

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DEL ARTÍCULO 38 BIS Y REFORMA DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY 8131, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DEL 18 DE SETIEMBRE DE 2001. LEY PARA TRANSPARENTAR LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

**ÁNGELA AGUILAR VARGAS
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º25.772

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DEL ARTÍCULO 38 BIS Y REFORMA DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY 8131, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DEL 18 DE SETIEMBRE DE 2001. LEY PARA TRANSPARENTAR LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Expediente N°25.772

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Un fideicomiso es un negocio jurídico mediante el cual una persona, llamada fideicomitente, transmite a otra, llamada fiduciaria, la titularidad de uno o varios bienes o derechos, con el encargo de que los administre o disponga de ellos conforme a un fin determinado y en favor de un tercero, denominado fideicomisario, o del propio fideicomitente. En el ordenamiento costarricense, la figura está regulada en los artículos 633 y siguientes del Código de Comercio, y su rasgo definitorio es la constitución de un patrimonio autónomo: los bienes fideicometidos quedan separados, para todos los efectos legales, tanto del patrimonio del fideicomitente como del fiduciario y del fideicomisario, y únicamente responden por las obligaciones derivadas del propio fideicomiso o por las que les imponga la ley.

Cuando los recursos que conforman ese patrimonio autónomo provienen de la Hacienda Pública, ya sea por la vía de una transferencia presupuestaria, por la afectación de un destino específico de ley o por cualquier otro título, se configura lo que se ha denominado un fideicomiso público. La separación patrimonial que es propia de la figura no altera, en consecuencia, el origen ni la naturaleza de los fondos: estos siguen siendo recursos públicos, sujetos al régimen constitucional y legal de la Hacienda Pública, con independencia del vehículo jurídico que se utilice para su administración.

El fideicomiso público se ha consolidado, en las últimas décadas como un instrumento legítimo y de uso extendido por parte del Estado costarricense para el cumplimiento del interés público. Su utilización responde a razones técnicas y operativas que la propia Administración ha invocado de forma reiterada: permite separar la Administración de determinados recursos de la rigidez del ciclo presupuestario ordinario; facilita la ejecución de proyectos de infraestructura mediante esquemas de financiamiento, construcción y arrendamiento con opción de compra; posibilita la administración de fondos rotativos y de fomento sectorial sin comprometer el patrimonio institucional ordinario y, en determinados casos, permite incorporar la experiencia técnica y la solvencia operativa de entidades fiduciarias

especializadas, típicamente bancos del Estado, para la gestión de proyectos de alta complejidad.

Bajo este fundamento, el Estado costarricense ha constituido fideicomisos para los más diversos fines: desde la construcción de infraestructura educativa hasta el manejo de fondos de fomento a la pequeña y mediana empresa, fondos de investigación científica y tecnológica, fondos de conservación ambiental, entre muchos otros. La legitimidad de la figura no está, pues, en entredicho. Lo que esta iniciativa cuestiona no es la conveniencia de utilizar fideicomisos públicos, sino la insuficiencia del régimen de publicidad e información con que actualmente operan dentro del proceso presupuestario de la República.

La Contraloría General de la República, en su condición de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia superior de la Hacienda Pública, ha documentado de forma reiterada esta insuficiencia en sus informes técnicos sobre los sucesivos proyectos de ley de presupuesto nacional. En el informe DFOE-FIP-MTR-00043-2025,¹ correspondiente al análisis de los principios presupuestarios en el marco del proyecto de ley de presupuesto de la República para el ejercicio económico 2026, la Contraloría es categórica al señalar que el proyecto de presupuesto ordinario 2026 no incluye información complementaria sobre los fideicomisos públicos cuyo patrimonio al 2025 fue de 0,7% del PIB (¢373.133 millones), debilitando el principio de publicidad.

En ese mismo informe, la Contraloría menciona que al derogarse el artículo 14 de la Ley 8131, mediante la introducción de la Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, dejó de introducirse la información de los fideicomisos públicos en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP), debilitando la publicidad sobre la asignación de los recursos gestionados por estos entes.

El órgano contralor agrega, además, un dato que resulta determinante para valorar el alcance del problema: aunque el proyecto de presupuesto ordinario 2026 identifica información de ocho fideicomisos públicos relacionada con su propósito y los montos a transferir, ese universo es apenas una fracción de la realidad. Para dar transparencia e idea sobre la magnitud de estos recursos, y en ejercicio de su competencia de fiscalización sobre los fondos públicos, la propia Contraloría solicitó información sobre los recursos gestionados mediante la figura de fideicomisos a las entidades del gobierno de la República, identificando la existencia de al menos veintidós fideicomisos entre julio de 2023 y junio de 2025, con un activo que

¹ <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2026/it-2026/dfoe-fip-mtr-00043-2025>

asciende, a junio de 2025, a un total de ¢519.574 millones, y un pasivo de ¢146.589 millones.

