

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

**LEY DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO
CENTRAL PARA SU REDUCCIÓN**

EXPEDIENTE N.º 23.680

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

21 de octubre de 2025

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS

(Del 1º de noviembre de 2025 al 31 de enero de 2026)

CUARTA LEGISLATURA

(Del 1º de mayo de 2025 al 30 de abril de 2026)



COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

LEY DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL PARA SU REDUCCIÓN

Expediente 23.680

Los suscritos diputados y diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** sobre el expediente 23.680 **LEY DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL PARA SU REDUCCIÓN**, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. OBJETO DE LA PROPUESTA.

El proyecto de ley tiene como objetivo crear un Programa de Ajuste Estructural de la Deuda Pública del Gobierno Central, con el fin de reducir aceleradamente el nivel de endeudamiento del Estado. Para ello, se obliga a los entes y órganos públicos que poseen títulos de deuda del Gobierno a participar en un proceso de reestructuración o alivio de deuda, mediante tres mecanismos principales: la cesión parcial del principal, la renegociación de condiciones financieras (tasas, plazos, instrumentos, denominación) o el reintegro de los ingresos obtenidos por esas inversiones, pudiendo combinar estas opciones. Se establece que el programa será coordinado por el Ministerio de Hacienda y fiscalizado por la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, el proyecto dispone que las instituciones públicas deben trasladar parte de su superávit libre o ganancias (50% o 20% según el nivel de deuda país) a la caja única del Estado para amortizar deuda, y que los ahorros generados no podrán usarse para aumentar el gasto, sino exclusivamente para bajar deuda y déficit fiscal. Se incluyen tratamientos diferenciados para entidades con autonomía constitucional o que administran recursos de terceros, pero se promueve la solidaridad institucional. Finalmente, se ordena la elaboración de estudios técnicos

y se abre la posibilidad de nuevos esquemas de negociación, buscando una solución “ganar-ganar” que libere recursos públicos, reduzca tasas de interés, fortalezca los servicios del Estado y evite futuros riesgos fiscales y sociales.

2. CONSULTAS INSTITUCIONALES.

Se presenta a continuación un resumen de los criterios más importantes brindados por las instituciones consultadas:

La Contraloría General de la República reconoce la urgencia de reducir la deuda pública y liberar espacio fiscal, pero considera que el proyecto no tendría un impacto significativo en relación con su complejidad y costo de implementación. Señala que ya han existido leyes similares con efectos limitados y que existen mecanismos más modernos y eficaces, como el proyecto de Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado (exp. 22.661), que tendría efectos permanentes y de mayor alcance.

Advierte que el texto podría permitir contribuciones exiguas o nulas, no presenta estimaciones del impacto fiscal y asigna funciones a la CGR que no corresponden a sus competencias constitucionales, lo cual pondría en riesgo su independencia. En conclusión, la CGR no ve conveniente estructurar este programa tal como está planteado, y recomienda optar por alternativas más integrales y coherentes con la gestión moderna de las finanzas públicas.

El Ministerio de Hacienda reconoce que el proyecto busca reducir la deuda pública mediante un programa obligatorio de reestructuración aplicado a los entes y órganos públicos, pero advierte que ya existen mecanismos legales para renegociar deuda y que la iniciativa presenta riesgos significativos. Señala que el título del proyecto es demasiado amplio, al abarcar toda la deuda del Gobierno Central (interna y externa), y critica que se obligue a trasladar superávits institucionales, pues esto comprometería la operatividad del aparato estatal y afectaría la sostenibilidad fiscal.

Además, Hacienda afirma que imponer reestructuraciones o cesiones de principal de manera forzada sería interpretado internacionalmente como un default selectivo, provocando una rebaja inmediata en la calificación crediticia, encarecimiento del financiamiento, desestabilización del sistema financiero y afectación a la inversión. Por estas razones, considera que las reestructuraciones deben ser voluntarias y de mercado, y concluye que no es oportuna la aprobación del proyecto.

