



22 de mayo de 2026  
AL-DEST-IJU-146-2026

Señor  
Edel Reales Novoa  
Gerente Departamento  
Secretaría del Directorio  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**ASUNTO: EXPEDIENTE N° 25412**

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N.º 25412**  
Proyecto de ley: **“LEY PARA EXCLUIR LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN PÚBLICA  
DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL**

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

Atentamente,

Fernando Campos Martínez  
**Gerente Departamental**

\*/lsch 22-5-2026



**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-146-2026**

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY**

**LEY PARA EXCLUIR LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN PÚBLICA  
DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL**

**EXPEDIENTE 25412**

**INFORME JURÍDICO**

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

**22 DE MAYO DE 2026**



## CONTENIDO

|             |                                                                    |           |
|-------------|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>ANÁLISIS TÉCNICO.....</b>                                       | <b>4</b>  |
| 1.          | RESUMEN DEL PROYECTO.....                                          | 4         |
| 2.          | ANTECEDENTES.....                                                  | 4         |
| 3.          | VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) ..... | 10        |
| 4.          | CONSIDERACIONES DE FONDO .....                                     | 11        |
| 5.          | ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO.....                                   | 15        |
| <b>II.</b>  | <b>CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES .....</b>                | <b>17</b> |
| <b>III.</b> | <b>ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO .....</b>                 | <b>19</b> |
| 1.          | VOTACIÓN .....                                                     | 19        |
| 2.          | DELEGACIÓN .....                                                   | 20        |
| 3.          | CONSULTAS.....                                                     | 20        |
| a)          | <i>Obligatorias.</i> .....                                         | 20        |
| b)          | <i>Facultativas.</i> .....                                         | 20        |
| <b>IV.</b>  | <b>FUENTES .....</b>                                               | <b>20</b> |



**AL-DEST-IJU-146-2026**

**INFORME JURÍDICO<sup>1</sup>**

**LEY PARA EXCLUIR LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN PÚBLICA DE LA  
APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL**

**EXPEDIENTE 25412**

**I. ANÁLISIS TÉCNICO**

**1. Resumen del Proyecto**

Se propone una reforma al inciso m) del artículo 6 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018, la cual contempla las excepciones a la regla fiscal.

La finalidad es excluir de este mecanismo, de manera expresa, amplia y completa la educación pública en todos sus niveles (preescolar, primaria, secundaria, técnica, para universitaria y universitaria), así como la infraestructura educativa, transporte estudiantil, comedores escolares y todas las instituciones de educación pública que implementen programas, servicios o acciones orientadas a garantizar el derecho fundamental de la educación.

**2. Antecedentes<sup>2</sup>**

No existen antecedentes de proyectos relacionados con la exclusión de la inversión en educación pública de forma integral de la aplicación de la regla fiscal.

Sin embargo, sí los hay que buscan modificar este instrumento, o bien variar las excepciones existentes o adicionar otras nuevas. De hecho, este tema

---

<sup>1</sup> Elaborado por Paula González Zárate, Asesora Parlamentaria, bajo la supervisión de Luis Paulino Mora Lizano, Jefe del Área Social, y la revisión final y autorización de Fernando Lionel Campos Martínez, Gerente Departamental.

<sup>2</sup> Esta sección y la siguiente fueron elaboradas con la colaboración de Ana Paula Bonilla Méndez, Asesora Parlamentaria, bajo la supervisión de Tonatíuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamentos de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.



es uno de los que probablemente haya generado más iniciativas afines, muchas de ellas reiterativas o que se superponen en contenidos, a saber:

- Expediente 21277: Reforma al artículo 24 Asignaciones Presupuestarias del Capítulo IV. Responsabilidad Fiscal de la República de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-148-2019 de 24 de julio de 2019. Actualmente Ley 9732 de 19 de noviembre de 2019.
- Expediente 21494: Adición de un inciso d) 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.º 9635 *“Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”* de 4 de diciembre de 2018. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-152-2019 de 30 de julio de 2019. Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 3 de julio de 2023.
- Expediente 21922: 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 9848 de 20 de mayo de 2020.
- Expediente 22428: 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). Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-194-2021 de 9 de septiembre de 2021. Actualmente Ley 10373 de 20 de setiembre de 2023.
- Expediente 22568: 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.º9365 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-289-2021 de 25 de noviembre de 2021. Actualmente Ley 10252 de 6 de mayo de 2022.