Esta observación de la Contraloría no es aislada ni novedosa. Por el contrario, se trata de una preocupación que el órgano contralor ha planteado de manera sostenida en ediciones anteriores del mismo informe técnico. Así, en el informe DFOE-FIP-MTR-00052-2024,² sobre las consideraciones del proyecto de ley de presupuesto 2025, señaló lo siguiente:

...sigue observando esta Contraloría la ausencia de reportes anexos e información complementaria al presupuesto de egresos, en los que se dé cuenta de la situación, flujos y perspectivas de gestión de los fideicomisos de las entidades que conforman el Presupuesto de la República, incluyendo las del Gobierno Central y los Órganos Desconcentrados, pues también en este caso la disposición de información resulta de la mayor pertinencia para una cobertura integral del control político sobre la hacienda pública. Para ambos casos se recomienda valorar ajustes como códigos de ingresos, o identificadores de partidas, directrices contables u otras herramientas que permitan dar trazabilidad y transparencia a estos recursos.

Y, en una formulación anterior, contenida en sus conclusiones sobre los presupuestos públicos aprobados para el año 2024, la Contraloría fue igualmente categórica:

...la CGR ha indicado la importancia de revelar la información sobre los recursos complementarios que se gestionan bajo la figura de Fideicomisos o fondos, no solo por medio del registro de las transferencias en la Ley de Presupuesto, sino también revelando la cuantía, uso proyectado y metas de estos recursos, situación que aún no se ha solventado, pero que proporcionaría una visión más completa de variables como los resultados fiscales y el endeudamiento.³

La reiteración de esta observación a lo largo de al menos tres ejercicios presupuestarios consecutivos constituye, por sí misma, evidencia de que se trata de una falencia estructural del proceso de formulación presupuestaria, agravada desde 2021 por la derogatoria normativa antes señalada, y no de una omisión circunstancial subsanable por la sola voluntad administrativa de un ejercicio fiscal

² <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2025/it-2025/dfoe-fip-mtr-00052-2024>

³ <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2024/pp-2024/dfoe-fip-mtr-00007-2024>

determinado. Es, precisamente, esa persistencia, sumada a la ausencia de un cauce legal vigente que la resuelva, la que justifica la intervención del legislador.

La ausencia de información sobre la gestión presupuestaria de los fideicomisos públicos en el proceso de formulación del presupuesto de la República no es, exclusivamente, una deficiencia de técnica administrativa: constituye una violación directa del principio presupuestario de publicidad, consagrado en el artículo 5, inciso g), de la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que dispone que, en aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público por los medios electrónicos y físicos disponibles.

Cuando una porción significativa de los recursos públicos que se canalizan a través del presupuesto de la República termina siendo administrada por estructuras fiduciarias, cuya información financiera, física y de resultados no se incorpora al proyecto de ley que la Asamblea Legislativa conoce y aprueba, se produce una zona de opacidad dentro del propio proceso presupuestario que el ordenamiento jurídico no autoriza ni puede tolerar. El recurso público no pierde su naturaleza por el hecho de transitar por un vehículo de derecho privado; en consecuencia, tampoco puede perder, por esa misma razón, el régimen de publicidad que la Constitución Política y la Ley 8131 le imponen.

El principio de publicidad presupuestaria es uno de los pilares sobre los cuales se sostiene la legitimidad democrática del proceso de asignación de los recursos del Estado. Consiste en la exigencia de que el presupuesto público, en todas sus fases (formulación, aprobación, ejecución y evaluación), sea conocido por la ciudadanía y por los órganos de control y representación política, a través de medios efectivos, oportunos y comprensibles.

La importancia de este principio dentro del proceso presupuestario radica en que constituye la condición de posibilidad de los demás controles. No es posible ejercer un control político eficaz, una fiscalización superior rigurosa, ni una participación ciudadana informada, sobre aquello que no se conoce. La publicidad no es, por tanto, un fin en sí mismo, sino una condición instrumental indispensable para que operen efectivamente el control parlamentario, el control de legalidad financiera que ejerce la Contraloría General de la República y el escrutinio que corresponde a la sociedad civil y a los medios de comunicación sobre el manejo de los fondos públicos. Sin información oportuna, completa y accesible, todos estos mecanismos de control operan en el vacío, o se ven obligados a actuar sobre la base de datos parciales o extemporáneos.

