



20 de febrero de 2026
AL-DEST-IJU-058-2026

Señores
Comisión Permanente de
Asuntos Hacendarios, Área VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 25.291

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente N.º 25291. Proyecto de ley: **APROBACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO SUSCRITOS ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES PARA EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y PUESTA EN OPERACIÓN DE LAS LÍNEAS 1 Y 2 DEL SISTEMA DE TREN RÁPIDO DE PASAJEROS (TRP) EN LA GRAN ÁREA METROPOLITANA.**

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

Atentamente,

Georgina García Rojas
Subgerente Departamental

*/lsch 20-2-2026



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-058-2026

PROYECTO DE LEY





**APROBACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO SUSCRITOS ENTRE
LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, EL BANCO CENTROAMERICANO DE
INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES
PARA EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y PUESTA
EN OPERACIÓN DE LAS LÍNEAS 1 Y 2 DEL SISTEMA DE TREN RÁPIDO
DE PASAJEROS (TRP) EN LA GRAN ÁREA METROPOLITANA**

EXPEDIENTE N° 25.291

INFORME JURÍDICO

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

Asamblea Legislativa, Piso -2, Edificio Principal, Cuesta de Moras, San José, Costa Rica

 gerencia-serviciostecnicos@asamblea.go.cr  2243-2366  @asambleacr  @asambleacr



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

12 FEBRERO 2026

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. ANTECEDENTES	5
III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE	6
IV. CUESTIONES DE FONDO	7
La competencia especial de aprobación de empréstito público	7
Anacronismo o desfase histórico	7
Aprobación del empréstito – proyecto a financiar	10
Aspectos generales de oportunidad y conveniencia a destacar	11
V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	17
ARTÍCULO 1 - Aprobación del Contrato Financiación FI N° 97486	17
ARTÍCULO 2.- Aprobación del Contrato de Préstamo N° 2241	18
ARTÍCULO 3- Uso de los recursos	19
ARTÍCULO 4-Incorporación de los recursos al Presupuesto Nacional	19
ARTÍCULO 5-Administración de los recursos	21
ARTÍCULO 6-Organismo Ejecutor	21
ARTÍCULO 7-Procedimientos de contratación	22
ARTÍCULO 8-Beneficios fiscales	24
ARTÍCULO 9-Exoneraciones temporales y permanentes	26
ARTÍCULO 10-Declaratoria de interés público y nacional	29



ARTÍCULO 11-Autorización a las Instituciones Públicas	29
ARTÍCULO 12-Adquisición y gestión de bienes inmuebles	30
ARTÍCULO 13-Relocalización de servicios e infraestructuras	30
ARTÍCULO 14-Exención de la aplicación del Título IV de la Ley N° 9635	32
VI. CONSIDERACIONES FINALES	32
VII. TÉCNICA LEGISLATIVA	33
VIII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	33
Votación	33
Delegación	33
Consultas Obligatorias	34



COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

AL-DEST- IJU -058-2026

**APROBACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO SUSCRITOS ENTRE
LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, EL BANCO CENTROAMERICANO DE
INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES
PARA EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y PUESTA
EN OPERACIÓN DE LAS LÍNEAS 1 Y 2 DEL SISTEMA DE TREN RÁPIDO
DE PASAJEROS (TRP) EN LA GRAN ÁREA METROPOLITANA**

INFORME JURÍDICO¹

Expediente N° 25.291

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El Poder Ejecutivo somete a aprobación de la Asamblea Legislativa dos contratos de préstamo externo para el financiamiento del proyecto del Tren Rápido de Pasajeros del Gran Área Metropolitana.

Los dos contratos se presentan como financiamiento complementario para financiar el mismo proyecto: El primero de ellos es con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) por un monto de US\$ 250 millones de dólares estadounidenses, y el segundo con el Banco Centroamericano de Integración Económica por US\$ 550 millones, para un total de US\$ 800 millones de dólares, a los que debe agregarse la contrapartida nacional para expropiaciones y recuperación de vías.

El proyecto consiste en la reconstrucción y duplicación (doble vía) y electrificación del actual trayecto del tren de Cartago a Alajuela, con extensiones a Paraíso, el Centro de Alajuela y una nueva conexión ente las

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



Estaciones Atlántico y Pacífico en el centro de San José, siendo en ambos casos el Organismo Ejecutor el Instituto Costarricense de Ferrocarriles INCOFER.

Así en los primeros artículos del proyecto, se aprueba en cada uno de ellos un contrato de préstamo como se ha dicho, y el proyecto que consta de 13 artículos acompaña las tradicionales normas de ejecución:

Reiteración en el uso de los recursos (artículo 3), la incorporación de los recursos al presupuesto nacional (artículo 4), la administración conforme el principio de Caja Única (artículo 5), la reiteración en la designación del Organismo Ejecutor (artículo 6), la exclusión de los procedimientos ordinarios de contratación y el uso de los procedimientos del BCIE a esos fines (artículo 7), las exoneración fiscales de la formalización de contratos (artículo 8), y la exoneración de las adquisiciones de bienes y servicios con recursos del proyecto (artículo 9).

Además, se enuncia una declaratoria general de interés público del proyecto (artículo 10), y una autorización genérica a todos los entes de la Administración Pública para ceder o traspasar terrenos (artículo 11), y se autoriza a la Unidad de Gestión del proyecto, administrar y aligerar trámites de adquisición de inmuebles (artículo 12), la tradicional norma relativa a la relocalización de infraestructura de servicios públicos (artículo 13) y la exclusión de la regla fiscal de los recursos del proyecto (artículo 14).

II. ANTECEDENTES²

Tal como se menciona en la misma exposición de motivos del proyecto, el antecedente directo de un contrato de préstamo para la financiación del tren, lo constituye el:

EXPEDIENTE N° 21.958: “APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO No 2241 ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE) PARA APOYAR EL FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO “CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y PUESTA EN OPERACIÓN DE UN SISTEMA DE TREN RÁPIDO DE PASAJEROS (TRP) EN LA GRAN ÁREA METROPOLITANA”. Esta iniciativa fue archivada por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 13 de mayo de 2024.

²Esta sección y la siguiente ha sido desarrollada por el asesor Tonatíuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos.



El actual proyecto mantiene el financiamiento con el BCIE, pero lo complementa con un contrato de préstamo adicional y menor con el Banco Europeo de Inversiones BEI.

III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE

El proyecto presenta una vinculación multidimensional con la Agenda 2030, presente en los ODS 4 “Educación de Calidad”, 5 “Igualdad de Género”, 7 “Energía Asequible y No Contaminante”, 8 “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”, 9 “Industria, Innovación e Infraestructura”, 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, 13 “Acción por el Clima” y 17 “Alianzas para Lograr los Objetivos”.

Lo anterior, por cuanto los propósitos del préstamo para aumentar la eficiencia y sostenibilidad del servicio de transporte de pasajeros por ferrocarril en la Gran Área Metropolitana, mediante el diseño, financiamiento, construcción y operación de un sistema de Tren Rápido de Pasajeros, se vinculan con las metas y objetivos del país en materia de desarrollo sostenible de la siguiente manera:

ODS 4 y ODS 5: Eliminar las brechas de género en la educación y reducir las brechas que experimentan las mujeres en el mercado laboral. Ya que el préstamo contempla un plan de acción en materia de género, capacitación y participación de mujeres en áreas técnicas y operativas.

ODS 7: Promueve la reducción de emisiones mediante el uso del transporte público eléctrico.

ODS 8: Busca lograr niveles más elevados de productividad mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, centrando la atención en sectores de mayor valor añadido.

ODS 9: Toma en cuenta criterios de acceso asequible y equitativo para todas las personas y, queda clara la sostenibilidad, resiliencia y calidad de la infraestructura. El proyecto contempla una partida que aborda los peligros críticos que contribuirán a la adaptación y la resiliencia de la infraestructura que se va a diseñar y desarrollar, para brindar accesibilidad.



