

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 45, 46 Y 52 DE LA LEY DE LA  
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS  
PÚBLICOS, LEY N.º 8131, DE 18 DE SETIEMBRE DE 2001, PARA FACILITAR  
LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, LA INCORPORACIÓN DE DONACIONES  
Y EL COSTEO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

**NOGUI ACOSTA JAÉN**

**EXPEDIENTE N. º25.670**

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
ÁREA DE PROCESOS LEGISLATIVOS**

---

## PROYECTO DE LEY

### **REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 45, 46 Y 52 DE LA LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, LEY N.º 8131, DE 18 DE SETIEMBRE DE 2001, PARA FACILITAR LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, LA INCORPORACIÓN DE DONACIONES Y EL COSTEO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Expediente N.º25.670

#### ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001<sup>1</sup>, constituye el marco normativo medular para el manejo de los recursos públicos en Costa Rica. A casi veinticinco años de su entrada en vigencia, la experiencia acumulada en materia de formulación, aprobación, ejecución y liquidación del Presupuesto de la República ha permitido identificar áreas en que sus disposiciones, concebidas en su momento como mecanismos de control, terminan en la práctica obstaculizando la oportuna utilización de los recursos públicos, limitando la incorporación de fondos provenientes de la cooperación internacional, generando contingencias para la Hacienda Pública y dificultando la medición integral del costo de los servicios que el Estado presta a la ciudadanía.

La Contraloría General de la República, en su condición de órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia superior de la Hacienda Pública (artículos 183 y 184 de la Constitución Política), ha documentado de manera reiterada en su Memoria del Año Económico, en sus informes técnicos sobre los proyectos de ley de presupuesto y en sus reportes de seguimiento a la ejecución presupuestaria, una serie de debilidades estructurales que la presente reforma se propone atender. Entre tales debilidades destacan: la alta cantidad de modificaciones requeridas durante cada ejercicio económico para reasignar recursos del Poder Ejecutivo, muchas de ellas de

---

<sup>1</sup>Ley N.º 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001. Diario Oficial La Gaceta N.º 198, de 16 de octubre de 2001.

naturaleza eminentemente operativa; las dificultades recurrentes para incorporar y ejecutar oportunamente los recursos de cooperación internacional, en particular las donaciones; la persistencia de gestiones administrativas y reclamos judiciales sobre créditos presupuestarios ya caducos, y las limitaciones en la programación física de los presupuestos para medir la eficiencia, la calidad, la economía y el costo real de los servicios públicos.

La presente iniciativa propone una reforma puntual a tres artículos de la Ley N.º 8131 con un único propósito: dotar a la Administración de mayor agilidad y transparencia en la ejecución y costeo de los recursos públicos, sin debilitar el rol fiscalizador y de aprobación presupuestaria que la Constitución Política asigna a la Asamblea Legislativa y, en su calidad de órgano auxiliar, a la Contraloría General de la República.

## **2. Reforma del artículo 45: racionalización de los presupuestos extraordinarios y modificaciones legislativas**

El artículo 45 vigente delimita las materias presupuestarias cuya modificación queda reservada a la Asamblea Legislativa, frente a aquellas que corresponden al Poder Ejecutivo por vía reglamentaria. La reserva legislativa actualmente comprende cinco supuestos: las modificaciones que afecten el monto total del presupuesto, las que conlleven un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, las transferencias entre programas presupuestarios, las que afecten el monto total de endeudamiento, y las transferencias entre servicios personales y no personales.

