



13 de febrero de 2025
AL-DEST-IJU-055-2025

Señores (as)
Comisión Permanente de
Hacendarios
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 23.680

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 23.680** Proyecto ley, **LEY DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL PARA SU REDUCCIÓN**.
Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch/13-2-2025
C. Archivo// SIST-SIL



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-055-2025

PROYECTO DE LEY

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

EXPEDIENTE N ° 23.680

INFORME JURÍDICO

**AUTORIZADO POR:
FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

13 de febrero de 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. ANÁLISIS TÉCNICO	4
1. RESUMEN DEL PROYECTO.....	4
2. ANTECEDENTES	5
3. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS).....	6
4. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	6
a) <i>Artículo 1</i>	6
b) <i>Artículo 2</i>	7
c) <i>Artículo 3</i>	7
d) <i>Artículo 4</i>	9
e) <i>Artículo 5</i>	10
f) <i>Artículo 6</i>	10
g) <i>Artículo 7</i>	11
h) <i>Artículo 8</i>	11
i) <i>Artículo 9</i>	11
j) <i>Transitorio I</i>	12
k) <i>Transitorios II y III</i>	12
II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.....	12
III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	13
1. VOTACIÓN	13
2. DELEGACIÓN	13
3. CONSULTAS	13
a) <i>Obligatorias</i>	13
b) <i>Facultativas</i>	14
IV. FUENTES	14



AL-DEST-IJU-055-2025

INFORME JURÍDICO¹

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

EXPEDIENTE N ° 23.680

I. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Resumen del Proyecto

El proyecto propone crear un Programa de Ajuste Estructural de la Deuda Pública del Gobierno Central, en el que participarían todos los órganos y entes públicos tenedores de títulos (artículo 1), con el objetivo de reducir su monto (artículo 2).

A este efecto, los tenedores de títulos tendrían que, sin afectación a sus funciones, cederlos parcial o totalmente, renegociarlos favorablemente para el Gobierno, ceder parcial o totalmente los rendimientos obtenidos, o alguna combinación de estas opciones, según un cronograma de ejecución no superior a dos años (artículo 3).

Los entes autónomos estarían autorizados que pactar solidariamente algún programa de reducción, según sus posibilidades, con exclusión de los entes financieros, los administradores de pensiones públicas, el Fondo Estatal de la Educación Superior (FEES), y las municipalidades (artículo 4).

Cualquier caso de excepción para no participar en el programa tendría que ser avalado por la Contraloría General de la República (CGR), pero habría que pactar, al menos, el reintegro parcial o total de rendimientos de los títulos de los que resultare ser tenedor (artículo 5).

¹ Elaborado por Gustavo Adolfo Rivera Sibaja, Asesor Parlamentario; bajo la supervisión de Luis Paulino Mora Lizano, Jefe a. i. del Área Hacendaria, y la revisión final y autorización de Fernando Lionel Campos Martínez, Gerente Departamental.



El artículo 6 dispone la obligación de los entes públicos de destinar un porcentaje de sus superávits libres o de sus ganancias (50% ó 20%, según sea el escenario de deuda de la regla fiscal) al servicio de la deuda.

El artículo 7 establece que los ahorros producto de esta reestructuración tendrían que destinarse únicamente al servicio de la deuda, e impone a la CGR el deber de fiscalizar el programa (artículo 8) e informar a la Asamblea (artículo 9).

En un transitorio se otorga un plazo de sesenta días al Ministerio de Hacienda para realizar los estudios técnicos para el programa y, en los otros dos, uno de seis meses, para la CGR y el Poder Ejecutivo, para analizar superávits libres y ganancias; y para estudios técnicos de la eficiencia de los destinos específicos.

2. Antecedentes ²

No existe actualmente en la corriente legislativa ningún proyecto similar o equivalente a la presente iniciativa.

