



27 de mayo de 2025
AL-DEST-IJU-194-2025

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

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 23.050

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICOS** del expediente **N° 23.050**
Proyecto de ley: **REFORMA A VARIOS ARTÍCULOS DEL TÍTULO IV DE LA LEY DE**
FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N° 9635.
Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch/27-5-2025





DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-194-2025

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY

**REFORMA A VARIOS ARTÍCULOS DEL TÍTULO IV
DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS, N° 9635**

EXPEDIENTE N ° 23.050

INFORME JURÍDICO

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

27 de mayo 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)	11
4.	CONSIDERACIONES GENERALES DE FONDO	11
5.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	13
	a) <i>Reformas a los artículos 8 inciso e), 9, 10 inciso b) y párrafo final, y 11 de la Ley N ° 9635, contenidas en el numeral 1 de la propuesta.</i>	<i>13</i>
	b) <i>Reforma al artículo 16 de la Ley N ° 9635, contenida en el numeral 1 de la propuesta.</i>	<i>14</i>
	c) <i>Artículo 2.</i>	<i>18</i>
6.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	18
II.	CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	19
III.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	21
1.	VOTACIÓN	21
2.	DELEGACIÓN	21
3.	CONSULTAS.....	21
	a) <i>Obligatorias.</i>	<i>21</i>
	b) <i>Facultativas.</i>	<i>21</i>
IV.	FUENTES.....	21

**AL-DEST-IJU-194-2025****INFORME JURÍDICO¹****REFORMA A VARIOS ARTÍCULOS DEL TÍTULO IV
DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS, N° 9635****EXPEDIENTE N ° 23.050****I. ANÁLISIS TÉCNICO****1. Resumen del Proyecto**

Se plantea la reforma de los artículos 8 inciso e), 9, 10 inciso b) y párrafo final, 11 y 16, para modificar la alusión al promedio del PIB nominal que utiliza el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 de 3 de diciembre de 2018, como referencia para la determinación de la regla fiscal o límite de gasto corriente de los entes del sector público no financiero. Esto por considerarse que este mecanismo provoca una sobreestimación del tope, con impacto en las inversiones públicas.

En su lugar, se propone emplear, para dicho cálculo, el crecimiento del PIB nominal a precios de mercado de los seis años previos al año en que se formularía el presupuesto.

Con la reforma propuesta, se pretende corregir la antinomia entre los incisos e) del artículo 8 y b) del 10, que determinaban de forma diferente la forma de establecer el límite, pues el primero indicaba que debía ser el promedio de la tasa de crecimiento interanual del PIB nominal de los seis años previos al año en que se formula el presupuesto, mientras que el otro lo circunscribe a los últimos cuatro años. Sin embargo, se hace notar que mediante la Modificación del Título IV de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 20018, Ley N ° 10.386 de 26 de setiembre de 2023, se equipararon ambas normas al segundo parámetro.

Por último, se modifican las cláusulas de escape de la regla fiscal y, mediante la adición de nuevos incisos al artículo 6, se establecen nuevas excepciones relacionadas con los ingresos provenientes de la cooperación

¹ Elaborado por Álex Piedra Sánchez, Asesor Parlamentario; bajo la supervisión de Luis Paulino Mora Lizano, Jefe del Área Hacendaria, y la revisión final y autorización de Fernando Lionel Campos Martínez, Gerente Departamental.



internacional, los gastos provenientes de planes debidamente integrados en el Sistema de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) y los recibidos por fusión de programas o instituciones, únicamente durante el primer ejercicio económico luego de esta.