- Expediente 22672: 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-273-2021 de 11 de noviembre de 2021. Actualmente Ley 10157 de 8 de marzo de 2022.
- Expediente 22695: Reforma de los artículos 16 y 17 y adición de un artículo 17 bis al Capítulo Tercero del Título Cuarto de la Ley N.º 9635, del 03 de diciembre de 2018, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-323-2022 de 22 de noviembre de 2022. Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 9 de diciembre de 2025.
- Expediente 22721: 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-297-2022 de 27 de octubre de 2022. Actualmente Ley 10611 de 15 de noviembre de 2024.
- Expediente 22726: Ley para exceptuar de la aplicación de la regla fiscal al Sistema de Emergencias 9-1-1. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-381-2025 de 3 de noviembre de 2025. Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 4 de noviembre de 2025.
- Expediente 22732: Ley para exceptuar de la aplicación de la regla fiscal al Sistema de Emergencias 9-1-1. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST- IJU -062-2022 de 14 de marzo de 2022. Actualmente Ley 10307 de 26 de septiembre de 2022.



- Expediente 22752: Ley para exceptuar de la aplicación de la regla fiscal al programa por pago de servicios ambientales del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Actualmente Ley 10253 de 6 de mayo de 2022.
- Expediente 22814: 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. Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 2 de diciembre de 2025.
- Expediente 22820: Adición de 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-010-2022 de 11 de enero de 2022. Actualmente Ley 10161 de 17 de marzo de 2022.
- Expediente 22823: 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-199-2025 de 3 de junio de 2025. Actualmente en trámite en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.
- Expediente 22860: 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 10158 de 8 de marzo de 2022.
- Expediente 22949: Ley de adición 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. Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 16 de marzo de 2026.
- Expediente 22959: Reforma al inciso a) del artículo 16 de la Ley N ° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 17 de marzo de 2026.



- Expediente 22993: 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 10258 de 17 de mayo de 2022.
- Expediente 22999: 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-195-2025 de 27 de mayo de 2025. Actualmente en trámite en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.
- Expediente 23039: 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 por vencimiento del plazo cuatrienal el 5 de mayo de 2026.
- Expediente 23050: Reforma a varios artículos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N ° 9635. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-194-2025 de 27 de mayo de 2025. Actualmente en trámite en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.
- Expediente 23069: Ley que modifica el artículo 6) del Capítulo I, Título IV de la Ley de Fortalecimiento de Las Finanzas Públicas No. 9635. Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 29 de abril de 2026.
- Expediente 23102: 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-049-2024 de 14 de febrero de 2024. Archivado con dictamen unánime negativo de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios del 6 de marzo de 2024.



- Expediente 23108: Protección de la inversión pública en becas y otras ayudas para la población estudiantil. Actualmente Ley 10382 de 2 de octubre de 2023.
- Expediente 23111: Dinamización del Sistema de Banca para el Desarrollo. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-080-2024 de febrero de 2024. Actualmente Ley 10522 de 5 de noviembre de 2024.
- Expediente 23199: Adición de un inciso j) 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 ° 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-135-2024 de 16 de abril de 2024. Actualmente en trámite en Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.
- Expediente 23255: 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). Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-184-2023 de 11 de setiembre de 2023. Actualmente Ley 10383 del 18 de septiembre de 2023.
- Expediente 23330: Modificación del Título IV de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-002-2023 de 23 de enero de 2023. Actualmente Ley 10386 de 26 de septiembre de 2023.
- Expediente: 23685: Fortalecimiento de competencias del Consejo Nacional de Seguridad Vial (COSEVI) y el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) para el mantenimiento de los sistemas de seguridad vial en cruces ferroviarios. Informe jurídico del Departamento



de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-081-2024 de 11 de marzo de 2024. Actualmente Ley 10773 de 4 de noviembre de 2025.

- Expediente 23728: Ley para exceptuar de la aplicación de la regla fiscal al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME). Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-235-2024 de 7 de agosto de 2024. Archivado con dictamen negativo de mayoría de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios del 9 de abril de 2025.
- Expediente 24039: 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. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-076-2024 de 6 de marzo de 2024. Actualmente Ley 10462 de 3 de abril de 2024.
- Expediente 24515: Ley para Exceptuar de la Aplicación de la Regla Fiscal al Poder Judicial. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-365-2025 de 27 de octubre de 2025. Actualmente en trámite en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.
- Expediente 24663: Adición de un inciso z) al artículo 6 del título IV, capítulo I de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635, del 3 de diciembre de 2018 y sus reformas. Ley para excluir al Instituto Costarricense de Ferrocarriles de la aplicación de la regla fiscal. Informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-122-2026 de 21 de abril de 2026. Actualmente en trámite de primer debate en el Plenario.