ODS 11: La propuesta contempla mejorar el sistema de transporte público para que sea más seguro y accesible, atendiendo las necesidades específicas de mujeres, personas con discapacidad y adultas mayores.

ODS 13: El proyecto contempla aspectos relacionados con la vulnerabilidad al cambio climático.

ODS 17: Promueve estrategias de fortalecimiento de los vínculos del país 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. Además, por la vinculación con los anteriores ODS señalados, se conduce las políticas públicas a los desafíos definidos por la Agenda 2030.

No obstante, la vinculación multidimensional con las metas y objetivos en materia de desarrollo sostenible, la viabilidad de la iniciativa debe ser determinada por los respectivos informes jurídico y económico, así como por los estudios técnicos de factibilidad de la obra y las condiciones crediticias para el país. Por estos motivos no se determina la afectación sobre la Agenda 2030.

IV. CUESTIONES DE FONDO

La competencia especial de aprobación de empréstito público

El proyecto consiste en la aprobación legislativa de dos empréstitos (cada uno contenido en los dos primeros artículos del proyecto) y una serie de normas de ejecución relacionados.

La aprobación legislativa de empréstitos es una competencia especial de control político establecida en el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política y no constituye actividad legislativa ordinaria.

Debido a lo anterior, la Asamblea Legislativa solo puede "*aprobar o improbar*" los empréstitos sometidos a su conocimiento, sin que sea válido modificar los contratos pactados, y siendo requerida una mayoría parlamentaria de dos terceras partes de sus miembros para su aprobación (38 votos).



Anacronismo o desfase histórico

Reconociendo la plena validez jurídica de esta norma del ordenamiento constitucional, nos permitimos nada más una reflexión sobre su valor histórico, la mutación de las circunstancias, para relativizar lo que significa esta potestad de control político.

El actual artículo 121 de la Constitución Política que establece las competencias exclusivas de la Asamblea Legislativa establece en su inciso 15) esta potestad de *“aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionan con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo (...) financiados con capital extranjero (...)”*, tuvo poca discusión en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, pues de hecho, la norma ya venía del Anteproyecto basado en la Constitución de 1871 (artículo 82 inciso 12)³, y lo que se discutió en definitiva, fue la agravación de la votación, quedando establecida la necesidad de mayoría calificada.⁴

Pero tanto en 1949, como antes, la significación y relevancia de los empréstitos era sustancialmente distinta a la actual.

La medida de control político, dentro del esquema constitucional de “pesos y contrapesos” propio de un Estado democrático, obedecía entonces a dos aspectos: uno de índole política y otro económica.

En ese tiempo no existía en el mundo una acumulación de capitales como sucede en la actualidad, y el empréstito exterior estaba relacionado directamente con préstamos entre Estados (las Organizaciones Financieras internacionales Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BIRF) solo se crearían en 1948, precisamente para intentar paliar esa deficiencia, y con el afán de crear un fondo de capitalización colectivo de la sociedad internacional).

Entonces, el control político, era una especie de “control diplomático” sobre el Estado con el cual el país decidía endeudarse (entonces básicamente el prestamista del mundo era los Estados Unidos de América).

Y el control económico, en cuanto que, controlando el crédito público, se contralaban las finanzas públicas, porque por la dimensión de los presupuestos

³Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Acta N° 65.

⁴Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Acta N° 67 pág. 4



del Estado de esa época, los eventuales empréstitos tenían un peso muy significativo en las finanzas públicas.

Esas dos condiciones han variado mucho, y han relativizado la relevancia de ambos controles.

Desde la primera crisis del petróleo en la década de los ochenta, los países productores experimentaron un aumento exponencial de sus reservas de dinero producto de la inflexibilidad (inelasticidad) de un producto de primera necesidad para la comunidad internacional, cuya demanda no respondía ante el elevado aumento de los precios (en esa época el barril de crudo cuatriplicó su precio, sin afectación de la demanda).

Este fenómeno de acumulación de capitales, conocido como el fenómeno de los “petrodólares” vino a crear auténticos mercados de capitales en el mundo, variando radicalmente la situación anterior hasta entonces.

El endeudamiento internacional para los países dejó de ser “escaso” y proveído únicamente por Estados fuertes y amigos; para incorporar una mayor gama de agentes de crédito (Organismos financieros internacionales e incluso la gran banca privada de los países desarrollados) pero a la vez, el mayor volumen de endeudamiento consolidado de los países ha ido provocando que cada operación en particular represente cada vez menos importancia entre el gran consolidado de la deuda pública.

Entonces, la existencia en particular de los Organismos Financieros internacionales, a los que el país acude en demanda de crédito, siendo a la vez miembro de dichos Organismos, relativiza en mucho la necesidad de un control político o diplomático con respecto a las opciones de los eventuales acreedores (Estados), dejando de ser un asunto no tanto político, como técnico, e incluso de simple disponibilidad de recursos.

Pero, por otro lado, el gran consolidado de la deuda pública en la actualidad hace que el control económico del impacto del empréstito sobre el monto de la deuda se vuelva poco menos que simbólico o formal, pero realmente poco significativo.

Para muestra un botón: En cada contrato de crédito, y este proyecto no es la excepción, el Poder Ejecutivo incluye en la exposición de motivos la relación de impacto del crédito en caso de ser aprobado con la deuda pública.



En este caso, los 800 millones de dólares (aproximadamente 400 mil millones de colones) que se proyectan en un horizonte de 5 años (hasta el 2030) tendrían una relación de impacto con el volumen de la deuda de aproximadamente el 0,66%

Así, para relativizar la importancia de este control: Mientras por una simple ley de presupuesto se aprueban casi 6 billones de deuda (6 millones de millones de colones), se discute mediante un proyecto de ley similar, un contrato de préstamo que, desglosado en 5 años, significa montos relativos al 1% del total del endeudamiento autorizado.

Si alguien pudiera objetar que sigue siendo importante y significativo que la Asamblea discuta sobre empréstitos que representan el 1% del total de deuda autorizado en un año, o que impactan poco más del 0,66% del monto de la deuda pública, habría que observar en cambio, que la Asamblea Legislativa no discute ni controla políticamente los elevadísimos presupuestos de instituciones autónomas como la Caja Costarricense del Seguro Social (más de 7 billones para 2026), y que mientras se entrega al simple control contable de la Contraloría General de la República montos que superan el total de endeudamiento anual, se discuten en cambio montos que representan alrededor del 1% de dicho endeudamiento.

Obviamente estas cuestiones responden al diseño constitucional de 1949, con las condiciones específicas y particulares de otra época.

Esta asesoría no objeta de ningún modo la doctrina de “pesos y contrapesos” y controles cruzados entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, simplemente se limita a observar como el paso del tiempo ha convertido algunos en anacronismos, que eventualmente vale repensar o ajustar de acuerdo con el cambio dinámico de la sociedad, y en todo caso, para relativizar en alguna forma, el ejercicio de esta competencia especial.

Aprobación del empréstito – proyecto a financiar

Otra consideración que consideremos importante hacer, es que, en este esquema, la Asamblea Legislativa conoce la aprobación del empréstito (en este caso dos contratos de crédito ligados o relacionados) con los que se pretende



financiar un proyecto de obra público específico: el tren rápido de pasajeros de la gran área metropolitana. Conoce y aprueba el financiamiento, no el proyecto.

Decimos lo anterior, porque si bien, eventualmente la realización del proyecto depende de la aprobación de su financiamiento, lo que está siendo sometido a consideración es únicamente el financiamiento, no el proyecto, - que como tal nada más se enuncia -, se describe en sus líneas fundamentales, pero que no se presenta para aprobación de la Asamblea porque obviamente son asuntos muy técnicos propios de la Administración (un proyecto de ingeniería ferroviaria) y para los cuales la Asamblea no tiene el conocimiento experto ni las capacidades técnicas para valorarlo en su complejidad.