2. Antecedentes²

Existen numerosas propuestas que han buscado modificar la regla fiscal incluida en la Ley N° 9635, variar las excepciones existentes o adicionar otras nuevas. De hecho, este tema es uno de los que probablemente haya generado más proyectos afines, muchos de ellos reiterativos o que se superponen en contenidos, a saber:

- EXPEDIENTE N° 21.277: REFORMA AL ARTÍCULO 24 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DEL CAPÍTULO IV. RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. Actualmente Ley N° 9732 del 19 de noviembre de 2019.
- EXPEDIENTE N° 21.494: ADICIÓN DE UN INCISO D) AL ARTÍCULO 6, DEL TÍTULO IV “RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA”, CAPÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS”, DE LA LEY N.º 9635 “LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” DE 4 DE DICIEMBRE DE 2018. Archivado el 3 de julio de 2023 por vencimiento del plazo cuatrienal.
- EXPEDIENTE 21.787: REFORMA DEL INCISO D) DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018. LEY PARA PROTEGER Y ESTIMULAR LA INVERSIÓN PÚBLICA. Archivado con dictamen negativo unánime de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos del 19 de abril de 2022.
- EXPEDIENTE N° 21.922: LEY PARA APOYAR AL CONTRIBUYENTE LOCAL, Y REFORZAR LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES, ANTE LA EMERGENCIA NACIONAL POR LA PANDEMIA DEL COVID-19. Actualmente Ley N° 9.848 del 20 de mayo de 2020.

² Esta sección y la siguiente fueron elaboradas por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



- EXPEDIENTE N ° 22.428: REFORMAS A LEYES EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN PARA ATENDER RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL SOBORNO EN LAS TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). Actualmente Ley N ° 10.373 de 20 de septiembre de 2023.
- EXPEDIENTE N ° 22.568: ADICIÓN DE UN INCISO F) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA, CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS, LEY N.º 9365 FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 4 DE DICIEMBRE DE 2018, PARA DISPONER DE FORMA EFICIENTE LOS DINEROS DECOMISADOS Y COMISADOS QUE TIENEN COMO DESTINO ESPECÍFICO EL CUMPLIMIENTO DE PROGRAMAS PREVENTIVOS Y REPRESIVOS. Actualmente Ley N ° 10.252 del 6 de mayo de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.672: ADICIÓN DE UN INCISO F) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV “RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA”, CAPÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS”, DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018. Actualmente Ley N ° 10.157 de 8 de marzo de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.695: REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 17 BIS AL CAPITULO TERCERO DEL TITULO CUARTO DE LA LEY N.º 9635, DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2018, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos desde el 13 de octubre de 2021.
- EXPEDIENTE N ° 22.721: REFORMA AL INCISO D) DEL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV DEL CAPÍTULO I DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DEL 04 DE DICIEMBRE DE 2018 Y SUS REFORMAS. EXONERACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES PRODUCTORAS DE BANANO. Actualmente Ley N ° 10.611 de 15 de noviembre de 2024.



- EXPEDIENTE N ° 22.726: LEY PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios desde el 29 de octubre de 2021.
- EXPEDIENTE N ° 22.732: LEY PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1. Actualmente Ley N ° 10.307 de 26 de septiembre de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.752: LEY PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL PRGRAMA POR PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES DEL FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL. Actualmente Ley N ° 10.253 del 6 de mayo de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.814: REFORMA DEL ARTÍCULO 5 Y ADICIÓN DE INCISO F) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS NÚMERO 9635. No tiene comisión asignada.
- EXPEDIENTE N ° 22.820: LEY ADICIÓNASE UN TRANSITORIO XLI AL CAPÍTULO IV, DISPOSICIONES TRANSITORIAS AL TÍTULO IV, RESPONSABILIDAD FISCAL, DE LA LEY N ° 9635, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. Actualmente Ley N ° 10.161 de 17 de marzo de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.823: REFORMA DEL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV DE LA LEY NO. 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, PARA EXCEPCIONAR A LOS ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos desde el 23 de febrero de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.860: CONSOLIDACIÓN DEL CENTRO OPERATIVO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (COAVIFMU) Y DECLARATORIA DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO SERVICIO ESENCIAL. Actualmente Ley N ° 10.158 del 8 de marzo de 2022.