Sin embargo, el tema de la reducción de la deuda pública ya sea por la vía de condonación, renegociación, o cesión de superávits, ha sido un asunto que, en situaciones coyunturales de elevado endeudamiento, ha sido abordado por leyes con contenidos similares a los que ahora se proponen.

En efecto, la Ley de Reestructuración de la Deuda Pública, N ° 8299 de 22 de agosto de 2002, al igual que la primera parte del articulado que ahora se analiza, autorizaba al Ministerio de Hacienda a realizar acciones de refundición de deuda, y a las instituciones públicas tenedoras, a realizar condonaciones parciales o totales de sus títulos, y a renegociar en mejores condiciones para el Estado, ya fuera tasas o plazos de vencimiento. Creaba, además, una Comisión de Negociación de Deuda, encargada de la aplicación de la ley.

Más recientemente, la Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N ° 9371 de 28 de junio de 2016, en materia de superávits imponía obligaciones de eficacia y presupuestación a los entes que reciben

² Esta sección y la siguiente fueron elaboradas a partir de los insumos aportados por Rándall de Praga García Rodríguez, Asesor Parlamentario.



transferencias del Presupuesto Nacional, con el ánimo de disminuirlas y dedicar estos recursos al pago de la deuda.

3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El proyecto carece de vinculación con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en la medida en que se trata de un marco legal para reestructurar la deuda del Gobierno Central, sin reducir gasto ni aumentar los ingresos.

Es decir, el efecto neto es una reducción de las necesidades de financiamiento, por lo que no supondría necesariamente nuevas opciones de ampliar o redireccionar el gasto en favor de los diversos programas públicos que promueven el cumplimiento de los ODS.

Si bien una reducción de la deuda del Gobierno Central puede tener efectos positivos sobre el uso de los recursos, la economía en general y la canalización de fondos al sector productivo, esta no es una consecuencia directa, sino multifactorial. Por ello, es necesario deslindar la medida propuesta con una eventual mejora en el crédito productivo, las tasas de interés, la inversión y la reducción de la morosidad, entre otras circunstancias enunciadas en la exposición de motivos.

4. Análisis del Articulado

a) Artículo 1.

Plantea la creación del Programa de Ajuste Estructural de la Deuda Pública del Gobierno Central, a cargo del Ministerio de Hacienda, en el que participarían todos los órganos y entes públicos, además de como eventuales tenedores de deuda pública, como cedentes de superávits o generadores de utilidades, en el caso de empresas públicas.

La creación de un programa específico dentro de un ministerio que tiene el marco competencial general para ello, dadas las características de las atribuciones que se le estarían otorgando, no tiene ningún problema jurídico y es un asunto de discrecionalidad política.

Tómese en cuenta que ya el título VII de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 de 18 de septiembre de 2001, otorga la rectoría del Subsistema de Crédito Público al Ministerio de



Hacienda (artículo 80), lo que incluye la competencia de buscar mejores condiciones por la vía de la renegociación (artículo 86).

Además, dado que este artículo enuncia la creación de este programa de modo genérico, como objetivo de la ley, excluye cualquier problema jurídico en cuanto que su contenido es básicamente enunciativo.

b) Artículo 2.

Aquí se enuncia el objetivo del programa y se disponen las medidas aplicables a los tenedores de deuda: cesión, renegociación favorable o entrega de rendimientos.

Asimismo, se distingue entre órganos del Estado e instituciones autónomas, a las cuales se pretende respetar su espacio de autonomía administrativa.

En este orden de ideas, enunciar nuevamente de modo genérico el objetivo del programa y las medidas que lo componen, sin imponer por el momento ninguna obligación concreta, no tiene ningún problema jurídico. Sin embargo, vale la pena hacer notar que el nombre del programa varía con respecto a lo enunciado en el artículo 1, cuestión que podría acarrear dificultades de interpretación, en el sentido de si se estarían creando uno o dos sistemas.

c) Artículo 3.

Este artículo es el que contiene las disposiciones sustantivas del proyecto en cuanto a reducción de títulos de deuda o instrumentos financieros que constituyan pasivos del Gobierno Central.