Es cierto que, en el pasado, y el antecedente de este tren rápido de pasajeros es el vivo ejemplo, la Asamblea ha detectado “a simple vista” proyectos mal formulados, mal concebidos, o mal estructurados, y en ese sentido la potestad de control político de aprobar el financiamiento puede utilizarse como último recurso para cuestionar el proyecto o la obra en sí.

Pero reiteramos que ese recurso de control de la Asamblea resulta posible solo en casos muy extremos donde se detectan problemas graves o de fondo, pero que no es lo normal, ni lo esperado, frente a un proyecto de gran complejidad técnica.

No es esperable que la Asamblea Legislativa pueda realizar un control técnico detallado, de la relación de costos de la obra, respecto al financiamiento, o aspectos básicos como de diseño y planeamiento, pero, aun así, no se excluye la posibilidad de que pueda hacer una valoración en grandes rasgos y términos muy generales del proyecto como tal, no en el aspecto técnico propio, sino en términos de oportunidad y conveniencia política.

Aspectos generales de oportunidad y conveniencia a destacar

Con el ánimo de brindar más elementos que ayuden a formar el criterio de las diputaciones nos permitimos señalar en este caso concreto, los aspectos más relevantes para considerar, sobre los cuáles se podría solicitar a las autoridades encargadas de la ejecución del proyecto mayor detalle o abundamiento para mejor informar el criterio:



a) Definición conceptual del proyecto: Relación entre la propuesta y el actual servicio.

Tanto el Título mismo, como en la exposición de motivos, se enuncia el proyecto a financiar como: “CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y PUESTA EN OPERACIÓN DE LAS LÍNEAS 1 Y 2 DEL SISTEMA DE TREN RÁPIDO DE PASAJEROS (TRP) EN LA GRAN ÁREA METROPOLITANA”.

¿Construcción o mejoramiento?, ¿construcción o modernización?, ¿electrificación?

Se construye algo que es totalmente nuevo, y se mejora o se moderniza algo que ya existe.

En la descripción sucinta de la exposición de motivos se aclara que, aunque el proyecto recorrerá básicamente, salvo algunas extensiones, el mismo recorrido que el tren actual, se prevé en ambos casos (Paraíso – Atlántico y Atlántico - Alajuela) la “reconstrucción, duplicación y electrificación” de la vía sobre 52 kilómetros.

De modo que, de lo existente, básicamente lo único aprovechable es el actual derecho de vía (el terreno) y poco más.

Eso significa que los costos de expropiaciones y recuperación de vía son menores con relación al costo total del proyecto (aproximadamente 24 millones de dólares), tomando en cuenta la extensión hacia Paraíso desde Cartago, un nuevo segmento entre las Estaciones del Atlántico y la del Pacífico, y una extensión dentro del centro de Alajuela, más la adquisición de terrenos para cocheras y talleres.

Pero la “reconstrucción, duplicación y electrificación” sobre los 52 kilómetros de recorrido, implica prácticamente “nueva construcción”, incluyendo puentes que en la actualidad son de una sola vía.

Obviamente todo el material rodante es nuevo (168 millones de dólares).

Entonces desde el punto de vista meramente constructivo, bien puede hablarse de “construcción” en términos de un proyecto nuevo.



Pero obviamente un proyecto de obra pública es mucho más que solo su infraestructura y también debe ser valorado en su alcance, impacto, o como se dice en el proyecto “área de influencia”.

Y en este punto, salvo la extensión a Paraíso, y en muchísimo menor proporción la del propio centro de Alajuela, el proyecto por ámbito de cobertura, o “influencia” en la población es básicamente el mismo que el actual, toda vez que mayoritariamente es el mismo trayecto.

Tiene poco sentido referirse a “ámbito de influencia” en un proyecto de obra pública de transporte público cuando la cuestión puede y debe reducirse a términos de demanda efectiva del servicio.

Y es que en términos de reproducir el mismo trayecto que el actual, salvo extensiones importantes pero menores, la demanda efectiva del servicio derivada de la duplicación de vías y electrificación del servicio no puede equipararse a zona de influencia, siendo más bien identificable con la demanda actual (aunque mejorable) que con la derivada de un “proyecto nuevo”.

Esto es importante, porque la demanda efectiva, esperada o proyectada, más que la genérica e inasible “zona de influencia” es lo que vendrá a determinar la rentabilidad real o no del proyecto y la necesidad de un subsidio estatal y en que monto o proporción.

El proyecto se justifica (lo cual es muy fácil desde muchos ángulos) entre otras cosas por el problema de congestión vehicular, la factura petrolera que eso implica y las externalidades ambientales. Sin embargo, nada del proyecto apunta a “sustituir” el uso del vehículo particular por el servicio en su actual y mismo recorrido.

Cuestiones tan simples del modelo ferroviario como la creación de estacionamientos de vehículos en cada estación del tren con opciones de equiparar y asumir los costos del parqueo en la tarifa del servicio, no están presentes, pero no son excluyentes de la propuesta, que en lugar de proponer extensiones dentro del casco urbano (como en Alajuela) para los peatones, también podría proponerlo para sectores de fácil acceso vehicular en zonas periféricas de las ciudades, invitando a sustituir el trayecto común por el



servicio ferroviario, y dejando la “última milla” del acceso particular a las viviendas al medio de transporte particular.

Si la infraestructura apunta realmente a una verdadera “construcción de obra” en términos de “algo nuevo”, la esencialidad del mismo recorrido del servicio actual (salvo extensiones menores pero importantes) apunta que en realidad el proyecto se asemeja más a un “tren de cercanías” que a un “tren metropolitano”, entendiendo por el primero el que aporta acceso a la ciudad desde regiones relativamente cercanas, pero a puntos limitados de acceso, en contraposición al segundo que brinda una amplia red de movilidad dentro del ámbito urbano.

Posiblemente lo segundo requiera de lo primero, o lo urgente sea rehabilitar lo existente antes de pensar en una red de comunicación en la ciudad (para la que se propone la intermodalidad del transporte, con buses a esos efectos), pero lo importante es afinar un concepto y justificarlo en esos términos, en lugar de mezclar variantes que no son propias o las más atinadas para el proyecto que se propone financiar.

Como conclusión de este apartado, lo que se requiere recalcar, es que en términos de conveniencia y oportunidad los legisladores deben tener claro cuál es el alcance, la expectativa y las posibilidades del proyecto a financiar, que por el hecho indiscutible de que está ligado al recorrido actual, parece más enfocado en ser una modernización o rehabilitación del servicio existente, que en ser algo novedoso o totalmente nuevo.

b) Diferencias o mejoras con la propuesta anterior (Expediente N° 21.958)

Importante también, para los legisladores, es determinar las diferencias y mejoras - si las hay - con la anterior propuesta (Expediente N° 21.958).

Lo anterior porque ambas iniciativas guardan una relación no solo cronológica sino directamente causal; tal como se reconoce en la exposición de motivos del proyecto que ahora analizamos, que incluye un apartado expreso sobre este tema, y del que transcribimos lo siguiente:

“... persistía un alto grado de incertidumbre sobre el monto real del subsidio operativo, su método de cálculo, las fuentes de financiamiento y la asignación de



riesgos contractuales, lo que generaba una exposición fiscal y presupuestaria significativa (...)

Asimismo, se identificó que el modelo tarifario propuesto presentaba una brecha significativa entre los ingresos proyectados y los costos operativos reales del sistema, lo que hacía necesaria la aplicación de un subsidio permanente para mantener el equilibrio financiero del servicio (...)

La valoración integral de los informes emitidos por la CGR, el BCCR y los análisis legislativos permitió determinar que el proyecto propuesto en el expediente N°.21.958 requería una revisión y actualización profunda para garantizar su sostenibilidad técnica y fiscal (...)