La amplitud de esta reserva, en particular en los supuestos relativos a las transferencias entre programas presupuestarios y a la movilidad entre las partidas de servicios personales y no personales, ha generado en la práctica un volumen muy considerable de presupuestos extraordinarios y modificaciones legislativas que ocupan a la corriente parlamentaria con decisiones técnicas de ejecución, en perjuicio del tiempo y la atención que deberían dedicarse al debate de las decisiones estratégicas en materia fiscal. Los reportes del seguimiento a la situación fiscal y presupuestaria que elabora periódicamente la Contraloría General<sup>2</sup> evidencian que cada año se tramitan numerosas modificaciones al presupuesto de la República por la vía del Decreto Ejecutivo, complementadas por varios presupuestos extraordinarios y modificaciones legislativas, en proporciones que reflejan no tanto cambios estructurales en la política fiscal del país,

---

<sup>2</sup>Contraloría General de la República (2024). Modificaciones al presupuesto inicial a junio 2024. Informe DFOE-FIP-MTR-00031-2024. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para la Innovación y los Procesos. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2024/efp-2024/dfoe-fip-mtr-00031-2024>

sino la necesidad operativa de reasignar recursos entre programas y partidas para atender la dinámica natural de la ejecución.

Resulta ilustrativo que, ya en ejercicios anteriores como el del año 2021, al primer semestre se hubieran tramitado ocho modificaciones por la vía del Decreto Ejecutivo y tres modificaciones por aprobación legislativa, además de la revalidación automática de saldos del ejercicio previo<sup>3</sup>. Esta dinámica se ha mantenido en los ejercicios subsiguientes, evidenciando que la rigidez del artículo 45 vigente convierte cuestiones de manejo administrativo en discusiones legislativas que retrasan la atención de necesidades operativas que demandan respuesta oportuna. Esa rigidez, lejos de reforzar el control político, lo distrae de las verdaderas decisiones de política fiscal.

La presente reforma preserva intactas las reservas legislativas sobre las decisiones estructurales —monto total del presupuesto, monto total del endeudamiento y desplazamiento entre gastos corrientes y de capital, principios que se vinculan estrechamente con la regla fiscal, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la prioridad constitucional del gasto de capital— y mantiene también bajo control parlamentario las transferencias entre los Poderes de la República, en tanto involucran la asignación de recursos entre entidades constitucionalmente diferenciadas con autonomía propia. Lo que se flexibiliza es la capacidad del Poder Ejecutivo para reasignar recursos entre sus propios títulos presupuestarios y entre las partidas de servicios personales y no personales, ámbitos en los que la decisión administrativa, sujeta a reglamentación y a la fiscalización posterior de la Contraloría General, resulta suficiente y más eficiente que el trámite legislativo. Se conserva, por tanto, el equilibrio constitucional entre los Poderes, al tiempo que se libera la corriente parlamentaria para el ejercicio sustantivo de su función de control político y aprobación presupuestaria.

### **3. Reforma del artículo 46: seguridad jurídica en la caducidad de los saldos e incorporación automática de las donaciones**

El artículo 46 vigente establece, como regla general, que los saldos disponibles de las asignaciones presupuestarias caducarán al 31 de diciembre de cada año, salvo las excepciones expresamente previstas para los recursos de crédito público externo y sus autorizaciones de gasto, que se incorporan automáticamente al presupuesto del ejercicio siguiente. Esta excepción reconoce la naturaleza particular de los recursos externos, cuya ejecución suele estar sujeta a calendarios, procedimientos y condiciones

---

<sup>3</sup>Contraloría General de la República (2021). Modificaciones al Presupuesto Nacional al primer semestre de 2021. #MonitoreoCGR, Situación Fiscal y Presupuestaria 2021. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2021/efp-2021/monitoreo-efp16>

definidos por los acreedores y no enteramente controlables por la Administración nacional. La Contraloría General de la República ha confirmado expresamente esta dinámica en sus informes sobre cumplimiento de la regla fiscal<sup>4</sup>, al señalar que los saldos disponibles de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y las autorizaciones de gasto asociadas se incorporan al presupuesto en forma automática en virtud del artículo 46 de la Ley N.º 8131.

La presente reforma introduce dos modificaciones complementarias a esta disposición, orientadas a fortalecer, por una parte, la seguridad jurídica en la gestión de los pasivos públicos y, por otra, a evitar la pérdida injustificada de recursos provenientes de la cooperación internacional.