Promover el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas respecto de la gestión presupuestaria de los fideicomisos públicos no constituye, en este sentido, una aspiración meramente programática, sino una necesidad de primer orden para el adecuado funcionamiento del sistema democrático costarricense. Los espacios de opacidad en el manejo de recursos públicos tienden a generar, con el tiempo, ineficiencias en la ejecución, debilidades en el control de los costos de administración, falta de claridad sobre los resultados efectivamente alcanzados con cargo a esos recursos y un deterioro paulatino de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

La rendición de cuentas, entendida como la obligación de quien administra recursos ajenos, en este caso, recursos de la Hacienda Pública, de informar y justificar el uso que de ellos hace, presupone necesariamente el acceso previo a la información sobre dicha gestión. No puede exigirse cuentas sobre aquello que no se documenta ni se publicita. En consecuencia, fortalecer el régimen de información sobre los fideicomisos públicos es la condición lógica y necesaria para que la rendición de cuentas sobre estos instrumentos sea posible en la práctica.

Ligado directamente a lo anterior, esta iniciativa fortalece el control político que, por mandato constitucional, corresponde ejercer a la Asamblea Legislativa sobre la Hacienda Pública. El artículo 121, inciso 11, de la Constitución Política atribuye a la Asamblea Legislativa la potestad de dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, mientras que los artículos 176, 177 y 178 constitucionales configuran el marco dentro del cual el Poder Ejecutivo formula y presenta el proyecto de ley de presupuesto, y la Asamblea lo discute y aprueba.

El ejercicio efectivo de esta potestad constitucional presupone, necesariamente, que la información puesta a disposición del Parlamento sea completa. Un control político meramente formal, ejercido sobre una porción del gasto público que excluye sistemáticamente la información relativa a los fideicomisos, es un control disminuido, que no satisface plenamente el mandato constitucional. Al incorporar en la ley la obligación de que el proyecto de presupuesto contenga información detallada sobre cada fideicomiso público que administre recursos del presupuesto de la República, y al exigir que el informe de resultados físicos y financieros, que el Poder Ejecutivo remite anualmente a la Contraloría General de la República, incluya también un apartado específico para estos instrumentos, esta iniciativa cierra una brecha que hoy limita, de manera concreta, la capacidad de la Asamblea Legislativa de ejercer un control político integral sobre la totalidad de los recursos públicos, sin que ello dependa de la forma jurídica bajo la cual estos se administren.

La violación al principio de publicidad no agota el reproche jurídico que merece la situación actual. Las reformas que esta iniciativa propone también encuentran sustento en el principio de universalidad e integridad, consagrado en el artículo 5, inciso a), de la Ley 8131, en virtud del cual los presupuestos deben contener todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera del Estado, los cuales deberán incluirse por su importe íntegro. Este principio no admite excepciones fundadas en la forma jurídica del instrumento de ejecución: si los recursos tienen origen público, el presupuesto debe reflejar su totalidad, sus flujos reales y su situación financiera completa, con independencia de que su administración se haya encomendado a una estructura fiduciaria de naturaleza privada.

La preocupación por la gestión transparente y orientada a resultados de los fondos fiduciarios no es exclusiva del ordenamiento costarricense, ni resulta ajena al propio análisis técnico que la Contraloría General de la República ha desarrollado sobre esta materia. En el plano internacional, organismos multilaterales que financian y administran recursos a través de estructuras fiduciarias han desarrollado, a partir de su propia experiencia operativa, un conjunto sistematizado de buenas prácticas orientadas a fortalecer la gestión, el monitoreo y la rendición de cuentas de los fondos fiduciarios. Entre estos organismos, el Banco Mundial ocupa un lugar destacado, en virtud de la magnitud y diversidad de los fondos fiduciarios que administra a nivel global, así como de la sistematicidad con que ha documentado y publicado los criterios técnicos que rigen su gestión.

El documento “*Guidance Note on Managing Trust Funds for Results*”,⁴ (Nota orientativa sobre la gestión de fondos fiduciarios para obtener resultados), elaborado por el Banco Mundial y revisado el 16 de marzo de 2020, constituye una de las referencias técnicas más completas en esta materia, y sirve de base y fundamento técnico a la presente iniciativa legislativa. Dicho documento parte de una premisa que esta propuesta de ley asume como propia: que todos los fondos fiduciarios, sin excepción, deben contar con un marco de resultados indicativo desde el momento de su constitución, integrado por un objetivo de desarrollo claramente definido, una teoría de cambio que articule la relación causal entre los recursos asignados y los resultados esperados, indicadores de resultado específicos, medibles, adecuados, confiables y focalizados, y un plan de monitoreo y evaluación con responsables claramente identificados.

El documento establece, además, criterios concretos que esta iniciativa pretende introducir en la ley: la necesidad de que la programación de actividades y metas de los fondos fiduciarios se realice con el mismo nivel de rigor exigido a cualquier otro

⁴ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/144461591986038267-0060022020/original/GuidanceNoteonManagingTrustFundsforResults.pdf>

instrumento de ejecución presupuestaria; la importancia de que los informes periódicos de resultados incluyan elementos explicativos sobre la efectividad, el costo y la eficiencia en el uso de los recursos administrados y la recomendación de que se exija una justificación técnica explícita de su continuidad como instrumento de ejecución, cuando la duración del fondo fiduciario se prolongue más allá de un plazo razonable.