Para concluir afirmando que:

Con base en lo anterior, el INCOFER valoró integralmente las observaciones y recomendaciones de los órganos competentes, concluyendo que era necesario reformular el proyecto para fortalecer su base técnica, el modelo financiero y asegurar su viabilidad fiscal (...)

La versión actual del proyecto incorpora ajustes técnicos, financieros y de gestión orientados a fortalecer su sostenibilidad y coherencia con el marco fiscal y de planificación pública vigente, dentro de una gestión responsable, transparente y orientada al beneficio colectivo.”

¿Cuál es la diferencia del anterior proyecto (proyecto constructivo) con el actual?, ¿Cuáles son esas “mejoras técnicas” que se incorporan?

En cuanto a trazado es mínima (la no extensión hasta Ciruelas de Alajuela, y el tema de pasos elevados o soterrados con los cruces de carreteras.

Pero en esencia, la mayor diferencia es que se pospuso toda la parte operacional (y su definición) y el proyecto se centró solo en la etapa inicial, que es la puesta en marcha (infraestructura y parque rodante). Transcribimos nuevamente de la propia exposición de motivos:

*“La ejecución se organizará en dos etapas complementarias. **La primera —objeto del proyecto de ley- abarcará el diseño, la construcción y el equipamiento del sistema, bajo los más altos estándares internacionales de calidad, seguridad y compatibilidad.** (...) El financiamiento cubrirá toda la infraestructura y equipamiento (exceptuando expropiaciones). Los contratos con proveedores establecerán plazos definidos y mecanismos de control y supervisión para garantizar la calidad de las obras y la responsabilidad integral de los contratistas.*



Una vez implementado, se pasará a una segunda etapa en la cual el sistema podrá operar bajo un modelo de concesión con participación privada, enfocado en la eficiencia y transparencia. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) aprobará el esquema tarifario, asegurando accesibilidad y calidad del servicio para los usuarios.”

De modo que ante la indefinición de la sostenibilidad del proyecto como tal (la operatividad del servicio) se ha optado simplemente por separar el proyecto, limitarlo a la estructura y su arranque operativo, y posponiendo (o eludiendo) la definición posterior.

La propuesta anterior ascendía a USD 1.850 millones de dólares en 2019.

Ahora con un ramal menos se reduce en más de mil millones de dólares, pero se limita al arranque de la construcción de la infraestructura y la adquisición del parque rodante.

¿Qué genera diferencias tan abismales entre el anterior proyecto y éste? Eso es algo que convendría aclarar técnicamente.

¿Cómo se ha garantizado la sostenibilidad operativa del servicio?

c) Rentabilidad operativa estimada y necesidad o no de subsidio estatal

Construir una excelente obra de infraestructura que no sea sostenible ni en el tiempo ni bajo el factor de demanda resultante es algo para valorar.

Aunque ahora se trata de aprobar solo el financiamiento para la puesta en marcha del proyecto, está claro, que la sostenibilidad financiera del mismo en el tiempo es relevante para la decisión de aprobarlo o no.

El anterior proyecto fue rechazado porque el tema del subsidio y la sostenibilidad financiera del proyecto no había sido aclarado.

¿Ha sido aclarada ahora? La respuesta de esta asesoría, con vista en la información que consta en el expediente es que no se ha aclarado, sino que simplemente se ha pospuesto.

Posiblemente se considera que la urgencia del proyecto es tal, que el tema del subsidio y la sostenibilidad financiera es un aspecto menor, que posiblemente



bien puede ser aclarado después. En todo caso dejamos hecha la observación a fin de que este tema sea valorado, pues no cabe duda de que la determinación correcta de este tema es un aspecto fundamental en la viabilidad de cualquier proyecto, y, por ende, de la aprobación de su financiamiento.

A lo anterior debe agregarse que la aprobación de estos créditos para una primera etapa conlleva necesariamente la noción de que este es entonces un financiamiento parcial y que el monto estimado no es el definitivo para su operación.

Incluso, el Banco Europeo de Inversiones, BEI, ha estimado que esta primera etapa tiene costos estimados en 1.040 millones de dólares (véase el apartado C) de la parte expositiva), cuando los contratos sometidos a aprobación son apenas por 800 millones de dólares.

Todo hace indicar, que el financiamiento sometido a aprobación es en cierto punto inicial y no definitivo, pero obviamente el compromiso de una porción tan elevada de recursos volverá imperioso cualquier otro financiamiento posterior que sea necesario para terminar la obra y ponerla en operación.

d) A modo de conclusión:

No corresponde a la Asamblea Legislativa, ni posiblemente tenga capacidad para ello, de evaluar la factibilidad de proyectos constructivos de obra pública. Le corresponde solo autorizar o no su financiamiento cuando se recurre a créditos internacionales por mandato constitucional.

Posiblemente las cuestiones que hemos expuesto en este apartado de cuestiones de conveniencia y oportunidad sean más propias del control político de obra pública, que de la valoración propiamente del financiamiento.

Sin embargo, es claro que ha existido una laguna en esta materia y una práctica perniciosa en la formulación de grandes proyectos que hace necesaria una reflexión sobre el tema, observando que excede ostensiblemente el campo del control estrictamente jurídico de la aprobación legislativa de crédito público financiado internacionalmente.



V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1 - Aprobación del Contrato Financiación FI N° 97486

Se aprueba el Contrato de Financiación FI N° 97486 entre el Banco Europeo de Inversiones y la República de Costa Rica, para financiar el proyecto de Construcción, Equipamiento y puesta en operación de las líneas 1 y 2 del sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana.

El texto del referido Contrato de Financiación y sus anexos, que se adjuntan a continuación, forman parte integrante de esta Ley.

Aquí se dispone la aprobación legislativa del contrato de préstamo con el Banco Europeo de Inversiones (BEI)⁵ conforme la potestad especial de control político contenida en el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

Conforme lo anterior: corresponde "*aprobar o improbar*" sin que sea válido modificar el texto del contrato, y requiere mayoría calificada (dos tercios de los miembros).

Este préstamo es por US\$ 250 millones de dólares, con las condiciones financieras que se indican en la estipulación 1 (tasa SOFR) y cuyo análisis corresponde al Informe Económico que este Departamento estará presentando juntamente con este informe.

Tiene una comisión de compromiso pagadera al año de efectividad (comisión de no utilización) que corresponde a un 0,40% del monto no desembolsado, que con respecto al monto original sería UN MILLÓN de dólares anual.

En la parte expositiva del contrato de préstamo se enuncia la condición de que este es un financiamiento parcial para la obra, haciendo relación a las otras fuentes de financiamiento y la contrapartida nacional.

⁵Hacemos notar la diferencia de formato física, pues mientras este contrato ha sido suscrito en papel de hoja tamaño A4 como es usual en el ámbito europeo, la versión electrónica ha sido trasladada a papel tamaño carta, lo que implica los continuos espacios en blanco después de cada hoja.



Su vigencia no está técnicamente ligada al otro contrato de crédito como en otros casos, pero tiene un plazo de efectividad a partir de su firma (26 de septiembre 2025) que implica que, si en un año no se ha formalizado el crédito, se pierde su oferta.

La vigencia, novedosamente, está ligada a la fecha de publicación de la ley de aprobación.

Como otra característica especial, ese contrato está sometido a la legislación española, y cualquier diferencia se somete a la jurisdicción de Madrid.

Como se indicó en el apartado anterior, la aprobación como acto jurídico de control político no tiene ningún problema jurídico, y las valoraciones de oportunidad y conveniencia son entonces respecto a las condiciones financieras del contrato, su impacto y los temas referidos propiamente a la ejecución del proyecto de obra que busca financiar.

ARTÍCULO 2.- Aprobación del Contrato de Préstamo N° 2241

Se aprueba el Contrato de Préstamo N° 2241 entre el Banco Centroamericano de Integración Económica y la República de Costa Rica, para financiar el proyecto de Construcción, Equipamiento y puesta en operación de las líneas 1 y 2 del sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana.