Seguridad jurídica en la caducidad de los saldos. En primer lugar, se adiciona al primer párrafo del artículo una precisión normativa según la cual no cabrá ninguna acción administrativa o judicial que ordene el giro de recursos caducados. Si bien la regla de caducidad de los saldos presupuestarios ya se encuentra vigente, la práctica administrativa ha mostrado que persisten gestiones, reclamos y pretensiones —tanto en sede administrativa como jurisdiccional— dirigidas a obtener el pago, con cargo al presupuesto en curso, de obligaciones cuyo crédito presupuestario caducó en ejercicios económicos anteriores. Esta situación genera contingencias permanentes para la Hacienda Pública, dificulta la adecuada gestión de pasivos por parte de las instituciones, distorsiona la planificación financiera anual y, en última instancia, erosiona el principio constitucional de anualidad presupuestaria consagrado en el artículo 176 de la Constitución Política. La reforma propuesta zanja de manera definitiva esta cuestión, brindando certeza jurídica tanto a las instituciones públicas en el manejo de sus pasivos como a los administrados, al precisar con claridad los efectos jurídicos plenos de la caducidad. La eventual atención de obligaciones legítimas no satisfechas en su oportunidad deberá canalizarse, en lo sucesivo, por las vías presupuestarias ordinarias previstas en el ordenamiento, y no mediante la reactivación de créditos ya extinguidos por imperio de la ley.

Revalidación automática de las donaciones. En segundo lugar, se incorporan expresamente las donaciones al régimen de revalidación automática que el artículo prevé para los recursos externos. Las donaciones provenientes de gobiernos extranjeros, organismos multilaterales y otros cooperantes comparten la naturaleza de los recursos de crédito público externo en aspectos esenciales: su disponibilidad, desembolso y

---

<sup>4</sup>Contraloría General de la República (2022). Cumplimiento de la regla fiscal en el Sector Público No Financiero. Informe DFOE-FIP-MTR-00026-2022. #MonitoreoCGR, Situación Fiscal y Presupuestaria 2022. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2022/efp2022/dfoe-fip-mtr-00026-2022>

ejecución dependen de cronogramas y exigencias definidas por el donante, y se encuentran fuera de los límites de la regla fiscal por no constituir gasto financiado con recursos del contribuyente nacional. Pese a esa identidad sustancial, la redacción vigente las excluye de la revalidación automática.

Los datos más recientes del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica<sup>5</sup> confirman la importancia cuantitativa de estos recursos: durante el ejercicio 2024, Costa Rica recibió un total aproximado de US\$152,2 millones en cooperación no reembolsable, de los cuales US\$35,62 millones correspondieron específicamente a donaciones internacionales —principalmente de los Estados Unidos de América, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Reino de Arabia Saudita— y US\$5,54 millones a ayuda humanitaria destinada a atender emergencias nacionales. La cooperación no reembolsable, aunque ha venido disminuyendo en los últimos años, continúa siendo un instrumento estratégico para el financiamiento de proyectos en áreas como medio ambiente, refugio y atención humanitaria, ciencia y tecnología, y desarrollo regional.

La exclusión actual de las donaciones del régimen de revalidación automática ha provocado en la práctica que recursos donados no ejecutados al cierre del ejercicio se pierdan o requieran trámites adicionales para su reincorporación, en perjuicio de los proyectos a los que fueron destinados y de la relación de Costa Rica con sus socios cooperantes. Esto resulta particularmente problemático tratándose de proyectos cuya ejecución material excede el ciclo presupuestario anual, como suele ocurrir con la cooperación para infraestructura, equipamiento o investigación. La reforma corrige esta omisión otorgando a las donaciones el mismo tratamiento que ya reciben los saldos de crédito público externo, con lo que se preserva el destino de los recursos donados, se evita la pérdida de fondos no reembolsables y se honran los compromisos asumidos frente a los cooperantes internacionales.

Lejos de ser contradictorias, ambas modificaciones obedecen a una misma lógica de orden y previsibilidad presupuestaria: se refuerza la firmeza de la caducidad de los saldos ordinarios para evitar reclamos extemporáneos sobre ejercicios cerrados, al tiempo que se extiende, de manera técnicamente justificada, la excepción de revalidación automática a aquellos recursos cuya naturaleza externa hace inviable sujetarlos sin más al principio de anualidad.