- EXPEDIENTE N ° 22.949: LEY DE ADICION DE UN NUEVO TRANSITORIO XLII AL CAPÍTULO IV, DISPOSICIONES TRANSITORIAS AL TÍTULO IV, RESPONSABILIDAD FISCAL, DE LA LEY N ° 9635, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios desde el 5 de abril de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.959: REFORMA AL INCISO A) DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY N ° 9635, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios desde el 5 de abril de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.993: ADICIÓN DE UN INCISO H) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA, CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS, DE LA LEY NÚMERO 9635, LEY FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018 PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL A LA PROMOTORA DEL COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA (PROCOMER). Actualmente Ley N ° 10.258 de 17 de mayo de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 22.999: ADICIÓN DE UN INCISO G) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA, CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS, DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios desde el 23 de agosto de 2022.
- EXPEDIENTE 23.004: LEY PARA RESGUARDAR LA EFECTIVA OPERACIÓN DEL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios desde el 25 de octubre de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 23.039: ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA, DE LA LEY N 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018. Aun no tiene comisión asignada.



- EXPEDIENTE N ° 23.069: LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 6) DEL CAPITULO I, TITULO IV DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS NO. 9635. Aun no tiene comisión asignada.
- EXPEDIENTE N ° 23.102: ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA, DE LA LEY N ° 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018. Archivado con dictamen unánime negativo de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios del 6 de marzo de 2024.
- EXPEDIENTE N ° 23.108: PROTECCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN BECAS Y OTRAS AYUDAS PARA LA POBLACIÓN ESTUDIANTIL. Actualmente Ley N ° 10.382 de 2 de octubre de 2023.
- EXPEDIENTE N ° 23.111: DINAMIZACIÓN DEL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO. Actualmente Ley N ° 10.522 de 5 de noviembre de 2024.
- EXPEDIENTE N ° 21.126: REFORMA DEL INCISO D) DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DEL 2018. LEY PARA PROTEGER Y ESTIMULAR LA INVERSIÓN PÚBLICA. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios desde el 23 de septiembre de 2022.
- EXPEDIENTE N ° 23.199: ADICIÓN DE UN INCISO J) AL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV, RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA, CAPÍTULO I, DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS, DE LA LEY N ° 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018, PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA Y A LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL Y SU SECRETARÍA TÉCNICA. En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios desde el 13 de septiembre de 2022.



- EXPEDIENTE N ° 23.255: LEY PARA APOYAR LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA MEDIANTE LA EXCLUSIÓN DE LA REGLA FISCAL A LAS COMPRAS DEL PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO INSTITUCIONAL (PAI) DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (CNP). Actualmente Ley N ° 10.383 del 18 de septiembre de 2023.
- EXPEDIENTE N ° 23.330: MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018. Actualmente Ley N ° 10386 del 26 de septiembre de 2023.
- EXPEDIENTE 23.361: LEY DE AJUSTE A LA REGLA FISCAL, REFORMA AL TÍTULO IV DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 03 DE DICIEMBRE DE 2018, Y SUS REFORMAS. Archivado con dictamen negativo unánime de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios del 15 de mayo de 2024.
- EXPEDIENTE 23.623: LEY PARA INCORPORAR AL BENEMERITO CUERPO DE BOMBEROS EN LAS EXCEPCIONES DEL ARTÍCULO 6 DEL TÍTULO IV, DENOMINADO RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA REPÚBLICA, CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS, DE LA LEY NÚMERO 9635, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL 4 DE DICIEMBRE DEL 2018. Archivado con dictamen negativo de mayoría de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios del 13 de febrero de 2024.
- EXPEDIENTE N ° 23.624: LEY PARA EXCLUIR LOS RECURSOS DESTINADOS A LA POBLACIÓN EN VULNERABILIDAD SOCIAL Y MEJORAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA, PROVENIENTES DE LAS TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL, DE LA LEY NÚMERO 9635, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DEL 4 DE DICIEMBRE DEL 2018. Archivado con dictamen negativo de mayoría de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios del 13 de febrero de 2024.
- EXPEDIENTE N ° 23.728: LEY PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL LABORATORIO NACIONAL DE MATERIALES Y MODELOS ESTRUCTURALES (LANAMME). Con dictamen negativo de



mayoría de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Hacendarios del 9 de abril de 2025.

