



5 de junio de 2025
AL-DEST-IJU-206-2025

Señores (as)
Comisión Permanente de
Asuntos Hacendarios. Área VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.945

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.945** Proyecto de ley: **APROBACIÓN DEL CONTRATO DE FINANCIAMIENTO N° 9745-CR "PRÉSTAMO DE POLÍTICA DE DESARROLLO PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO SOCIAL EN COSTA RICA CON UNA OPCIÓN DE DESEMBOLSO DIFERIDO" SUSCRITO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y LA REPÚBLICA DE COSTA RICA".**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 5-6-202



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-206-2025

PROYECTO DE LEY

**APROBACIÓN DEL CONTRATO DE FINANCIAMIENTO N° 9745-CR
“PRÉSTAMO DE POLÍTICA DE DESARROLLO PARA LA GESTIÓN DEL
RIESGO SOCIAL EN COSTA RICA CON UNA OPCIÓN DE DESEMBOLSO
DIFERIDO” SUSCRITO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE
RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

EXPEDIENTE N° 24.945

INFORME JURÍDICO

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**



15 MAYO 2025

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO_____	4
II. ANTECEDENTES_____	5
III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE_____	6
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO_____	8
Artículo 1 – Aprobación del Contrato de Préstamo_____	8
Aprobación de préstamos no es actividad legislativa ordinaria_____	8
Ausencia de problemas jurídicos_____	9
Características especiales de este contrato de préstamo_____	9
Artículo 2 – Uso de los recursos_____	10
Artículo 3 – Incorporación de los recursos al Presupuesto_____	11
Artículo 4 - Administración de recursos por Caja Única_____	11
Artículo 5 – Exención impuestos para formalización_____	11
V. CONSIDERACIONES FINALES_____	11
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA_____	12
VII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO_____	12
Votación_____	12
Delegación_____	12
Consultas Obligatorias_____	12





**COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS
HACENDARIOS**

AL-DEST- IJU -206-2025

INFORME JURÍDICO¹

**APROBACIÓN DEL CONTRATO DE FINANCIAMIENTO N° 9745-CR
“PRÉSTAMO DE POLÍTICA DE DESARROLLO PARA LA GESTIÓN DEL
RIESGO SOCIAL EN COSTA RICA CON UNA OPCIÓN DE DESEMBOLSO
DIFERIDO” SUSCRITO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE
RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

Expediente N° 24.945

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El Poder Ejecutivo presenta para aprobación de la Asamblea Legislativa, un Contrato de Préstamo con el Banco Mundial, por US \$200 millones, bajo la modalidad operacional del Banco de Préstamo Contingente de Desembolso Diferido, lo cual significa que se han cumplido una serie de acciones previas y el que el Prestatario se compromete a mantener en términos genéricos un marco de política económica apropiada.

La aprobación de este contrato de préstamo se enmarca dentro de la potestad especial de control político del endeudamiento externo que la Constitución Política establece en el artículo 121 inciso 15), y aunque son recursos específicos para un Programa determinado, son recursos de sustitución de fuente de ingresos en los presupuestos nacionales ya aprobados, lo que significa que no es nuevo endeudamiento o deuda adicional, sino tan solo recursos específicos que ingresan al Presupuesto nacional para financiar gastos específicos ya presupuestados.

¹ Elaborado por Gustavo Rivera Sibaja y autorizado por Fernando Martínez Campos Gerente Departamental.



Las condiciones financieras y de desembolso son las que el Banco ha establecido para esta modalidad de crédito, en un contrato de adhesión como es tradicional en la práctica bancaria.

Aunque el Organismo Ejecutor es el Ministerio de Hacienda y los recursos se giran en un solo tracto, el Programa debe ser desarrollado principalmente por el IMAS, y consiste en mejoras al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) tanto en la línea de coordinación (realizar las modificaciones que exijan que todos los prestatarios de recursos de FODESAF usen obligatoriamente el sistema) como también el robustecimiento técnico del sistema de datos.

Un segundo pilar (acciones ya cumplidas) son las acciones tendientes para mejorar la eficiencia del gasto público, mediante la coordinación interinstitucional evitando la fragmentación de dichas ayudas entre distintos entes del Estado.

Junto con la aprobación del crédito, el proyecto se acompaña de las tradicionales normas de implementación que disponen el uso ligado de los recursos a lo que dispone el contrato de préstamo, la modalidad de su incorporación al presupuesto aprobado, el principio de Caja Única del Estado para la administración de los recursos, y la exención de impuestos para formalizar el crédito.