El texto del referido Contrato de Préstamo y sus anexos, que se adjuntan a continuación, forman parte integrante de esta Ley.

Este es el otro artículo donde se ejerce la potestad especial de aprobación legislativa de créditos públicos.

Este contrato con el BCIE es por US\$ 550 millones dólares, igualmente ligado al financiamiento del proyecto.

Su valoración responde a criterios de oportunidad y conveniencia política, incluidas condiciones financieras y económicas, para lo cual remitimos igualmente al respectivo Informe Económico de este Departamento, y no presenta problemas jurídicos de ningún tipo en cuanto responde a la práctica habitual bancaria internacional, y del propio Organismo Financiero, con el cual el país mantiene operaciones vigentes comúnmente.



ARTÍCULO 3-Usa de los recursos

Los recursos de los financiamientos provenientes de los Contratos de Préstamo N.º 2241 y FI N.º 97486 serán utilizados exclusivamente para lo dispuesto en dichos contratos, con el fin de ejecutar el proyecto de Construcción, Equipamiento y Puesta en Operación de las Líneas 1 y 2 del Sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana.

Esto es lo que dispone específicamente el contrato con el BEI (artículo 6.1) y el contrato con el BCIE.

No es recomendable reproducir el destino de los recursos, que ya está contemplado en ambos contratos de crédito y que no puede ser modificado en una norma de ejecución aparte, porque puede llevar a error sobre la posibilidad de modificar destino.

Reiteramos: El destino de los recursos está fijado por los propios contratos de préstamo y no puede ser modificado. Indicarlo en una norma de ejecución adicional, no agrega nada, porque se limita a reproducir lo que ya establecen los contratos, pero crea la indeterminación sobre si ese destino es modificable al incluirlo como norma de ejecución, que no lo es; siendo algo mandatorio de los mismos contratos.

ARTÍCULO 4-Incorporación de los recursos al Presupuesto Nacional

En virtud de que los recursos provenientes de los Contratos de Préstamo N.º 2241 y FI N.º 97486 están destinados exclusivamente a la ejecución del proyecto de Construcción, Equipamiento y Puesta en Operación de las Líneas 1 y 2 del Sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana, se autoriza al Poder Ejecutivo para que, mediante Decreto Ejecutivo, proceda a incorporar dichos recursos en los Presupuestos Ordinario y Extraordinario de la República, garantizando su asignación y ejecución conforme a los fines establecidos en los referidos contratos de préstamo y en la presente Ley.



Sobra esta disposición de “incorporar” los recursos obtenidos por un endeudamiento externo al presupuesto nacional vía decreto, aparte de que es una práctica común y consolidada, este Departamento ha abundado bastante al respecto en anteriores contratos. Reproducimos el criterio en este tema, perfectamente aplicable también a este artículo:

“La aprobación de un contrato de préstamo (dos en este caso) aunque no constituye actividad legislativa ordinaria (no hay potestad de enmienda) reviste sí la formalidad de un proyecto de ley, se tramita como tal, y se aprueba mediante una ley formal.

Por otro lado, todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública deben de estar comprendidos en el Presupuesto (artículo 176 de la Constitución Política), y el Presupuesto, solo puede ser modificado por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo (artículo 180 de la Constitución Política).

La ley de aprobación de los contratos – siendo una fuente nueva de ingresos presupuestarios – estaría siendo aprobada por una ley, que es de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Con lo anterior, se evidencia, que una ley de aprobación de un contrato de préstamo tiene el doble carácter o naturaleza de constituir a la vez una ley de modificación presupuestaria (que contempla nuevos ingresos y les asigna un destino específico), en los términos que dispone el artículo 180 de la Constitución Política.

Pero resta por determinar la inclusión o clasificación de esos ingresos, y el respectivo gasto en las partidas y subpartidas que comprende la Ley de Presupuesto.

Esa determinación específica, es la que este artículo de la ley en concreto está autorizando. Quizás la redacción más técnica no debería decir “incorporación de recursos al Presupuesto”, porque la incorporación obra en virtud de la ley de aprobación del contrato, sino más bien “determinación de las partidas y subpartidas específicas en la ley de presupuesto”.

Como quiera que sea, este artículo, que es una práctica ya habitual y consolidada de la Administración Pública, lo que faculta, es que, vía decreto, se haga la



determinación “o incorporación” de los recursos en las respectivas partidas y subpartidas específicas del Presupuesto.

La necesidad de tal disposición obedece al problema que se presentaba en el pasado de que, aunque los recursos de un contrato de préstamos habían sido aprobados por ley (y por tanto incorporados como nuevos ingresos) no se podían utilizar hasta tanto no se presentara y aprobara un nuevo presupuesto extraordinario o una modificación al existente. Tratándose de sumas multimillonarias como las que implica un contrato de crédito de esta naturaleza, dichos atrasos significaban sumas cuantiosas no solo en pago de intereses, sino incluso más grave, en días de suspensión de las obras por falta o atraso en el pago a proveedores y contratistas.

Estos perjuicios en la gestión se provocaban por un mero formalismo jurídico, que fueron superados mediante la indicación de que habiendo sido aprobados los nuevos ingresos, y su destinación, la asignación específica quedaba autorizada por la misma ley, para ser hecha por decreto legislativo, como sucede con las modificaciones presupuestarias que se realizan dentro de un mismo programa presupuestario.

Este artículo reproduce la norma con el contenido indicado y como reiteramos, siendo una práctica consolidada, y por las razones antes expuestas no presenta problemas jurídicos.”

ARTÍCULO 5-Administración de los recursos

El Prestatario administrará los recursos de los Contratos de Préstamo N° 2241 y FI N° 97486 que financian el proyecto de Construcción, Equipamiento y Puesta en Operación de las Líneas 1 y 2 del Sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana, de conformidad con el principio de Unidad de Caja.

Disposición que se limita a reiterar el contenido y mandato que se deriva del artículo 185 de la Constitución Política, por lo que no presenta problema jurídico, siendo más bien conforme con dicha disposición constitucional.

ARTÍCULO 6-Organismo Ejecutor

El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) será el responsable de dirigir, ejecutar y supervisar el proyecto de Construcción, Equipamiento



y Puesta en Operación de las Líneas 1 y 2 del Sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana, y del cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos de préstamo aprobados. La estructura organizativa del proyecto garantizará una gestión técnica, financiera, ambiental y social eficiente, bajo principios de gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y control independiente, de acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo del Proyecto aprobado por los organismos financiadores.

Esta norma también es innecesaria y superflua, desde que son los propios contratos de préstamo los que designan el Organismo Ejecutor (INCOFER) entonces no corresponde a la legislación nacional hacerlo, porque como en este caso, debe limitarse a reiterar lo que ya establecen los contratos y que no puede modificar.

El ideal de que la estructura técnica garantizará una ejecución adecuada es eso: meramente ideal, y no tiene contenido normativo ninguno.

ARTÍCULO 7- Procedimientos de contratación

Se exceptúan de la aplicación de los procedimientos de contratación pública, regulados por la legislación ordinaria, las adquisiciones de bienes, servicios necesarios para la ejecución de las obras que se financien con recursos de los Contratos de Préstamo N° 2241 y FI N° 97486 aprobados en la presente Ley.

Las adquisiciones de bienes, obras, servicios y consultorías requeridas para la ejecución del Proyecto se regirán exclusivamente por la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y del Banco Europeo de Inversiones (BEI), de conformidad con lo dispuesto en los referidos contratos.

Dicha aplicación abarca expresamente la totalidad del procedimiento de adquisición, así como los mecanismos recursivos inherentes, tales como la objeción al pliego de condiciones y la impugnación y/o apelación de la adjudicación, los cuales se tramitarán conforme a la normativa del BCIE o del BEI, según corresponda. Este régimen es de aplicación mandatoria para los recursos provenientes de ambas fuentes de financiamiento



externo, excluyendo la aplicación de los procedimientos de contratación pública ordinarios de la legislación nacional. Las contrataciones que se financien con recursos de contrapartida nacional estarán sujetas al procedimiento de licitación reducida establecido en la Ley N.º 9986 de Contratación Pública, del 27 de mayo de 2021.

