituyente comprendió que reconocer un derecho sin garantizar su financiamiento efectivo equivale a convertirlo en una promesa vacía. Por ello, elevó el porcentaje mínimo de inversión a rango constitucional, asegurando que la educación cuente con un respaldo estable y permanente.

Desde la perspectiva jurídica, este mandato implica que ninguna ley ordinaria puede disminuir, condicionar, diferir o subordinar el cumplimiento del ocho por ciento (8%) del PIB. Cualquier norma infraconstitucional que impida alcanzar ese porcentaje entra en contradicción directa con la Constitución y, por ende, resulta inconstitucional.

Esta interpretación fue confirmada de manera categórica por la Sala Constitucional en el Voto N.º 2025-018758, de las trece horas diez minutos del dieciocho de junio de dos mil veinticinco, dictado a raíz de una acción de inconstitucionalidad presentada contra el Presupuesto Nacional 2023. En dicha sentencia, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad por omisión del presupuesto por no cumplir con el ocho por ciento (8%) del PIB y estableció que ese porcentaje constituye un “fondo atado por designio constitucional”.

La Sala fue clara al señalar que este fondo atado prevalece sobre la regla fiscal y sobre cualquier otra norma de rango legal. Incluso reconociendo que el cumplimiento del ocho por ciento (8%) puede generar tensiones con la política fiscal, el Tribunal Constitucional afirmó que tales tensiones no eximen al Estado de su obligación constitucional. Asimismo, indicó que no respetar el destino específico de un fondo atado constitucionalmente viola el artículo 78 de la Constitución, el derecho a la educación y el principio de progresividad, y que el derecho a la educación no puede estar sujeto a restricciones, limitaciones o condicionamientos de índole presupuestario.

Esta jurisprudencia no deja espacio para interpretaciones ambiguas. Si una norma impide cumplir el ocho por ciento (8%) del PIB para educación, esa norma es inconstitucional, independientemente de su denominación, finalidad o del consenso político que la haya acompañado. En el ordenamiento jurídico costarricense, la

Constitución ocupa la cúspide de la jerarquía normativa y todas las leyes deben ajustarse a ella.

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley N.º 9635, la regla fiscal se ha convertido en el principal obstáculo estructural para el cumplimiento del artículo 78 constitucional. Año tras año, la aplicación de techos de crecimiento al gasto ha limitado la capacidad del Estado para asignar y ejecutar los recursos necesarios para la educación pública.

Las consecuencias de esta situación son visibles y ampliamente documentadas: congelamiento de plazas docentes, paralización de procesos de contratación indispensables, deterioro acelerado de la infraestructura educativa, postergación de labores de mantenimiento y debilitamiento de programas de equidad como becas, comedores escolares y transporte estudiantil. Incluso cuando ciertos recursos han sido formalmente presupuestados, en la práctica han quedado sin posibilidad de ejecución debido a las restricciones derivadas de la regla fiscal.

Esto configura una situación de regresividad en materia de derechos sociales. El principio de progresividad, reconocido por la jurisprudencia constitucional y por los tratados internacionales de derechos humanos, prohíbe al Estado adoptar medidas que, sin una justificación estricta, reduzcan el nivel de protección alcanzado en derechos fundamentales. La aplicación mecánica de la regla fiscal al sector educativo ha producido precisamente ese efecto regresivo.

Actualmente, el país mantiene una contradicción jurídica insostenible: por un lado, una Constitución que ordena invertir como mínimo el ocho por ciento (8%) del PIB en educación; por otro lado, una ley ordinaria cuya aplicación práctica impide cumplir ese mandato. Mientras esta contradicción persista, los presupuestos nacionales continuarán expuestos a cuestionamientos de constitucionalidad.

Si bien la Sala Constitucional ya estableció que el ocho por ciento (8%) prevalece sobre la regla fiscal, la experiencia demuestra que, en la práctica, la inclusión formal de la educación dentro del ámbito de aplicación de la Ley N.º 9635 continúa generando recortes, bloqueos y subejecuciones. Por ello, resulta indispensable una reforma legal expresa que armonice el texto de la ley con la Constitución.

En consecuencia, se propone reformar el inciso m) del artículo 6 del título IV, "Responsabilidad Fiscal de la República"; capítulo I, "Disposiciones Generales, Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios" de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635 del 03 de diciembre del 2018 y sus reformas, para excluir de manera expresa, amplia y completa la inversión en educación pública costarricense del régimen de la regla fiscal, comprendiendo todos sus niveles, programas e instituciones.

Los beneficios de esta reforma son múltiples: permitirá cumplir efectivamente el artículo 78 constitucional, otorgar estabilidad financiera al sistema educativo, fortalecer la planificación de mediano y largo plazo, recuperar la inversión en infraestructura, reforzar programas sociales, mejorar las condiciones laborales del personal educativo y, en última instancia, reducir brechas sociales y territoriales. Excluir la educación pública de la regla fiscal no constituye un privilegio. Es un acto de legalidad, de coherencia constitucional, de justicia social y de responsabilidad histórica.

La educación pública no es un gasto. Es la inversión más importante que puede hacer Costa Rica para garantizar su futuro. Por las razones expuestas se somete a consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley, para su estudio y pronta aprobación por parte de las señoras diputadas y los señores diputados.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**LEY PARA EXCLUIR LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN PÚBLICA DE LA
APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL**

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforma el inciso m) del artículo 6 del título IV, "Responsabilidad Fiscal de la República"; capítulo I, "Disposiciones Generales, Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios" de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º9635 del 03 de diciembre del 2018 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

[...]

m) **La educación pública en todos sus niveles, incluyendo educación preescolar, primaria, secundaria, técnica, parauniversitaria y universitaria estatal, así como la infraestructura educativa, transporte estudiantil, comedores escolares, ayudas para la población estudiantil; en lo referente a subsidios, becas o ayudas para estudio o subsistencia de dicha población, las transferencias presupuestarias para el financiamiento de los programas de becas Avancemos, las becas postsecundaria, entrega de cuadernos y útiles a los estudiantes de escasos recursos, para garantizar el derecho fundamental a la educación.**

El financiamiento de las universidades públicas, los colegios universitarios, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Consejo Nacional de Rectores y toda institución de educación pública que implemente programas, servicios o acciones orientadas a garantizar el acceso, permanencia y culminación de estudios de la población estudiantil.

La inversión en educación pública se regirá por el mandato constitucional que establece la asignación mínima del ocho por ciento

(8%) del Producto Interno Bruto (PIB), conforme al artículo 78 de la Constitución Política.

Para la aplicación de la regla fiscal, los rubros excluidos mediante este inciso se restarán del monto del presupuesto del ejercicio en curso que se utilizará como base de cálculo para el crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal. El monto de los recursos excluidos no se destinará a incrementar ningún otro tipo de gasto cubierto por la regla fiscal.

[...]”

Rige a partir de su publicación.