II. ANTECEDENTES²

La aprobación propuesta en este proyecto es un acto de control político, por tanto, único y determinado. En ese sentido, la aprobación de este contrato de préstamo es la primera vez que se presenta a la Asamblea.

Sin embargo, como antecedentes relacionados pueden mencionarse los contratos de préstamo con la misma Organización acreedora, más recientes:

EXPEDIENTE N° 22.214: “APROBACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO SUSCRITOS ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y EL BANCO CENTROAMERICANO DE

² Esta sección ha sido elaborada por la asesora Ana Paula Méndez Bonilla de la AIGD del Departamento de Servicios Técnicos

INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE GESTIÓN FISCAL Y DE DESCARBONIZACIÓN”. **Aprobado mediante Ley de la República N° 9988** en el año 2021.³

EXPEDIENTE N° 22.830: “APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N°9279-CR SEGUNDO PRÉSTAMO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA LA GESTIÓN FISCAL Y DESCARBONIZACIÓN SUSCRITO ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF).” **Aprobado mediante Ley de la República N° 10.207** del año 2022.⁴

EXPEDIENTE N° 24.425: “APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 9546-CR TERCER PRÉSTAMO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA LA GESTIÓN FISCAL Y DESCARBONIZACIÓN SUSCRITO ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF)”. ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN: Ingreso en el orden del día mociones 137. (Actualizado al día: 28/04/2025)

III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE⁵

El proyecto de ley en análisis presenta una vinculación multidimensional, integral e interconectada con la Agenda 2030 con un nivel de afectación positivo. En la presentación del préstamo se destacan dos pilares que se encuentran directamente relacionados con los ODS, en el documento se establece que *“el país busca continuar impulsando reformas de política de protección social en dos pilares principales: mejora de la focalización del gasto social mediante el fortalecimiento del uso y la solidez de su registro social integral, promoviendo y aumentando la eficiencia del gasto en protección social mediante la reducción de la fragmentación, la mejora y coordinación de la ejecución de*

³ Ley N° 9988 del 11 de junio 2021:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=94561&nValor3=143114&strTipM=TC

⁴ Ley N° 10.207 del 28 de abril de 2022:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96834&nValor3=129954&strTipM=TC

⁵ Esta sección también ha sido desarrollada por la asesora Ana Paula Bonilla Méndez, con la supervisión de Tonatíuh Solano Herrera, Jefe AIGD. Departamento de Servicios Técnicos.



programas de asistencia social y la reducción de los costos de la ejecución de intervenciones de protección social".

El expediente se vincula con el ODS 1 "Fin de la pobreza" en el tanto busca fortalecer sistemas de protección social para todas las personas en condición de pobreza y situación de vulnerabilidad. En esta línea, el Pilar 1 busca mejorar la focalización del gasto social mediante el fortalecimiento del SINIRUBE, lo cual permite identificar con mayor precisión a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Esto fortalece los sistemas de protección social al:

- Aumentar la adopción del registro social por parte de agencias públicas.
- Mejorar la calidad y actualización de los datos, incluyendo datos sobre riesgos climáticos.
- Incluir información específica sobre poblaciones vulnerables como personas con discapacidad.

Por otro lado, el Pilar 2 complementa este esfuerzo al mejorar la eficiencia del gasto social, reduciendo la fragmentación y mejorando la coordinación entre programas, lo que permite una respuesta más efectiva ante momentos de crisis.

En relación con el ODS 10 "Reducción de las desigualdades", se están proponiendo medidas que contribuyen al logro progresivo de una mayor igualdad de oportunidades. Aunque el préstamo no menciona explícitamente reformas salariales o fiscales, sí establece acciones que inciden en la equidad social como el fortalecimiento del SINIRUBE.

Respecto al ODS 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas", la iniciativa propone medidas para la adopción de prácticas que mejoren la eficacia, transparencia y rendición de cuentas. Por un lado, el uso del SINIRUBE como registro único mejora la trazabilidad y la transparencia en la asignación de recursos. Además, la interoperabilidad de datos y la digitalización de pagos sociales permiten una mejor rendición de cuentas y la reducción de la fragmentación institucional y la coordinación entre programas sociales también contribuyen a una gestión pública más eficiente y transparente.