La excepción de la legislación ordinaria de contratación pública es usual en la aprobación de los contratos de préstamo, ya que estos exigen que se rijan por sus propias reglas o políticas.

Dado que el principio constitucional lo que implica es un régimen abierto y transparente de competencia en esta materia, estos principios bien pueden ser salvaguardados por las políticas internas de contratación público de cada organismo financiero, por lo que la exclusión o sustitución de reglas de procedimiento en esta materia no presenta problema jurídico.

Tal disposición es válida en la medida que la ley de contratación administrativa es una norma legal, que está siendo desplazada o sustituida en virtud de otra norma legal de igual valor jerárquico, y que responde igualmente a la aplicación de los principios constitucionales en la materia.

En lo que respecta a la ejecución de recursos nacionales o de contrapartida el contenido de la norma es una sustitución importante de los procedimientos comunes:

Véase que dispone que en ese caso “se aplicará el procedimiento y los plazos correspondientes a la licitación reducida, según lo dispuesto en la Ley de Contratación Pública, Ley N°9986.”

No se trata de una simple remisión a la ley (el deber de aplicar la N° 9986), en cuyo caso prácticamente no sería necesario indicarlo.

Por el contrario, se trata de la sustitución de la normativa común y todos sus procedimientos asociados, por uno solo, en aras de flexibilización de procedimientos (la licitación reducida).

La licitación reducida obviamente tiene menos controles, etapas y posibilidades de contención que un procedimiento de licitación mayor.



El artículo 36 de la Ley N° 9986 (contratación administrativa) establece el uso de la licitación reducida para contrataciones de obra pública, de régimen ordinario que no excedan los 174.473.216,00 millones de colones.

Pero la norma está destinada a aplicar este tipo de procedimiento, sin importancia de la cuantía, en todos los casos.

La licitación reducida debe su nombre, a que es un proceso con una participación “reducida” donde solo existe la obligación de invitar a un mínimo de tres oferentes (artículo 63).

En el caso de la contrapartida nacional en este financiamiento de aproximadamente 24 millones de dólares está destinada a la recuperación de vía e indemnización por procesos expropiatorios.

En cuanto norma de ejecución no tiene problemas jurídicos en sentido estricto.

ARTÍCULO 8-Beneficios fiscales

No estarán sujetos al pago de impuestos, tasas, contribuciones, timbres ni derechos de ninguna naturaleza los actos, documentos y contratos requeridos para la formalización, suscripción e inscripción en los registros públicos de los Contratos de Préstamo N° 2241 y FI N° 97486. Por su parte, estarán exentos del pago de timbres, avalúos, impuestos de inscripción para la constitución, endoso y cancelación de hipotecas, del impuesto sobre contratos de prenda y de los derechos de registro, así como de cualquier tasa o impuesto de carácter nacional o municipal, los actos y trámites que se realicen en el marco de la ejecución del Proyecto de Construcción, Equipamiento y Puesta en Operación de las Líneas 1 y 2 del Sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana.

Esta exoneración se extiende a los actos y contratos complementarios relacionados directamente con la ejecución del Proyecto, siempre que se financien con recursos de los préstamos mencionados o conforme a la Ley de Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana N°9366.

Asimismo, de conformidad con la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles N° 7001 y la Ley de Fortalecimiento del Instituto Costarricense



de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana N°9366, estarán exentas del pago del IVA, del Impuesto Selectivo de Consumo y de los derechos arancelarios a la importación las adquisiciones de bienes, servicios y materiales realizadas por el INCOFER, sus contratistas o subcontratistas, financiadas con recursos de los Contratos de Préstamo N° 2241 y FI N° 97486 o con fondos del Presupuesto Nacional destinados al proyecto.

Las exenciones que se otorguen al amparo del presente artículo únicamente se aplicarán durante el plazo de ejecución del Proyecto.

Los beneficiarios deberán encontrarse al día en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias ante el Ministerio de Hacienda y ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), como condición para su otorgamiento. Las exenciones a que se refiere el presente artículo deberán tramitarse conforme al procedimiento que establezca el Ministerio de Hacienda y conforme a lo dispuesto en la Ley de Regímenes de exenciones del pago de tributos, su otorgamiento y control sobre uso y destino, Ley N°10286 y su Reglamento.

El INCOFER será el ente recomendador en relación con las exoneraciones que se autoricen en el marco del proyecto de Construcción, Equipamiento y Puesta en Operación de las Líneas 1 y 2 del Sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana.

El primer párrafo de este artículo es la común disposición de exoneración de tributos respecto a la formalización e inscripción de cualquier tipo de contrato o documento relativo a los contratos de préstamo. Es del todo lógica y natural conforme el principio de inmunidad fiscal del Estado.

Pero a esta norma tradicional referida a la formalización de contratos se le han querido agregar otros párrafos que son auténticas remisiones a leyes ya vigentes:

Así, el párrafo segundo, en su segunda parte es copia literal del artículo 44 de la Ley de INCOFER⁶ al que directamente remite:

“Artículo 44.- Se excluye al INCOFER de pagar el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre bienes inmuebles, el pago de aranceles, el impuesto de ventas, el

⁶Ley Orgánica Instituto Costarricense Ferrocarriles INCOFER. Ley N° 7001 del 19 agosto 1985: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=5272



impuesto selectivo de consumo, el impuesto sobre la propiedad de vehículos, los derechos de registro y cualquier otro tributo, tasa o sobretasa que pese sobre la venta, entrega, importación o inscripción de la maquinaria, el equipo, los vehículos y, en general, sobre los bienes y servicios que adquiera o contrate para la construcción, operación y el mantenimiento de la red ferroviaria nacional.”

Mientras que la primera parte de ese segundo párrafo es reproducción del contenido del artículo 6 de la Ley de Fortalecimiento INCOFER y promoción del Tren Eléctrico Interurbano⁷, del año 2016:

ARTÍCULO 6.-*Se exonera al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) del pago de aranceles, impuesto de ventas, impuesto selectivo al consumo, impuesto sobre la propiedad de vehículos, derechos de registro y cualquier otro tributo, tasa o sobretasa que pese sobre la venta, entrega, importación o inscripción de la maquinaria, el equipo, los vehículos y, en general, sobre los bienes y servicios que adquiera o contrate para la construcción, la operación y el mantenimiento del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana.*

De modo que el párrafo en esencia es una mera remisión y no agrega contenido nuevo, lo que excluye problemas jurídicos de principio.

Lo novedoso de este artículo es que introduce reglas de ejecución claras y razonables como la de estar al día en pagos con la CCSS y la remisión a la normativa específica.

En general la norma y las exoneraciones son disposiciones que tradicionalmente se incluyen en estos proyectos de aprobación legislativa y no presenta problemas jurídicos.

ARTÍCULO 9-Exoneraciones temporales y permanentes

El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), las empresas contratistas, subcontratistas y la concesionaria y estarán exentas del pago de los siguientes impuestos:

Derechos arancelarios de importación, impuesto selectivo de consumo, impuesto al valor agregado y cualquier otro impuesto que aplique tanto a las compras

⁷Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana. Ley N° 9366 del 28 de junio 2016:

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81837&nValor3=104518&strTipM=TC



locales como a la importación de los bienes necesarios para la construcción, operación y mantenimiento del sistema ferroviario de las líneas 1 y 2 del TRP, siempre que dichos bienes queden incorporados a este. La exoneración se aplicará directamente sobre los equipos, materiales, suministros, equipo rodante, soluciones tecnológicas, sistemas de control, infraestructura eléctrica (incluidas la catenaria y las subestaciones), así como sobre los bienes y servicios destinados a los diseños, construcción, operación y mantenimiento y reparación de las líneas 1 y 2 del TRP.