- EXPEDIENTE N ° 24.039: ADICIÓN DE UN TRANSITORIO AL TÍTULO IV DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2018, PARA QUE LAS MUNICIPALIDADES PRODUCTORAS DE BANANO PUEDAN EJECUTAR EL SUPERÁVIT GENERADO POR LA REDISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA EXPORTACIÓN DE CAJAS O ENVASES DE BANANO. Actualmente Ley N ° 10.462 de 3 de abril de 2024.
- EXPEDIENTE N ° 24.515: LEY PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL PODER JUDICIAL. Actualmente en el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

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

El proyecto carece de vinculación con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Esto debido a que sus pretensiones no se encuentran asociadas a ninguna de sus metas o indicadores.

Si bien las metas 17.3 y 17.4 están relacionadas con la estabilidad macroeconómica y la coherencia de las políticas públicas y, en ese tanto, pueden tener conexión con los cambios en la regla fiscal como límite al crecimiento del gasto orientado reducir el impacto sobre las finanzas públicas y el comportamiento de la deuda, no aplican para Costa Rica según los indicadores elaborados por MIDEPLAN.

Por otro lado, aunque la disciplina fiscal y las restricciones al gasto gubernamental podrían verse como algo relacionado con la gobernanza y la búsqueda de procedimientos más eficientes en la gestión de la administración pública, lo cierto es que la iniciativa tan solo modifica aspectos de orden operativo de implementación de las restricciones de gasto, sin que pueda ser ligada específicamente a los indicadores de estos objetivos.

4. Consideraciones Generales de Fondo

El artículo 4 de la Ley N ° 9635 incorporó una regla fiscal con un enfoque gradual de ajuste, cuyo objetivo es regular la gestión de las finanzas públicas



para lograr una política presupuestaria que garantice la sostenibilidad, definida, en los términos del numeral 9 de dicha norma, como un límite “... al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno central a PIB”.

Debido a lo expuesto, cabe mencionar que se trata en esencia de una regla de gestión que, ante el aumento en el nivel de endeudamiento, contiene el expendio público, imponiendo un límite al crecimiento del gasto. En este sentido, no impone una reducción o la estabilidad de las erogaciones, sino únicamente un límite a su crecimiento.³

Sobre este tema, la sentencia de la Sala Constitucional N ° 2018019511 de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, indicó lo siguiente:

“... la Sala observa suficientes criterios técnicos para (acreditar) que, en estos momentos, la situación fiscal del país no garantiza la sostenibilidad financiera del Estado y, por ende, del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales./ Sobre el particular, frente a una condición crítica en las finanzas públicas (debidamente sustentada en estudios técnicos), que pone en riesgo la efectiva o adecuada ejecución de las prestaciones de relevancia constitucional, la decisión de las autoridades competentes de definir y aplicar medidas aptas para paliar o solucionar el problema no solo resulta razonable, sino que, aún más, es insoslayable./ (...) En este contexto, reviste de especial importancia una interpretación armoniosa del principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho. La Sala advierte que, para que un Estado Social de Derecho pueda persistir y cumplir sus fines constitucionales y legales, deviene necesario que se efectúe un sano manejo de las finanzas públicas; es decir, de manera inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica estatal, ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda, mientras que el sentido de esta última es fortalecer el desarrollo de un sistema político solidario, uno en el que los estratos menos favorecidos de la sociedad encuentren resguardo de su dignidad humana y su derecho a progresar. Dicho de otra forma, el Estado Social de Derecho “ideal” es el Estado Social de Derecho “posible”, contra el que precisamente se actúa, cuando se quebranta el principio de

³ Conejo, C. y otro (julio-diciembre de 2020), *Aplicación de la Regla Fiscal en Costa Rica*, Revista Economía y Sociedad, volumen 25, número 58.



equilibrio presupuestario, toda vez que, a mediano plazo, eso pone en serio riesgo o del todo impide obtener los recursos necesarios para sustentar un Estado Social de Derecho "real", uno del que verdadera y efectivamente puedan gozar los más vulnerables. Vigilar entonces que no se llegue a caer en una Constitución fallida o de papel, donde los derechos prestacionales de rango constitucional no puedan ser efectivos, es tarea fundamental de esta Sala, estrictamente dentro de lo que el marco de sus competencias se lo permite./ (...) Corolario de lo expresado: la inobservancia del principio de equilibrio presupuestario ha sido una de las causas del deteriorado estado actual de las finanzas públicas, motivo que lleva a esta Sala a subrayar el carácter transversal de dicho principio y hacer énfasis en su implementación real en aras del principio del Estado Social de Derecho. Se insiste en la observación del Programa del Estado de la Nación: "Esto [refiriéndose al desbalance estructural en las finanzas públicas] ha puesto en jaque el futuro del Estado de bienestar social construido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, ya que su financiamiento y la eficiencia de su gasto no son suficientes"."