Finalmente, respecto al ODS 17 "Alianzas para lograr los objetivos", al ser un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se



enmarca en una cooperación internacional que fortalece las capacidades del país para alcanzar los ODS. En concordancia con este mismo objetivo, el proyecto busca permitir el acceso a mejores condiciones crediticias. Cabe destacar que la viabilidad técnica económica y jurídica deberá ser determinada mediante los informes respectivos y también es importante señalar que la afectación de este préstamo sobre el avance en el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dependerá de efectiva ejecución de los recursos.



IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1 – Aprobación del Contrato de Préstamo

Este artículo dispone propiamente la aprobación del contrato de préstamo con el Banco Mundial que se identifica con el número N° 9745 -CR para financiar el *"Política de Desarrollo para la Gestión del Riesgo Social en Costa Rica con una Opción de Desembolso Diferido hasta por la suma de doscientos millones de dólares estadounidenses."*⁶

Aprobación de préstamos no es actividad legislativa ordinaria

Lo primero que debe decirse es que la aprobación legislativa que constituye el objeto de este proyecto no es actividad legislativa ordinaria, sino el ejercicio de la potestad especial de control político que la Constitución Política establece como competencia exclusiva a favor de la Asamblea Legislativa en el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

De esto se deriva la consecuencia de que la Asamblea Legislativa únicamente puede *"aprobar o improbar"* el contrato de préstamo sometido a su consideración sin que le sea válido modificar su texto, contenido o las condiciones que incorpora, porque su negociación es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Además de lo anterior, a efectos de trámite legislativa se desprende expresamente la necesidad de contar con una mayoría calificada de 38 votos para aprobar el contrato.

Sobre los restantes artículos del proyecto que se presentan como normas de ejecución, algunos son propiamente tales, otros son reiteraciones de contenidos del contrato de préstamo y como tales, no son normas de ejecución propiamente, y por tanto no modificables.

Oportunamente se analizará cada uno de los restantes artículos del proyecto.

⁶ Véase en el portal electrónico de la Organización la referencia al proyecto:

<https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P181372> (visitado el 14 de mayo 2025)



Baste por ahora decir que el artículo primero del proyecto que dispone la aprobación del contrato no es actividad legislativa ordinaria y que el contrato de préstamo no puede ser modificado válidamente.

Ausencia de problemas jurídicos

El contrato de préstamo es un producto típico de la actividad bancaria de la Organización Internacional acreedora.

Es un contrato de adhesión, según la modalidad ofertada y aceptada⁷, que responde enteramente a los contenidos de la práctica bancaria internacional, - neutral desde su punto de vista jurídico - en el sentido de que su estructura jurídica solo sirve para instrumentar la operación, similar a otros contratos antes suscritos con el Banco Mundial u otros organismos financieros internacionales similares.

De modo que la modalidad determina las condiciones financieras del préstamo, especialmente en lo referido a plazos, tasas y comisiones.⁸

La valoración sobre la aprobación del contrato responde a un análisis económico y financiero de las condiciones del préstamo, particularmente el costo del endeudamiento alternativo que podría significar captar los recursos en el mercado nacional, o mediante la emisión de bonos en el mercado internacional.

Este Departamento estará ofreciendo oportunamente un informe económico sobre dichos aspectos.

⁷ La modalidad de préstamo diferido, o por sus siglas en inglés: "*The Development Policy Loan (DPL) with a Deferred Drawdown Option (DPL DDO)*" es una línea contingente de financiamiento rápido para situaciones adversas relativamente extraordinarias. Véase la nota del producto en el portal electrónico:

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5c12e6d9d25920f486a1f74169797b93-0340012021/original/DDO-Major-Terms-and-Conditions-Product-Note.pdf>

⁸ Véase las condiciones actualizadas. Costa Rica es clasificado como Grupo C a esos efectos: Tasas actualizadas:

<https://treasury.worldbank.org/en/about/unit/treasury/ibrd-financial-products/lending-rates-and-fees> . Costa Rica grupo C:

<https://treasury.worldbank.org/en/about/unit/treasury/ibrd-financial-products/lending-rates-and-fees> Particularmente la tasa de interés: Hasta 8 años: SOFR + 0,94% (visitada el 13 de mayo 2025)



Valga decir que, desde el punto de vista jurídico, el contrato de préstamo e incluso los restantes artículos del proyecto **NO TIENEN PROBLEMA** jurídico y su aprobación responde entonces a asuntos de discrecionalidad política.

Características especiales de este contrato de préstamo

Dicho lo anterior, conviene repasar algunos aspectos particulares de este contrato de préstamo, en especial respecto a cuestiones que han generado polémica en anteriores operaciones, particularmente con la disponibilidad de los recursos del préstamo y la posibilidad o no de modificar el destino asignado.