De esta forma, se considerará exonerada la importación y adquisición de todo tipo de bienes, insumos o servicios, así como de repuestos, accesorios, lubricantes y combustibles necesarios para los equipos, además, la maquinaria y los vehículos utilizados, siempre que dichos bienes, equipos, maquinaria o vehículos se destinen, incorporen o consuman con ocasión de la construcción, mantenimiento u operación de las líneas 1 y 2 del TRP. Por su parte, los bienes que, por su naturaleza o condición de uso, se requieran únicamente durante momentos o actividades específicas del proceso constructivo, y que no formen parte del sistema, deberán ser reexportados o, en su defecto, nacionalizados, previa cancelación de los impuestos y aranceles correspondientes.

Se tendrán por exonerados del pago de todo tipo de tributos, impuestos, tasas, sobretasas, contribuciones especiales, timbres de todo tipo, contribuciones parafiscales y derechos, los documentos requeridos para el proyecto aprobado en esta ley, durante su diseño, construcción, operación y mantenimiento, así como la inscripción de estos documentos en los registros correspondientes, incluido lo relativo a las expropiaciones y las servidumbres.

Se tendrá por exonerado el pago de todo timbre requerido para las gestiones que se realice ante los colegios profesionales, las municipalidades e instituciones competentes de la materia ambiental. De igual forma, se tendrá por exonerada la consularización de documentos, las gestiones a efectuar ante instituciones competentes en materia de migración y para la obtención de permisos de trabajo del personal que requiera la empresa para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de las líneas 1 y 2 del proyecto TRP.

Una vez finalizada la ejecución del proyecto, si la empresa contratista desea nacionalizar los bienes deberá pagar los impuestos respectivos por los equipos, la maquinaria y los vehículos comprados en el territorio nacional o importados temporalmente, a excepción de que sean donados al Estado costarricense. Para que se perfeccione una eventual donación, esta deberá ser expresamente aceptada por el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), y deberá comunicarse a la Dirección General de Aduanas el detalle de los bienes donados.



Las exoneraciones aquí dispuestas se otorgarán a favor del proyecto en sus etapas de diseño, construcción, operación y mantenimiento, y aplicarán tanto a los fondos provenientes del préstamo como a los recursos de los presupuestos ordinarios, extraordinarios, institucionales y del Gobierno. Asimismo, estas exoneraciones beneficiarán a los contratistas, subcontratistas, concesionarios, sus respectivos subcontratistas y a cualquier empresa que los sustituya mediante los medios legales permitidos, con la previa autorización de la Administración, conforme a lo establecido en la Ley N° 9986, Ley General de Contratación Pública, del 27 de mayo de 2021, y su reglamento. La exoneración correspondiente a los combustibles se entenderá otorgada a favor de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), a fin de que venda, de forma exonerada, los combustibles requeridos para las etapas de diseño, construcción, operación y mantenimiento del proyecto. De igual forma, las instituciones o empresas proveedoras de energía eléctrica deberán vender, también de forma exonerada, la electricidad que se requiera para dichas etapas. El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) coordinará con el Ministerio de Hacienda todo lo relacionado con la aplicación y el control de las presentes exoneraciones.

Salvo lo expresamente establecido en esta ley, las exoneraciones aquí dispuestas no serán de aplicación al personal de la Unidad Ejecutora ni al personal de la empresa contratista o sus subcontratistas.

Para que abunde, y con el ánimo de cubrir todos los flancos posibles de exoneraciones, se desarrolla esta norma con un largo contenido, que en su mayor parte puede ser simple reiteración del artículo anterior, o bien de las exoneraciones ya existentes en la normativa especial de INCOFER, tanto su Ley Orgánica N° 7001 o la de Promoción del tren eléctrico interurbano de la GAM, Ley N° 9366 ya antes citadas.

Pero véase, que esta norma realmente viene a ampliar de algún modo las exoneraciones vigentes:

En primer lugar, desde el título se intenta dejar claro, que si el artículo anterior es para el proyecto y su vigencia temporal está supeditada a la construcción del proyecto, las que se enuncian en este artículo son “permanentes”.

Así, aunque reitera la exoneración general al INCOFER que ya existe, la extiende a contratistas y subcontratistas (que ya pueden estar incluidos, pues en su relación con el Instituto obviamente puede pactarse los beneficios de los que ya



goza la Administración contratante) pero además lo extiende en forma genérica a futuro, cuando designa a un eventual concesionario.

Ya se vio en el apartado de cuestiones de fondo que el proyecto que se somete a aprobación consta solo de la etapa inicial (construcción y puesta en marcha) descartando o posponiendo todo lo relativo a la operación funcional del servicio.

Por el contrario, esta norma pretende exonerar ya, lo que todavía no se ha formalizado (la concesión), entendiendo quizás, que esa etapa no necesita aprobación legislativa y dejando la exoneración proyectada en esta ley de aprobación del financiamiento de la primera etapa.

Obviamente es posible jurídicamente y es una cuestión de conveniencia y oportunidad, por lo demás lógica.

Los siguientes párrafos son realmente reiterativos de las exoneraciones ya enunciadas, salvo la regla especial de nacionalización de bienes en cuyo caso deberán pagarse los derechos respectivos, norma que de todas maneras ya aplica en el ordenamiento vigente.

Todos los restantes párrafos son reiteraciones, salvo la exoneración de impuestos en la venta de combustibles y electricidad a la operación y construcción del tren.

Más allá de las dificultades operativas de aplicar estas exoneraciones, responden en esencia al principio fundamental de inmunidad fiscal del Estado, pues el tren eléctrico y su operación, por más que sea concesionado, se trata de un servicio público, donde el pago de impuestos para su operación solo es un ejercicio contable y un gasto administrativo que no repercute en las finanzas del fisco.

**ARTÍCULO 10-Declaratoria de interés público y nacional**

Se declaran de interés público y conveniencia nacional todas las gestiones técnico/administrativas necesarias para el desarrollo y la construcción del proyecto de "Construcción, Equipamiento y Puesta en Operación de las Líneas 1 y 2 del Sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana", incluyendo aquellas actividades necesarias para agilizar los procedimientos de adquisiciones de bienes inmuebles a través de la expropiación, así como aquellas labores relacionadas con actividades que se requieran para la obtención de los estudios, inspección y supervisión, movimiento de tierras, obras civiles, alcantarillas, puentes, señalización, gestión de yacimientos arqueológicos; trámites y permisos ambientales; implementación del Plan de Reasentamientos Involuntarios; relocalización de servicios públicos; las demás labores correlativas y necesarias para la ejecución del proyecto.

Esta declaración genérica de interés público, útil para activar mecanismos previstas en otras leyes especiales no tiene problemas jurídicos desde que casi es mera reiteración del artículo 3 de la Ley N° 9366 ya citada, de Promoción del Tren eléctrico interurbano de la GAM, donde solo hay que entender que el proyecto actual, es básicamente el mismo contenido en dicha ley.

ARTÍCULO 11-Autorización a las Instituciones Públicas

De acuerdo con el numeral 39 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles Ley N° 7001, para todos los efectos legales, INCOFER tiene el carácter de ente administrativo de utilidad pública. Con el propósito de que desarrolle el proyecto de Construcción, Equipamiento y Puesta en Operación de las Líneas 1 y 2 del Sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana, los organismos del Estado, en especial el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y las instituciones autónomas, salvo la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), semiautónomas y empresas públicas, quedan autorizados para ceder, traspasar, gestionar, negociar, colaborar, donar o arrendar, a título gratuito, todo tipo de recursos, servicios o bienes muebles e inmuebles, materiales y equipo, así como a trasladar personal a favor del Instituto, sin que al efecto sea necesaria la autorización o aprobación de ningún otro organismo público ni una ley específica al efecto más allá de esta.