Ahora bien, el artículo 6 de la propia Ley N° 9635 establece las excepciones de aplicación la regla fiscal, el cual ha sido modificado y ampliado por medio de varias leyes ordinarias para incluir nuevas excepciones o modificar las existentes, a sabiendas que cada una de ellas tiene un impacto global en las finanzas públicas, y específicamente sobre el límite de crecimiento del gasto público, lo que necesariamente impacta en el déficit fiscal.

5. Análisis del Articulado

a) Reformas a los artículos 8 inciso e), 9, 10 inciso b) y párrafo final, y 11 de la Ley N° 9635, contenidas en el numeral 1 de la propuesta.

El artículo 1 de la iniciativa plantea, entre otros, la reforma de los artículos 8 inciso e), 9, 10 inciso b) y párrafo final, y 11 de la Ley N° 9635, para modificar la referencia del actual promedio de PIB nominal de los últimos cuatro años, que se utiliza para la determinación del límite de gasto corriente, y sustituirlo por el crecimiento del PIB nominal a precios de mercado de los seis años previos al del que se formula el presupuesto.

Con relación a este cambio de metodología de cálculo de la regla fiscal, que definitivamente tendría impacto en los límites de los gastos corrientes de los presupuestos de los entes y órganos del sector público no financiero y sus inversiones, su modificación es, en principio, un tema discrecional para



el que deberán valorarse los aspectos de conveniencia y oportunidad que se estimen aplicables.

Sin embargo, siempre debe de considerarse, al momento de tomar una decisión de esta índole, el impacto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues una afectación gravosa con respecto al déficit fiscal supondría la inconstitucionalidad del planteamiento.

b) Reforma al artículo 16 de la Ley N ° 9635, contenida en el numeral 1 de la propuesta.

Con relación a la reforma para las cláusulas de escape de la regla fiscal, a fin de facilitar la visualización de los cambios planteados, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre el artículo 16 de la Ley N ° 9635 vigente y el propuesto:

NORMATIVA VIGENTE	NORMATIVA PROPUESTA
	ARTÍCULO 1- Refórmese (...) el artículo 16 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 4 de diciembre de 2018 y sus reformas, para que en adelante se lean de la siguiente manera:
Artículo 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos: a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto total igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios. En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo, con	Artículo 16- Cláusulas de escape. La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos: a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.º 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, podrán excluirse por un periodo no mayor a dos ejercicios presupuestarios consecutivos, el programa presupuestario o la institución específica cubierta por los alcances de la presente ley, para superar el límite de la regla fiscal divulgado por el Poder Ejecutivo para el año de ejecución del presupuesto respectivo, para cumplir



~~base en los acuerdos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, comunicará a la Asamblea Legislativa los montos de egresos corrientes exceptuados de la aplicación de la regla fiscal a los órganos y las entidades que participen en la atención de la emergencia.~~

~~Además, el Poder Ejecutivo deberá remitir a la Asamblea Legislativa:~~

~~i. Un informe técnico que demuestre y justifique la causalidad y pertinencia de la aplicación de la cláusula de escape, considerando las funciones y los objetivos de cada institución participante y las necesidades de atención de la emergencia nacional declarada.~~

~~La inclusión de las acciones a ejecutar por parte de cada entidad dentro del Plan General de la Emergencia (PGE).~~

~~iii. Un informe, por parte del Ministerio de Hacienda, donde se determine la eventual incidencia sobre las finanzas públicas, producto de las erogaciones corrientes extraordinarias para la atención de la emergencia declarada.~~