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos señala que la propuesta busca crear un programa para reducir la deuda pública mediante aportes solidarios de entes públicos, pero ARESEP no posee títulos de deuda ni instrumentos

financieros del Gobierno central, y su financiamiento proviene del canon de regulación, regulado por la Ley N.º 7593. Por ello, no estaría llamada a trasladar superávits a la caja única del Estado.

ARESEP enfatiza que cualquier intento de transferir recursos derivados del canon violaría principios legales como la especialidad presupuestaria (Ley N.º 8131), la autonomía financiera y el principio de servicio al costo, además de la prohibición expresa de usar tarifas para fines ajenos al servicio regulado. También advierte que esto quebrantaría la jerarquía normativa y los principios del servicio público, afectando su independencia funcional. Concluye que la propuesta no es aplicable a ARESEP y recomienda valorar los riesgos legales antes de aprobarla.

La Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el proyecto de ley, argumentando que afecta la autonomía constitucional de las universidades estatales. Señala que la propuesta impone mecanismos como la cesión de deuda, reintegro de ingresos y traslado del 50 % del superávit institucional a la caja única, lo que limitaría la capacidad de inversión y profundizaría los recortes presupuestarios. Además, critica que el proyecto carece de justificación técnica actualizada y presenta sesgos ideológicos, con afirmaciones alarmistas y datos desactualizados.

Si bien reconoce la necesidad de renegociar la deuda pública, la UCR considera que la iniciativa omite elementos esenciales como una auditoría integral de la deuda y la posibilidad de moratoria, lo que podría perpetuar prácticas ilegítimas. También advierte que las medidas propuestas acelerarían la reducción del Estado y generarían impactos sociales y económicos negativos. Por ello, solicita excluir expresamente a las universidades del alcance del proyecto y ofrece colaborar con criterios técnicos para una propuesta más adecuada.

El Instituto Costarricense de Electricidad argumenta que el proyecto de ley no debe aplicarse a su institución ni a sus empresas, dado que su marco legal (Ley N.º 449 y Ley N.º 8660) establece que sus excedentes deben reinvertirse en electrificación y telecomunicaciones, sin ser considerados fuente de ingresos para el fisco. Además, la normativa prohíbe imponer restricciones financieras, exigir transferencias, compra de bonos o mantener depósitos en títulos del Gobierno.

El ICE indica que ya ha implementado prácticas de gestión de deuda como pagos anticipados, desdolarización y reestructuración de créditos, por lo que las disposiciones del proyecto no le aportan valor adicional. Propone incluir un artículo específico en la ley que lo excluya expresamente de su aplicación, para garantizar el cumplimiento de sus fines institucionales y evitar conflictos legales.

El Instituto Costarricense de Turismo considera que el proyecto de ley afecta gravemente su accionar institucional, principalmente por la obligación de trasladar un porcentaje del superávit libre a la caja única del Estado. Señala que estos recursos son esenciales para financiar proyectos de inversión y presupuestos plurianuales, especialmente en promoción turística internacional, lo que impacta directamente la generación de divisas y el desarrollo económico en comunidades vinculadas al turismo.

Además, el ICT argumenta que sus ingresos provienen de impuestos con destino específico (Ley N.º 1917 y Ley N.º 8694), destinados principalmente a promoción y publicidad del país, por lo que no pueden ser utilizados para otros fines. El proyecto vulneraría esta especialidad presupuestaria y la autonomía institucional, afectando la competitividad turística y la estabilidad económica. Por ello, el ICT se opone firmemente a la iniciativa y solicita su exclusión.

El Instituto Nacional de Aprendizaje objeta el proyecto por considerar que vulnera principios constitucionales y afecta sus intereses institucionales. Señala que la obligación de trasladar superávits al Estado contradice la naturaleza parafiscal de sus ingresos, que provienen de contribuciones patronales destinadas exclusivamente a la formación profesional. Destinar estos fondos a reducir la deuda pública implicaría un cambio de propósito inconstitucional, afectando programas de capacitación y desarrollo social.