Dispone que, en un plazo de 4 meses, todo órgano o ente público que posea estos títulos tendría que presentar una propuesta de reestructuración de acreencias al Ministerio de Hacienda, según algunas de las medidas citadas anteriormente, pero que deban significar una mejora o reducción de deuda.

Las instituciones autónomas deberían presentar esta propuesta “conforme sus posibilidades” y de forma “solidaria”.



En este orden de ideas, vale la pena comentar que existe en el Derecho Administrativo una clara diferencia entre las potestades de imperio de la Administración (potestades públicas) y los “actos de gestión” que los entes públicos realizan a semejanza del Derecho Privado, o incluso regidos por este.

En este orden de ideas, la tenencia de títulos de deuda es un acto *iure gestiones*. Los entes u órganos públicos que hayan comprado estos títulos lo han hecho bajo las mismas reglas y en las mismas condiciones que los sujetos privados.

Si ahora se pretende darles una orden de que entreguen parte del valor de esos títulos, o de sus rendimientos, o que renuncien a las tasas de interés que pactaron y renegocien unas más favorables para el Gobierno, dicha orden no se les estaría dando en su condición de tenedores de deuda pública, puesto que no se podría hacer lo propio con los particulares, sino como entes públicos sujetos en la administración de sus intereses a la dirección del Estado.

O sea, se les ordena disponer de alguna forma de sus títulos valores de deuda pública, de la misma forma que se les podría ordenar disponer por ley de cualquier otra forma del patrimonio que tuvieran, por ejemplo, de sus bienes muebles, inmuebles, superávits, etc.

Esta orden directa de disponer de su patrimonio puede darse obviamente a los entes y órganos sometidos directamente a la relación jerárquica de la Administración, pero no a los entes descentralizados del Estado que gozan de autonomía administrativa, pues disponer de su patrimonio, de la forma que sea, es parte de ese ámbito de gestión administrativo reservado, precisamente en su condición de entidades autónomas.

Por este motivo, la orden de disponer de alguna forma del patrimonio constituido por títulos valores de deuda pública es directa e imperativa para los órganos de la Administración central, pero solo una indicación o directriz política para las instituciones autónomas, que finalmente decidirían, en el marco de su propia autonomía.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la norma no presenta problemas, porque la orden directa es solo para los órganos centrales de la Administración, en tanto que es voluntaria “y en la medida de sus



posibilidades" para las autónomas, en respeto precisamente de su ámbito reservado constitucionalmente de auto gestión.

Pero si bien la disposición no tiene problemas jurídicos, su eficacia operativa y real sí podría ser cuestionada. Lo anterior porque, en la práctica, no son los órganos centralizados de la Administración los tenedores de títulos valores de deuda en montos significativos, sino el sector público descentralizado, respecto al cual la norma solo tendría carácter de directriz política, hasta cierto punto voluntaria y, en ese tanto, con un efecto muy limitado.

Otra cuestión que debe considerarse es que, aunque existe un mandato legal expreso al Ministerio de Hacienda de llevar el registro de la deuda pública,³ este no incluye los tenedores, por razones obvias de cómo se transan los títulos valores en una bolsa.⁴

Lo anterior significa que conocer el monto de tenencia actual y real de títulos valores en poder de órganos y entes públicos, es una información que debe "construirse" a raíz de la información que brinden las propias entidades y de los eventuales registros que posea la CGR debido a su función de aprobación presupuestaria.

Se hace esta observación para tener en consideración que el mandato de esta propuesta podría ser el germen para empezar la elaboración de un registro de tenencia de deuda pública en entes públicos, más allá de la operatividad real o del ahorro o reducción de deuda que pueda derivarse de la medida.

d) Artículo 4.

En este artículo se incluyen algunas excepciones expresas a los cuales no les aplicaría la propuesta, pero a las que se les "autoriza" a adherirse de alguna forma al programa.