---

<sup>5</sup>Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2025). Informe sobre el comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2024. Área de Cooperación Internacional. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.mideplan.go.cr/mideplan-presenta-informe-sobre-la-cooperacion-internacional-2024>

#### 4. Reforma del artículo 52: del costo unitario al costo del servicio público

El artículo 52 vigente exige al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica incluir, en sus informes anuales a la Contraloría General de la República, los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el “costo unitario de los servicios” y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. La expresión “unitario”, si bien aparenta otorgar precisión técnica, restringe en la práctica la medición a los costos de los medios e insumos empleados para prestar el servicio, en lugar de capturar el costo integral del servicio público efectivamente entregado a la ciudadanía.

Esta limitación conceptual no es meramente terminológica. La Contraloría General de la República ha señalado de manera reiterada en sus informes técnicos sobre los proyectos de ley de presupuesto<sup>6</sup> y en sus análisis sobre la aplicación de los principios presupuestarios<sup>7</sup>, que la programación física del presupuesto nacional presenta deficiencias significativas en cuanto a la medición del desempeño y, particularmente, del costo de los servicios. Los informes técnicos del órgano contralor han evidenciado que la gran mayoría de los productos planteados en los títulos presupuestarios del Poder Ejecutivo se enfocan en el abordaje de la eficacia de la gestión —con porcentajes que han superado el 80%—, mientras que las mediciones de eficiencia, calidad y economía en la provisión de bienes y servicios públicos resultan claramente subrepresentadas. Más aún, la Contraloría ha identificado decenas de programas presupuestarios del Poder Ejecutivo sin objetivos asociados, sin productos definidos o con productos sin metas establecidas, lo que ha derivado en calificaciones globales de cumplimiento parcial de los principios presupuestarios de gestión financiera y programación —principios que, conforme al artículo 5 de la propia Ley N.º 8131<sup>8</sup>, exigen que los presupuestos expresen con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

En este contexto, mantener la exigencia legal del “costo unitario” antes que el “costo del servicio” refuerza precisamente la lógica que el órgano contralor ha venido cuestionando: una programación centrada en insumos y medios, antes que en resultados

<sup>6</sup>Contraloría General de la República (2023). Consideraciones finales sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2024. Informe DFOE-FIP-MTR-00040-2023. #MonitoreoCGR. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2024/it-2024/dfoe-fip-mtr-00040-2023>

<sup>7</sup>Contraloría General de la República (2021). Principios presupuestarios - Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2022. Informe Técnico 2022, #MonitoreoCGR. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2022/it2022/it-pf/monitoreo-it12>

<sup>8</sup>Ley N.º 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001. Diario Oficial La Gaceta N.º 198, de 16 de octubre de 2001.

y servicios efectivamente entregados a la ciudadanía. Eliminar el adjetivo “unitario” habilita un costeo más amplio y útil, alineado con las prácticas internacionales de presupuestación por resultados y con los lineamientos técnicos y metodológicos para la vinculación plan-presupuesto promovidos conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica<sup>9</sup>. Bajo el nuevo marco, los informes deberán reflejar el costo del servicio en su conjunto —incluidos personal, infraestructura, insumos, transferencias y procesos asociados—, lo cual permitirá comparar el costo real con el valor público generado y construir indicadores de eficiencia y economía que hoy no es posible elaborar con la información disponible.

Con ello se fortalece la transparencia en la rendición de cuentas; se dota a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa de mejor información para evaluar la eficiencia del gasto público; se atiende, en sede legal, una de las debilidades estructurales que el órgano contralor ha identificado de manera recurrente en sus informes técnicos, y se da un paso firme hacia la consolidación de un presupuesto orientado a resultados en Costa Rica.