~~Las erogaciones excluidas de la regla fiscal por esta cláusula de escape no podrán considerar aquellos gastos realizados con anterioridad a la aprobación de dicha cláusula por parte del Poder Ejecutivo. Tampoco se considerarán los gastos del presupuesto de la República, cuyo objeto esté vinculado con la atención de emergencias nacionales de manera ordinaria.~~

exclusivamente con las tareas directamente vinculadas con dicha emergencia a criterio de la Comisión Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo mediante acto motivado y sustentado en las funciones de la institución respectiva y el plan de atención de la crisis.



b) En caso de que la economía atraviere por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1 %), la declaratoria la harán el ministro de Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. ~~Esta excepción se podrá mantener vigente hasta por un periodo máximo de dos años consecutivos, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.~~

~~En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por la causal señalada en el inciso a) del presente artículo, los montos exceptuados no se considerarán para el cálculo y verificación de la regla fiscal de las entidades y los órganos participantes en la atención de la emergencia, para el o los dos periodos en que se autoricen.~~

~~Mientras que en el caso del inciso b) del presente artículo, se restituirá la~~

b) En caso de que la economía atraviere por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica, **para excluir** por un periodo **no mayor a** dos ejercicios presupuestarios consecutivos, **el programa presupuestario o la institución específica cubierta por los alcances de la presente ley, para superar el límite de la regla fiscal divulgado por el Poder Ejecutivo para el año de ejecución del presupuesto respectivo, para cumplir exclusivamente con las tareas directamente vinculadas con la atención de la crisis económica, definido así por el Ministro de Hacienda mediante acto motivado y sustentado en las funciones de la institución respectiva y el plan de atención de la crisis. Este plazo de dos años podrá extender hasta por un periodo igual de manera consecutiva, en aquellos casos en que persista una situación económica adversa certificado por el Banco Central.**

Luego de transcurridos los plazos de suspensión de la aplicación de la regla fiscal definidos en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá de forma inmediata su aplicación para el ejercicio económico siguiente, sin contemplar el exceso de gasto realizado para atender la emergencia y crisis respectiva.

La restitución se realizará de manera gradual, durante un plazo máximo de dos ejercicios económicos, hasta llegar



aplicación de la regla fiscal una vez expirado el plazo de suspensión. La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres años, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse en cada uno de los años de la gradualidad.	al pleno cumplimiento de la regla fiscal en el tercer ejercicio económico subsiguiente. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada uno de los años de la gradualidad. En todo caso, el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa los límites nuevos que se aplicarán durante el periodo de emergencia o recesión económica, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 13 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.
---	--

Las cláusulas de escape son regulaciones que autorizan la desaplicación de la regla fiscal por el acontecimiento de una situación previamente establecida, que actualmente aluden a emergencias legalmente declaradas o recesiones económicas con crecimientos previstos menores al 1%.

En el primero de estos casos, se plantea eliminar el requisito de que la atención de la emergencia suponga una erogación de, al menos, el 0,3% del PIB, y el deber del Poder Ejecutivo de comunicar a la Asamblea Legislativa distintos extremos relacionados con esta. Sin embargo, se pone énfasis en que los gastos por encima de la regla fiscal deben estar asociados a las tareas vinculadas con la atención de la emergencia.

Por otro lado, en el caso de la recesión, la reforma busca que los gastos que se hagan por encima de la regla fiscal se relacionen con tareas directamente vinculados con la atención de la crisis económica, permitiendo además que el plazo de excepción de dos años se pueda ampliar en otro tanto.

Asimismo, el período de transición entre la aplicación de las cláusulas de escape y su reincorporación a la regla fiscal se unifica para ambos supuestos a un plazo de dos ejercicios económicos, debiendo retomarse las regulaciones ordinarias al tercer año. Actualmente, para el caso de las emergencias declaradas, simplemente se indica que los montos exceptuados no se considerarán para el cálculo y verificación de la regla



fiscal y, para el de recesión, se prevé un período de transición de tres años, ajustado a un tercio por ejercicio económico hasta volver a la normalidad.

Al igual que sucede con el cambio de metodología de cálculo de la regla fiscal, estas modificaciones a las cláusulas de escape son, en principio, un tema discrecional para el que deberán valorarse los aspectos de conveniencia y oportunidad que se estimen aplicables. Sin embargo, al igual que con aquel, debe de considerarse, al momento de tomar una decisión, su impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues afectaciones gravosas podrían suponer la inconstitucionalidad del planteamiento.

c) Artículo 2.