Estos criterios, que el Banco Mundial aplica como estándar de buena práctica internacional a los fondos fiduciarios que administra o supervisa, no son ajenos a la realidad costarricense: por el contrario, encuentran ya un punto de apoyo en el propio ordenamiento jurídico nacional, particularmente en los artículos 8, 36 y 38 de la Ley 8131, que exigen la programación de actividades y metas esperadas, así como la evaluación de impacto de mediano plazo, para todo presupuesto público. Lo que esta iniciativa legislativa propone es, en consecuencia, asegurar que esos mismos estándares se apliquen, sin excepción, a los fideicomisos públicos que administran recursos del presupuesto de la República.

En resumen, este proyecto de ley tiene por objeto transparentar la gestión presupuestaria de los fideicomisos públicos, mediante la adición del artículo 38 bis y la modificación del artículo 52 de la Ley 8131. Para ello, se exige incorporar en el proyecto de ley de presupuesto la información esencial de cada fideicomiso público que administre recursos del Presupuesto de la República y se dispone que el informe anual sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, que el Poder Ejecutivo remite a la Contraloría General de la República, incluya un apartado específico para estos instrumentos, con el mismo nivel de detalle exigido al resto de los programas presupuestarios. De esta forma, la iniciativa cierra una brecha de información señalada de manera reiterada por la Contraloría General de la República y fortalece la capacidad de control político de la Asamblea Legislativa sobre la totalidad de los recursos de la Hacienda Pública.

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

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

ADICIÓN DEL ARTÍCULO 38 BIS Y REFORMA DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY 8131, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DEL 18 DE SETIEMBRE DE 2001. LEY PARA TRANSPARENTAR LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 1- Adiciónese el artículo 38 bis a la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre de 2001. El texto es el siguiente:

Artículo 38 bis- Información sobre fideicomisos públicos

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 8, 36 y 38 de esta ley, para todo fideicomiso público que incorpore, gestione o administre recursos provenientes del presupuesto de la República, la Dirección General de Presupuesto Nacional deberá incluir en el proyecto de ley de presupuesto, la siguiente información:

- a) La identificación del fideicomiso, con indicación de su nombre, número de contrato, fecha de constitución, entidad fideicomitente, entidad fiduciaria y plazo de vigencia.
- b) El objeto del contrato del fideicomiso, enunciado de forma clara y verificable, con indicación expresa del asunto de interés público que se propone atender.
- c) La vinculación del fideicomiso con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública o con el plan operativo institucional del fideicomitente, de conformidad con el artículo 4 de esta ley.
- d) El monto total de recursos asignados al fideicomiso en el ejercicio presupuestario correspondiente, con indicación de su fuente y su distribución entre los componentes del contrato.
- e) El monto acumulado de recursos públicos administrados por el fideicomiso desde su constitución, incluyendo activos totales, pasivos totales y patrimonio, así como los ingresos y egresos del fideicomiso en el ejercicio inmediato anterior, con independencia de su fuente, comprendiendo los rendimientos financieros, las recuperaciones, los aportes de terceros y cualquier otro ingreso generado por la gestión fiduciaria.
- f) El costo de administración fiduciaria proyectado para el ejercicio económico correspondiente.
- g) La programación de actividades y metas esperadas para el período, con el mismo nivel de detalle exigido a los programas presupuestarios ordinarios.

- h) Los resultados físicos y financieros obtenidos en el ejercicio presupuestario inmediato anterior.
- i) La justificación técnica de la continuidad del fideicomiso como instrumento de ejecución, cuando este supere los cinco años de vigencia, con indicación expresa de las razones por las que el objetivo de desarrollo no puede alcanzarse mediante los mecanismos ordinarios de ejecución presupuestaria.

Todas las entidades fideicomitentes estarán obligadas a suministrar a la Dirección General de Presupuesto Nacional la información que esta les requiera para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 2- Refórmese el artículo 52 de la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre de 2001. El texto es el siguiente:

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.

El Ministerio de Hacienda deberá incluir, además, de forma desagregada e identificable, un apartado específico para cada fideicomiso público que administre recursos vinculados al presupuesto de la República, con el mismo nivel de detalle exigido para el resto de los programas presupuestarios. Dicho apartado comprenderá la situación financiera del fideicomiso, incluyendo sus activos, pasivos, patrimonio, ingresos y egresos del período, con independencia de su fuente, de modo que se refleje la totalidad de la actividad financiera gestionada bajo la figura fiduciaria.

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 unitario 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.

ÁNGELA AGUILAR VARGAS
DIPUTADA