Desde el punto de vista técnico, advierte que la medida reduciría activos financieros, liquidez y capacidad de inversión en infraestructura, además de limitar la autonomía financiera y la planificación a mediano plazo. El INA enfatiza que su régimen especial está respaldado por jurisprudencia constitucional que prohíbe desviar recursos con destino específico. Por ello, recomienda excluir expresamente al INA del alcance del proyecto y declara su oposición firme a la propuesta.

El Instituto Nacional de Seguros indica que, aunque el proyecto contempla excepciones para entes financieros públicos, es necesario incluir explícitamente a las instituciones financieras no bancarias, como el INS, en el artículo 4. Argumenta que sus superávits respaldan provisiones técnicas, reservas e inversiones obligatorias para cumplir con contratos de seguros, por lo que no son recursos disponibles para otros fines. Obligar a trasladarlos comprometería la estabilidad financiera y la capacidad de cumplir obligaciones con asegurados.

Asimismo, advierte que la participación solidaria prevista en el artículo 3 podría afectar su competitividad, obligándolo a aumentar tarifas o reducir coberturas, en un mercado altamente regulado y competitivo. El INS ya soporta cargas fiscales y

parafiscales que representan más del 50% de sus utilidades, lo que limita su margen de acción. Por ello, recomienda modificar el texto para garantizar que cualquier aporte sea voluntario y no obligatorio, preservando su autonomía administrativa y financiera.

La Junta de Protección Social considera que el proyecto de ley genera un impacto negativo en su operativa financiera, pese a que no es tenedora de deuda pública. El artículo 3 introduce la obligación de ser solidaria y contribuir a la reestructuración de la deuda, lo que podría afectar la misión institucional de apoyar a poblaciones vulnerables mediante transferencias a más de 400 organizaciones sociales. Además, el artículo 6 establece que, según el nivel de deuda del Gobierno, la JPS debería trasladar entre el 20 % y el 50 % de su superávit libre anual a la caja única del Estado, bajo pena de que la Contraloría no apruebe su presupuesto.

Este superávit tiene un destino regulado por ley para financiar proyectos estratégicos, infraestructura hospitalaria y programas sociales, por lo que su uso para reducir deuda pública contradice la normativa vigente y afecta compromisos ya adquiridos. La institución advierte que la medida limitaría su capacidad para cumplir con su función social y disminuiría los aportes a organizaciones benéficas. Por ello, la JPS se opone al proyecto y solicita que se considere su exclusión.

La Promotora Costarricense de Innovación e Investigación señala que, por su naturaleza jurídica como institución autónoma con personalidad y patrimonio propios, no forma parte del Gobierno Central ni es tenedora de deuda pública, por lo que debería quedar excluida del alcance del proyecto. Aunque recibe una transferencia del presupuesto nacional para su operación, la mayor parte de sus recursos proviene de fondos específicos, convocatorias y cooperación internacional, destinados a promover ciencia, tecnología e innovación. Obligarla a trasladar superávit libre afectaría su autonomía constitucional y su capacidad para cumplir con el fin público asignado.

Además, la Promotora advierte que la norma es ambigua al imponer solidaridad y reestructuración de deuda a entes autónomos, lo que podría derivar en restricciones presupuestarias y comprometer proyectos estratégicos en curso. Señala que sus excedentes no son libres, pues están comprometidos en becas e investigaciones, y que aplicar esta ley sería desproporcional para una institución joven que aún consolida su estructura operativa. Por ello, solicita que se aclare la norma y se le exceptúe expresamente, para evitar violaciones al principio de autonomía y al ordenamiento constitucional.

3. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

El Departamento de Servicios Técnicos concluye, mediante Informe AL-DEST-IJU-055-2025, de fecha 13 de febrero de 2025, que el proyecto no presenta problemas, pues las obligaciones directas recaen sobre órganos centralizados, mientras que para entes autónomos se plantea como una directriz política. Sin embargo, se advierte que la eficacia real del programa podría ser limitada, dado que los mayores tenedores de deuda son instituciones descentralizadas y fondos de pensiones, estos últimos excluidos del alcance de la ley. Además, la falta de un registro actualizado de tenencia de títulos por parte de entes públicos podría dificultar la implementación y reducir el impacto esperado en la disminución del endeudamiento.