Se pretende adicionar nuevos incisos al artículo 6 de la Ley N ° 9635 para crear más excepciones a la regla fiscal, específicamente relacionadas con los recursos provenientes de la cooperación internacional, para los proyectos de inversión debidamente inscritos en el BPIP, y para los ahorros resultantes de la fusión de instituciones o programas, únicamente durante el primer ejercicio económico posterior a esta.

Si bien las excepciones a la regla fiscal son asuntos que, en principio, podrían considerarse discrecionales, en los que tendrían que ponderarse los aspectos de conveniencia y oportunidad que se estimen atinentes, dado que pueden repercutir en la sostenibilidad del gasto y su correcto control, es necesario, para refrendar su validez, sopesar el impacto social y en finanzas públicas de lo que se pretende exceptuar, a la luz los compromisos financieros asumidos por el país.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que los incisos f), g) y h) del artículo 6 de la Ley N ° 9635 ya existen, por lo que habría que corregir lo pertinente al respecto, para evitar que los actuales supuestos que ellos recogen sean sustituidos por estas nuevas excepciones.

6. Aspectos de técnica legislativa

Las referencias a las leyes deben incluir su nombre, número y fecha, por lo que se debe corregir lo atinente tanto en el título de la propuesta como en los encabezados de los artículos.



II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

En principio, el objeto de este proyecto es un asunto discrecional que no plantea problemas de índole jurídica. En este orden de ideas, a fin de formar su criterio, la cámara deberá ponderar los aspectos de conveniencia y oportunidad que estime relevantes.

Sin embargo, no se puede perder de vista que la sana aplicación del principio de equilibrio presupuestario requiere de un correcto manejo de las finanzas públicas. Evidentemente, la ampliación de las excepciones particulares a la regla fiscal podría hacer mella en este balance, aparte de afectar su operatividad sistemática. Al respecto, la Contraloría General de la República, en su *Informe de auditoría de carácter especial sobre cumplimiento de la Regla Fiscal para el ejercicio económico 2022*, N° DFOE-FIP-IAA-00006-2023 de primero de mayo de 2023, indicó lo siguiente sobre este particular:

“1.31. Desde la entrada en vigencia de la ley, además de los cambios en el reglamento, se han aprobado (...) leyes que excluyen recursos e instituciones del ámbito de la regla fiscal, además de los (...) proyectos de ley que se encuentran en trámite. Producto de esto, se han definido exclusiones no precisas que impiden determinar de forma unívoca los montos de exclusión o en términos no consistentes con la naturaleza de la regla como mecanismo de control del gasto. Lo anterior, sumado a las incongruencias señaladas previamente, aumenta la incertidumbre en relación con la verificación de la regla, así como la seguridad jurídica para los operadores del mecanismo, en las diferentes fases de definición, aplicación y control. / 1.32. En cuanto a la falta de precisión o redacción ambigua de elementos puntuales de exclusión, esto da margen a la discrecionalidad de interpretar a qué se refieren. Es decir, las personas podrían llegar a números o resultados distintos, en tanto las exclusiones no hacen referencia a rubros que estén claramente definidos en el instrumental aplicable, por ejemplo, en un clasificador presupuestario, ni tampoco disponibles en la fuente de información oficial de las cifras presupuestarias establecida en el Reglamento al Título IV de la Ley N.º 9635. Por ejemplo, la Ley N.º 10158 refiere a la exclusión de recursos dirigidos al funcionamiento del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres (Coavifmu), siendo que este no corresponde a un programa o actividad dentro de la estructura presupuestaria. Así las cosas, más allá de que los sistemas presupuestarios