Más allá de las excepciones expresas, se reitera lo expuesto anteriormente respecto a la eficacia operativa real de un programa que pueda ser

³ Véase el inciso g) del artículo 80 de la Ley N° 8131.

⁴ Véase, a modo de ejemplo, Dirección de Crédito Público, *Informe del Estado de la Deuda Pública Interna y Externa, Ejercicio Económico 2023*, San José, Ministerio de Hacienda, febrero de 2024, versión 01.



asumido en forma voluntaria, para lo cual el proyecto otorga un beneplácito genérico.

e) Artículo 5.

Esta norma pretende regular los casos excepcionales en los que algunos entes no se sumarían al programa, para lo cual se constituye a la CGR como la entidad que tendría que avalar esta situación.

Al respecto se debe reiterar que la obligación directa, y, por ende, quienes pudieran hacer uso de esta prerrogativa, recaería en órganos o entes sometidos jerárquicamente a la Administración central, los que, como se ha dicho, no son precisamente los que resultan tenedores de deuda pública en cantidades significativas.

Por su parte, las entidades descentralizadas no estarían "*obligadas jurídicamente*" a adherirse al programa y, por tanto, no requieren de este procedimiento para validar sus razones o justificaciones para no hacer alguna reestructuración.

Se debe observar, además, que se le estaría imponiendo a la CGR una función atípica, sea no acorde con su naturaleza constitucional de institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, como sería validar la existencia de estos "*casos excepcionales*", cuestión que debería ser dirimida como un conflicto administrativo entre la respectiva entidad y el Ministerio de Hacienda, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 71, siguientes y concordantes de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978.

De hecho, a como está planteada la norma, se requeriría de la participación de la CGR aun en el caso en que el Ministerio de Hacienda y la entidad respectiva estuviesen de acuerdo en la existencia de un caso excepcional.

f) Artículo 6.

Se propone el traslado de superávits libres o ganancias obtenidas, según sea el caso, de instituciones públicas y empresas del Estado, según una proporción (50% ó 20%) que estaría asociada con los escenarios de la regla



fiscal recogidos en el artículo 11 del Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N ° 9635 de 3 de diciembre de 2018.

Esta obligación de transferencia sería fiscalizada por la Contraloría General de la República, que tendría que denegar la aprobación presupuestaria en caso de incumplimiento.

Al respecto, se debe decir que la ley podría disponer de las ganancias y superávits cuanto que se trate efectivamente de recursos libres, sea que no se encuentren comprometidos a reservas o formación de capital para mejoras del servicio. De hecho, ya existen normas con rango legal que imponen la entrega de utilidades de los bancos comerciales del Estado,⁵ o que han ordenado el traslado de superávits libres,⁶ verbigracia las que se ha citado en el apartado de antecedentes de este informe.

Por ello, no se observa ningún problema jurídico en este precepto, constituyendo su aprobación un asunto de discrecionalidad y conveniencia política.

g) Artículo 7.

Pretende que el ahorro o recursos generados por la propuesta se destinen al pago o disminución de la deuda pública.

Esta disposición es similar a la de leyes anteriores en el mismo sentido y no presenta ningún problema jurídico.

h) Artículo 8.

Pretende que la CGR fiscalice la ejecución del programa e informe sobre su avance a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, lo cual no presente problemas de índole jurídica.

i) Artículo 9.

⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 12 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N ° 1644 de 26 de septiembre de 1953.

⁶ Véase, por ejemplo, la *Adición de tres normas transitorias a la Ley 9371, Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, de 28 de junio de 2016, para el pago de intereses y amortización de la deuda pública*, Ley N ° 9925 de 23 de noviembre de 2020.



Pretende innecesariamente otorgarle potestad reglamentaria al Ministerio de Hacienda para que proponga otros esquemas o mecanismos de reducción de deuda a sus tenedores. Sin embargo, esta posibilidad ya existe, con base en los artículos 80, inciso e), y 86 de la Ley N ° 8131. De hecho, al respecto se ha emitido el Reglamento para la Renegociación, Amortización de la Deuda Externa del Gobierno de la República y Registro de la Deuda Pública, Decreto Ejecutivo N ° 37396-H de 25 de septiembre de 2012.

j) Transitorio I.