En cuanto al traslado de superávits y utilidades, la norma se considera jurídicamente viable siempre que se trate de recursos efectivamente libres, no comprometidos con reservas o inversiones. Este mecanismo ya ha sido utilizado en leyes anteriores, por lo que no representa una novedad legal, aunque su impacto económico podría ser marginal debido a disposiciones previas que han reducido la acumulación de excedentes. El proyecto también prevé que los ahorros generados se destinen exclusivamente al pago de deuda y que la Contraloría fiscalice el cumplimiento, incluso condicionando la aprobación presupuestaria.

Finalmente, el informe concluye que la aprobación del proyecto es un asunto de discrecionalidad política más que jurídica. No obstante, recomienda valorar su conveniencia y oportunidad, considerando que las medidas propuestas podrían tener un efecto limitado sobre la deuda pública y generar tensiones con la autonomía de ciertas instituciones. Además, se sugiere revisar aspectos operativos como la definición de obligaciones para entes autónomos, la función atípica asignada a la Contraloría y la necesidad de consolidar los transitorios para mayor claridad normativa.

4. CONSIDERACIONES FINALES

A partir del análisis de los criterios técnicos e institucionales, se concluye que este proyecto de ley carece de viabilidad jurídica y política para cumplir su objetivo de reducir la deuda pública. Aunque la intención es legítima, las medidas propuestas presentan riesgos significativos, efectos limitados y contradicciones con principios constitucionales y normativos. Por ello, se recomienda archivar la iniciativa por las siguientes razones:

- El proyecto impone obligaciones que comprometen la autonomía administrativa y financiera de instituciones descentralizadas y autónomas, como universidades, ICE, INA y otras, lo cual contraviene los artículos 84 y 188 de la Constitución Política. Obligar a trasladar superávits o modificar inversiones destinadas a fines específicos vulnera el principio de especialidad presupuestaria y la jurisprudencia constitucional que prohíbe desviar recursos para propósitos distintos a los previstos por ley.
- La imposición de cesión de títulos o renegociación forzada de condiciones financieras podría ser considerada por los mercados internacionales como un incumplimiento parcial de la deuda soberana. Esto generaría una rebaja inmediata en la calificación crediticia del país, encarecimiento del financiamiento externo, pérdida de confianza de inversionistas y efectos adversos sobre la estabilidad macroeconómica.
- El proyecto otorga a la CGR funciones que no corresponden a su naturaleza constitucional, como validar casos excepcionales para no participar en el programa. Esta disposición desvirtúa su rol de órgano fiscalizador y podría generar conflictos administrativos y riesgos de nulidad por invasión de competencias.
- Los mayores tenedores de deuda son entes autónomos y fondos de pensiones, estos últimos excluidos del alcance de la ley. Además, no existe un registro actualizado de títulos en manos de entes públicos, lo que reduce la eficacia real del programa. El proyecto carece de estimaciones sobre el impacto fiscal esperado, lo que impide evaluar su conveniencia frente a otras medidas más efectivas.
- La obligación de trasladar entre el 20 % y el 50 % de los superávits institucionales compromete la operatividad de entidades que dependen de esos recursos para cumplir sus fines legales, afectando programas sociales, educativos y productivos. Esto podría generar litigios, desfinanciamiento de proyectos estratégicos y efectos regresivos sobre el desarrollo económico y social, contrarios al principio de proporcionalidad y al interés público.

Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos diputados y suscritas diputadas rendimos el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** sobre el expediente 23.680 **LEY DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL PARA SU REDUCCIÓN.**

**DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE
ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS, A LOS VEINTIÚN DÍAS DEL MES
DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTICINCO.**



Paulina Ramírez Portuquez
PRESIDENTA



Carlos Felipe García Molina
SECRETARIO



Alexander Barrantes Chacón



Pilar Cisneros Gallo

Johnatan Jesús Acuña Soto



José Joaquín Hernández Rojas



Luis Fernando Mendoza Jiménez

Eliécer Feinzaig Mintz

Vanessa de Paul Castro Mora



Sonia Rojas Méndez

José Pablo Sibaja Jiménez
DIPUTADOS