## 5. Conclusión

Las tres reformas propuestas comparten una misma lógica: ajustar instrumentos de gestión presupuestaria que, por su rigidez, por su imprecisión técnica o por sus efectos no deseados sobre la seguridad jurídica, generan costos administrativos y contingencias para la Hacienda Pública sin un correlativo beneficio en términos de control político, fiscalización efectiva o transparencia. Ninguna de ellas debilita las potestades constitucionales de la Asamblea Legislativa en materia presupuestaria, ni altera los principios de legalidad, anualidad, universalidad, especialidad cuantitativa, equilibrio, sostenibilidad y plurianualidad que rigen la hacienda pública costarricense conforme al artículo 5 de la Ley N.º 8131 y a los artículos 176 y siguientes de la Constitución Política. Por el contrario, todas apuntan a que el aparato estatal disponga de los recursos en el momento oportuno, ejecute con eficiencia las donaciones de la cooperación internacional, gestione con seguridad jurídica sus pasivos y rinda cuentas con información más completa y útil sobre el costo de los servicios que presta.

El conjunto de la reforma se inscribe, además, en la línea de los hallazgos y recomendaciones técnicas que la Contraloría General de la República ha venido formulando de manera consistente en sus informes anuales y de seguimiento a la situación fiscal y presupuestaria, así como en los esfuerzos institucionales del Ministerio

---

<sup>9</sup>Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Hacienda (2018). Lineamientos técnicos y metodológicos para la vinculación Plan-Presupuesto en el sector público. San José, Costa Rica.

de Hacienda y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica por avanzar hacia un modelo de presupuestación por resultados.

Por las razones expuestas, se somete a conocimiento de las señoras diputadas y los señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 45, 46 Y 52 DE LA LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, LEY N.º 8131, DE 18 DE SETIEMBRE DE 2001, PARA FACILITAR LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, LA INCORPORACIÓN DE DONACIONES Y EL COSTEO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmanse los artículos 45, 46 y 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001. Los textos son los siguientes:

***“Artículo 45- Presupuestos extraordinarios y modificaciones***

*Podrán dictarse presupuestos extraordinarios y modificaciones del presupuesto nacional, según las siguientes consideraciones:*

*a) Quedan reservados a la Asamblea Legislativa:*

*i) Los que afecten el monto total del presupuesto.*

*ii) Los que conlleven un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital.*

*iii) Las transferencias entre Poderes de la República.*

*iv) Los que afecten el monto total de endeudamiento.*

*b) Quedan reservadas al Poder Ejecutivo todas las modificaciones no indicadas en el inciso anterior, de acuerdo con la reglamentación que se dicte para tal efecto.*

***Artículo 46- Compromisos presupuestarios***

*Los saldos disponibles de las asignaciones presupuestarias caducarán al 31 de diciembre de cada año. No cabrá ninguna acción administrativa o judicial que ordene el giro de recursos caducados.*

*Los gastos comprometidos pero no devengados a esa fecha, se afectarán automáticamente en el ejercicio económico siguiente y se imputarán a los créditos disponibles para este ejercicio.*

*Los saldos disponibles de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y las autorizaciones de gasto asociadas, así como las donaciones, se incorporarán automáticamente al presupuesto del ejercicio económico siguiente.*

*El monto no utilizado de la autorización por endeudamiento interno incluida en el presupuesto nacional, caducará el 31 de diciembre del año correspondiente; por ende, no podrá ser utilizado con posterioridad a tal fecha.*

*Mediante reglamento, se emitirán los criterios y mecanismos para aplicar este artículo.*

#### **Artículo 52- Envío de informes a la Contraloría General de la República**

*A más tardar el 1° de marzo, el Ministerio de Hacienda deberá remitir a la Contraloría General de la República los siguientes informes: el resultado contable del período, el estado de tesorería, el estado de la deuda pública interna y externa, los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1, la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional, el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo y el informe anual sobre la administración de bienes.*

*También, a más tardar en esa misma fecha, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) remitirá, a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas*

*del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, y su aporte al desarrollo económico-social del país.*

*Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. De conformidad con las disposiciones constitucionales, la Contraloría deberá remitir estos informes y su dictamen a la Asamblea Legislativa.”*

Rige a partir de su publicación.

**Nogui Acosta Jaén**  
Diputado