Pretende disponer un plazo de 60 días naturales para que el Ministerio de Hacienda elabore los correspondientes estudios de renegociación. Consecuentemente, se plantea la obligación de los entes públicos de brindar la información requerida para este fin.

La norma no presenta problemas jurídicos de ningún tipo, salvo que se crea la obligación jurídica de brindar información, sin una correlativa consecuencia jurídica asociada a su incumplimiento, con lo cual perdería fuerza jurídica y pasaría a convertirse en una directriz política.

k) Transitorios II y III.

Estos transitorios, cuyos contenidos son muy similares, al punto que se recomienda su fundición en uno solo, otorgan un plazo de seis meses a la CGR y al Poder Ejecutivo para que realicen un estudio relativo a la eficiencia de los destinos específicos, y otro, que de alguna manera puede considerarse relacionado con la competencia de aprobación presupuestaria de la primera, sobre superávits y ganancias del sector público costarricense.

II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto carece de problemas de índole jurídica, por lo que su adopción es un asunto de discrecionalidad política.

Sin embargo, como una cuestión de conveniencia y oportunidad a valorar, se llama la atención sobre su eficacia u operatividad real, así como con respecto a su impacto en la reducción de la deuda, por las siguientes razones:



- La orden de renegociar, o entregar parcial o totalmente instrumentos de deuda que pueda pesar sobre órganos en relación directa jerárquica, puede tener poco impacto económico, pues no es usual que los órganos del Gobierno Central sean tenedores de deuda.
- Los mayores tenedores de bonos de deuda pública son instituciones autónomas, que solo participarían en el programa de forma voluntaria.
- Otros tenedores importantes de deuda, como los fondos de pensiones, están expresamente excluidos, lo que limita el universo de acreedores significativos.
- En cuanto a las disposiciones relativas a entrega de superávits libres y utilidades, hay que advertir que, a finales del 2020, se dictó la Ley N° 9925, que hizo un planteamiento similar, por lo que la acumulación de excedentes a esta fecha podría no ser particularmente significativa.

III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *Votación*

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los votos presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

2. *Delegación*

Este proyecto puede ser delegado a conocimiento de una comisión con potestad legislativa plena, por no inscribirse en ninguna de las excepciones previstas en el párrafo tercero del artículo 124 de la Carta Política.

3. *Consultas*

a) Obligatorias.

- Instituciones autónomas.
- Consejo Nacional de Rectores.



b) Facultativas.

- Ministerio de Hacienda.
- Contraloría General de la República.

IV. FUENTES

- [Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.](#)
- [Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N ° 1644 de 26 de septiembre de 1953.](#)
- [Ley General de la Administración Pública, N ° 6227 de 2 de mayo de 1978.](#)
- [Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N ° 8131 del 18 de septiembre 2001.](#)
- [Ley de Restructuración de la Deuda Pública. Ley N ° 8299 de 22 de agosto 2002.](#)
- [Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N ° 9371 de 28 de junio 2016.](#)
- [Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N ° 9635 de 3 de diciembre de 2018.](#)
- [Adición de tres normas transitorias a la Ley 9371, Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, de 28 de junio de 2016, para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, Ley N ° 9925 de 23 de noviembre de 2020.](#)
- [Reglamento para la Renegociación, Amortización de la Deuda Externa del Gobierno de la República y Registro de la Deuda Pública, Decreto Ejecutivo N ° 37396-H de 25 de septiembre de 2012.](#)
- [Dirección de Crédito Público, Informe del Estado de la Deuda Pública Interna y Externa, Ejercicio Económico 2023, San José, Ministerio de Hacienda, febrero de 2024, versión 01.](#)

Elaborado por: grs
/*lsch// 13-2-2025



c. arch// 23680 IJU -sil-sist