Con respecto a esta norma, vale lo mismo dicho para el artículo anterior, solo que esta vez referido concretamente al artículo 39 de la Ley N° 7001, Ley Orgánica del INCOFER, que ya contiene esa declaración en términos similares, y lo único que cabría es identificar el actual proyecto dentro de esa amplia cobertura general del INCOFER.

ARTÍCULO 12-Adquisición y gestión de bienes inmuebles

La adquisición de bienes o derechos inmuebles ya sea mediante compra directa o expropiación, se efectuará de manera expedita, en apego a la Ley de Expropiaciones vigente.

Para agilizar los procesos de expropiación necesarios para este proyecto, la Unidad de Gestión e Implementación del TRP por medio de sus profesionales o consultorías especializadas, estará facultada para encargarse directamente de todas las actuaciones preparatorias. Estas incluyen, pero no se limitan a la elaboración de estudios técnicos, planos catastrados para expropiación, dictámenes jurídicos, valoraciones sociales, gestoría vial, avalúos de bienes inmuebles y derechos comerciales, así como estudios socioeconómicos.

Para confirmar la pobre experiencia de desempeño de la institucionalidad existente (MOPT) en tramitación de expropiaciones, se introduce esta norma, que pese a ser novedosa ya va siendo común en otros empréstitos (como el del corredor vial San Ramón) en que se autoriza a la Unidad de Gestión a realizar los trámites previos de los procesos expropiatorios *"para su agilización"*.

La norma pretende un recurso de efectividad, todavía no comprobado, pero no presenta problemas jurídicos, sino que es una cuestión de conveniencia y oportunidad, netamente operativa en este caso.

ARTÍCULO 13-Relocalización de servicios e infraestructuras

La relocalización de los servicios e infraestructuras públicas y privadas en la zona de influencia del proyecto será responsabilidad de las Instituciones prestatarias de servicios públicos, conforme a sus competencias y zonas de acción. Para cumplir esta disposición, el organismo ejecutor, con el apoyo de la Unidad de Gestión e Implementación del TRP, comunicará a la



institución prestataria del servicio público competente la solicitud de trabajos de relocalización por realizar, así como el plazo en que dichas acciones y obras deberán ser realizadas.

Lo anterior para que los prestatarios de servicios públicos procedan a diseñar y ejecutar las relocalizaciones respectivas, dentro del plazo que el organismo ejecutor establezca en apego a los objetivos y plazos del proyecto, el cual será contado a partir del día hábil siguiente de realizada la comunicación de la solicitud formal.

Por medio de esta ley se autoriza a todas las Instituciones responsables de la reubicación de servicios públicos, para que realicen todas las gestiones necesarias para la modificación en los programas de trabajo y reajuste, y de las partidas presupuestarias de cada institución.

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente artículo por parte de las instituciones públicas prestatarias del servicio público acarreará responsabilidad disciplinaria al funcionario responsable, por el incumplimiento de deberes acaecido, según el régimen sancionatorio correspondiente.

Tradicionalmente se incorpora en los proyectos de aprobación de contratos de préstamo una norma como esta referida a la relocalización de servicios públicos.

El problema y el atraso con las instituciones públicas en general ha sido, la dificultad que tienen para financiar gastos no presupuestados o contemplados en su programación anual. Por eso, en ocasiones el costo de esa relocalización se carga a los fondos o recursos del proyecto, con obligación de la Institución de reponerlos luego; o se ha dispuesto también un plazo razonable de ejecución, y como sanción en caso de incumplimiento que el costo deba ser asumido entonces por la Institución prestadora de servicios públicos morosa en el desarrollo de las obras.

A diferencia de lo comentado, en esta ocasión, solo se reitera lo del plazo y la dirección técnica en este caso de la Unidad de Gestión, pero en cuanto a las propias Instituciones solo se contiene una autorización genérica *“para modificación de los programas de trabajo y reajuste de las partidas presupuestarias de cada Institución”*.



Es un asunto técnico, que no tiene problemas jurídicos, sea cual sea la solución con que se enfrente el tema, pero en este caso, en que la relocalización de servicios públicos no parece ser un problema especial (por el hecho de que el proyecto recorre esencialmente el mismo trayecto actual) parece suficiente.

ARTÍCULO 14-Exención de la aplicación del Título IV de la Ley N° 9635

Los gastos que se generen para el desarrollo del proyecto incluidos los que se realicen con recursos de los Contratos de Préstamo N.º 2241 y FI N° 97486 y aquellos que provengan de los recursos de otras contrapartidas, así como para la relocalización de servicios e infraestructuras públicas, estarán exentos del ámbito de cobertura del Título IV de la Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

La denominada “regla fiscal” a que remite este artículo (Título IV de la Ley N° 9635) es una contención al gasto corriente con relación al crecimiento o nivel de endeudamiento público.

No aplica por tanto para grandes proyectos de infraestructura como el que se pretende financiar aquí con la aprobación de los contratos de préstamo que se someten a consideración de la Asamblea, que son obviamente gastos de capital.

La norma tiene utilidad entonces, solo con respecto a las Instituciones prestadoras de servicios públicos y los eventuales gastos que tengan que realizar en relocalización de servicios públicos a causa del proyecto, porque dichos gastos difícilmente se pueden considerar gastos de capital, y son gasto corriente, sometido por tanto a la disciplina de la regla fiscal.

Más allá de su eventual alcance, no presenta problemas jurídicos y es un asunto de discrecionalidad política.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

- La aprobación de financiamiento mediante dos contratos de préstamo con dos organismos financieros internacionales es un acto de control político



especial previsto en la Constitución Política y no constituye actividad legislativa ordinaria.

- La valoración del financiamiento y de cada contrato en particular que son independientes pero complementarios obedece a cuestiones económicas o financieras, y no tiene problemas jurídicos.
- La Asamblea Legislativa aprueba un financiamiento para una primera etapa de un proyecto (construcción y puesta en obra) quedando pendiente la etapa operativa, pero no aprueba el proyecto, que, aunque obviamente está relacionado y depende del financiamiento, no se somete a aprobación de la Asamblea y es responsabilidad enteramente de la Administración, en este caso del INCOFER que actúa como Organismo Ejecutor de los empréstitos.
- La viabilidad del proyecto, su indeterminación en cuanto a su etapa operativa, y eventuales mayores costos que el financiamiento que se somete ahora a aprobación son todas cuestiones de conveniencia y oportunidad que deben ser valoradas políticamente pero que no constituyen asuntos jurídicos en sentido estricto.
- Las normas de ejecución son usuales, más allá de que algunas no son tales, sino meras reiteraciones de lo ya dispuesto por el contrato o por la normativa vigente en el ordenamiento jurídico.

VII. TÉCNICA LEGISLATIVA

No hay en este apartado, además de lo ya indicado con respecto a las normas de ejecución que reiteran contenidos de los contratos de préstamo (como el artículo 3 de destino de los recursos, o la designación del INCOFER como Organismo Ejecutor), que no aportando nada nuevo sustantivo, y que no pudiendo ser modificadas por ser contenidos propios de los contratos de préstamo, generan confusión en cuanto se incluyen como normas de ejecución.

VIII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

Votación

Por constituir el proyecto aprobación de endeudamiento externo y de conformidad con lo que establece el artículo 121 inciso 15) de la Constitución



Política, este proyecto requiere mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Asamblea (38 votos) para ser aprobado.

Delegación

El contenido de este proyecto es una materia expresamente excluida de la posibilidad de ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena de conformidad con lo que establece el artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política. En consecuencia, este proyecto debe ser conocido y votado necesariamente en el Plenario Legislativo.

Consultas Obligatorias

- Banco Central de Costa Rica (BCCR) en su condición de rector del crédito público
- Instituto Costarricense de Ferrocarriles INCOFER
- Entidades autónomas prestatarias de servicios públicos:(ICE, AYA)

ELABORADO POR: GRS
/*LSCH// 20-2-26
C. ARCH// 25291 IJU-SIST-SIL