Está claro que los recursos son **“financiamiento al programa”** y que el prestatario, o sea el país, se compromete con el Programa tal como se define en el Apéndice (Artículo 3.01), y este Apéndice, aunque trae un listado de acciones cumplidas, obviamente debe ejecutarse posteriormente, lo cual requiere financiamiento y es precisamente la razón por la que se otorga el crédito.

Entonces podemos decir que este es un contrato tradicional en que los recursos están *“atados a un programa”*, más allá que el giro se realiza en un solo tracto.

Ahora bien, como la implementación de ese Programa puede considerarse el giro corriente o natural de las Instituciones concernidas, en especial del IMAS, que se financia principalmente por FODESAF, los recursos se giran al presupuesto (Apéndice, Sección II, apartado D) y operan entonces como sustitución de fuente de ingreso, no nuevo financiamiento.

En conclusión: Los recursos tienen una finalidad específica dentro del Contrato de Préstamo (financiamiento del Programa) y se giran en un solo tracto a la gestión presupuestaria, operando como fuente de ingreso nueva, que viene a sustituir la que se haya establecido en el presupuesto nacional (recursos de FODESAF). De modo que los recursos vienen atados desde el contrato de préstamo y no sería posible modificarlos por norma de ejecución.

Más allá de eso, la obligación del Gobierno es implementar el programa así financiado y en términos generales mantener un marco de política macroeconómica adecuada.

Artículo 2 – Uso de los recursos



Dispone que “*Los recursos del financiamiento serán utilizados exclusivamente para lo dispuesto en el Contrato de Financiamiento N° 9745-CR*”, esto es la financiación y ejecución del Programa de fortalecimiento del SINIRUBE.

Esto es lo que mismo que establece el contrato de préstamo, entonces propiamente este artículo 2 - NO ES UNA NORMA DE EJECUCIÓN – sino mera reiteración o especificación de lo ya pactado en el contrato, y como tal no puede ser modificada por el legislador.

Artículo 3 – Incorporación de los recursos al Presupuesto

Esta norma es tradicional para el aprovechamiento pronto y efectivo de los recursos sin tener que esperar posteriores modificaciones presupuestarias.

Dado que ya la aprobación de nuevos recursos como sustitución de fuentes de ingreso queda aprobada precisamente con la ley de aprobación del contrato, la identificación de las partidas a sustituirse en los presupuestos puede hacerse por Decreto Ejecutivo, como es tradicional y sin problema jurídico.

Artículo 4 - Administración de recursos por Caja Única

Norma que no tiene problema jurídico, sino más bien es conforme con el principio constitucional.

Artículo 5 – Exención impuestos para formalización

Conforme el principio básico de inmunidad fiscal del Estado, el Estado no debe pagarse impuestos a sí mismo, para ahorrarse costos operativos, y, por ende, toda exención de impuestos para formalización es completamente lógica y natural.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La aprobación de este contrato de préstamo es ejercicio de una potestad especial de control político.



La operación de préstamo jurídicamente es neutra, igual o similar a otras anteriores con el mismo Banco Mundial o con otros Organismos financieros internacionales que siguen y contienen los mismos contenidos de la práctica bancaria internacional mediante contratos de adhesión.

Su aprobación o no responde a una valoración política discrecional, que debe tomar en cuenta principalmente factores de índole económica y financiera como el costo comparativo de otras fuentes de financiamiento alternativas.

Los recursos están ligados a la ejecución del Programa, y no puede modificarse su destino, más allá que se giran como un solo tracto e ingresan al presupuesto como sustitución de fuente de ingreso, y no como gasto o deuda adicional a la ya aprobada.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

No hay observaciones en este apartado.

VII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

Votación

La aprobación de empréstitos financiados con capital extranjero requiere la aprobación de dos tercios (38 votos) del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa, según disposición expresa del artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

Delegación

Por disposición expresa del párrafo tercero del artículo 124 Constitución Política, la potestad de aprobación de empréstitos **NO** puede ser delegada a una Comisión Legislativa con Potestad Plena, en consecuencia, el proyecto deberá ser necesariamente conocido y votado en el Plenario Legislativo.



Consultas Obligatorias

- Banco Central de Costa Rica (en su condición de ente rector del sistema de crédito público).
- Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS

Elaborado por: grs
/*Isch//5-6-2025
c. arch// 24945 IJU-SIST-SIL