no contengan el desglose de la información suficiente para dar seguimiento al cumplimiento del mecanismo de forma sencilla y que se requiera consultar otros registros institucionales no automatizados, lo cierto es que al fin y al cabo es la ambigüedad de las normas lo que genera la limitación./ 1.33. En materia de consistencia a la hora de estructurar las leyes de exclusión de la regla fiscal, se observa en algunos casos, la mezcla de conceptos que no son acordes a la técnica presupuestaria. Por ejemplo, se hace referencia a rubros del ingreso, para realizar una exclusión a la regla fiscal, que es una regla de gasto. Asimismo, en algunos casos la especificidad de la exclusión es tal, que resulta prácticamente imposible determinarla y establecer una relación precisa entre el ingreso y el gasto al que se asigna. En todo caso, técnicamente se da una mezcla de conceptos que no corresponde (por ejemplo, caso de las Leyes N.º 10.084 que exime el gasto financiado con superávit libre en el caso de los censos del Instituto Nacional de Estadística y Censos y N.º 10.234 referida a que se excluyen recursos financiados con dineros de Fodesaf) incrementando la ambigüedad con respecto a los rubros excluidos. / 1.34. Finalmente, en relación con el principio de seguridad jurídica, la Sala Constitucional ha indicado que “el Estado viene obligado a proveer un marco normativo para que el ciudadano sepa a qué atenerse en sus relaciones con la administración. Así, la seguridad jurídica, en sentido estricto, no precisa tener un determinado contenido, sino que bastará con la existencia de un conjunto de disposiciones que fijen consecuencias jurídicas frente a ciertos hechos o actos”. El debilitamiento de la seguridad jurídica no solo incide en la calidad de la toma de decisiones respecto del mecanismo de la regla fiscal, sino que también tendría efectos sobre la posibilidad de establecer eventuales responsabilidades según lo establecido en el artículo 26 de la Ley N.º 9635. / 1.35. En síntesis con respecto a los asuntos relevantes previamente mencionados en esta sección, contar con reglas claras es imperativo para evitar un ambiente que dé lugar a multiplicidad de interpretaciones, que generen un ambiente de inseguridad jurídica que vaya en detrimento de la sostenibilidad de las finanzas públicas.”

En este sentido, se llama la atención sobre el hecho de que la propuesta carece de estudios técnicos que ayuden a esclarecer su impacto fiscal, los cuales se recomienda solicitar a entidades competentes, a fin de determinar la gravedad o razonabilidad de la afectación y, en ese tanto, la constitucionalidad de la propuesta.



III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *Votación*

Este proyecto requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de votos presentes, en atención al artículo 119 de la Carta Política.

2. *Delegación*

De conformidad con el párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución Política, este proyecto podría delegarse en una comisión con potestad legislativa plena.

3. *Consultas*

a) Obligatorias.

- Corte Suprema de Justicia.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR).
- Instituciones autónomas, excepto el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Banco de Costa Rica (BCR), el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), por conformar parte del sector público financiero.
- Municipalidades.

b) Facultativas.

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

IV. FUENTES

- [Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.](#)



- [Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N ° 9635 de 3 de diciembre de 2018 y sus reformas.](#)
- [Modificación del Título IV de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018, Ley N ° 10.386 de 26 de setiembre de 2023.](#)
- [Sentencia de la Sala Constitucional N° 2018019511 de las veintiún horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho.](#)
- [Informe de auditoría de carácter especial sobre cumplimiento de la Regla Fiscal para el ejercicio económico 2022 de la Contraloría General de la República, N° DFOE-FIP-IAA-00006-2023 de primero de mayo de 2023.](#)
- [Conejo, C. y otro \(julio-diciembre de 2020\), Aplicación de la Regla Fiscal en Costa Rica, Revista Economía y Sociedad, volumen 25, número 58.](#)
- [Ministerio de Hacienda \(setiembre, 2021\), Clasificador Institucional del Sector Público, Ministerio de Hacienda.](#)
- [Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica \(febrero, 2025\), Organización del Sector Público Costarricense, MIDEPLAN.](#)
- Expedientes legislativos 21.277, 21.494, 21.787, 21.922, 22.428, 22.568, 22.672, 22.695, 22.721, 22.726, 22.732, 22.752, 22.814, 22.820, 22.823, 22.860, 22.949, 22.959, 22.993, 22.999, 23.004, 23.039, 23.069, 23.102, 23.108, 23.111, 23.126, 23.199, 23.255, 23.330, 23.361, 23.623, 23.624, 23.728, 24.039 y 24.515.