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

El proyecto no presenta una vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Si bien es cierto la exclusión propuesta busca proteger el financiamiento y la inversión educativa, aspecto que puede asociarse al ODS 4 (Educación de Calidad),



a la hora de aplicar el instrumento de validación, lo propuesto no representa una medida explícita de avance respecto a las metas respectivas.

Cabe destacar que la iniciativa plantea el desafío de equilibrar objetivos sociales y educativos con la sostenibilidad fiscal del Estado. En este orden de ideas, se hace notar que la propuesta carece de estudios técnicos que aclaren, a través de datos concretos, su eventual impacto.

No se omite indicar que la regla fiscal se justifica como herramienta de contención del gasto, por lo que su desaplicación parcial podría aumentar la presión del endeudamiento sobre las finanzas públicas, las cuales se podrían ver deterioradas, incluso mermando las posibilidades de asistencia social.

#### **4. Consideraciones de Fondo**

El artículo 4 de la Ley 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.<sup>3</sup>

Sobre este tema, la sentencia de la Sala Constitucional 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*

---

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



*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 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 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 dispensas 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 el déficit fiscal.

La presente iniciativa pretende modificar la exclusión regulada de manera restringida en el vigente inciso m) del artículo 6 de la Ley 9635, para convertirla en una de carácter integral del sector educación. Sobre este, la sentencia de la Sala Constitucional 2010011043 de las quince horas y cero minutos del veintitrés de junio del dos mil diez, establece lo siguiente:

***“IX.- DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO PRESTACIONAL. El derecho a la educación –contenido en el Título VII de la Constitución Política-, es, sin duda, uno de los más importantes derechos sociales o prestacionales. La afirmación anterior se funda en el hecho que, es a través -en buena medida-, de la educación en sus distintas formas y modalidades, que el ser humano adquiere las condiciones y capacidades necesarias para vivir en sociedad.”***

Este derecho prestacional, que como tal requiere de actuaciones del poder público para su materialización, se encuentra contemplado, aparte de en el artículo 78 de la Constitución Política, en instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Por ejemplo, el numeral 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley 4229 de 11 de diciembre de 1968, establece lo siguiente:

*“Artículo 13 / 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales...”*

En la misma línea, el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención America de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, aprobado mediante Ley 7907 de 3 de septiembre de 1999, hace el siguiente señalamiento:

*“Artículo 13 / Derecho a la Educación / 1.- Toda persona tiene derecho a la educación. / 2.- Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la*



*amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. / 3.- Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: / a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; / b) La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; / c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; / d) Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; / e) Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales. / 4.- Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente. / 5.- Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes."*

Adicionalmente, el artículo XII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 30 de abril de 1948, determina lo siguiente:

*"Artículo XII. Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. / Asimismo, tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad..."*

En consecuencia, es claro que la educación debe ser atendida como una inversión estratégica que deben contemplar los Estados a largo plazo. Además, constituye un derecho fundamental que representa un instrumento de movilidad social, promotor de oportunidades, y que requiere de inversión constante para mejorar su calidad y adaptarse a las nuevas realidades.

Así, la inversión pública en educación se encuentra plenamente justificada, sin más escrúpulo que el respeto de los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio fiscal, que supone un sano balance entre el financiamiento de los derechos prestacionales y la



solvencia económica estatal. De esta manera, para poder ponderar debidamente esta necesaria armonía y, en ese tanto, la constitucionalidad de la propuesta, se requieren estudios técnicos que valoren su impacto fiscal y rentabilidad social, los cuales se echan en falta en el expediente de la propuesta.

Por lo demás, la decisión sobre la iniciativa es de corte discrecional y, como tal, está sujeta a la ponderación de los criterios de conveniencia y oportunidad política que se estimen aplicables.

### **5. Análisis del Artículo Único**

Esta disposición pretende modificar el inciso m) del artículo 6 de la Ley 9635. Para facilitar la visualización de los cambios planteados, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre la normativa vigente y la propuesta:

| NORMATIVA VIGENTE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | NORMATIVA PROPUESTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el inciso m) del artículo 6 del título IV, "Responsabilidad Fiscal de la República"; capítulo I, "Disposiciones Generales, Objeto, Ámbito de Aplicación, Definiciones y Principios" de la ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley n.º 9635, del 03 de diciembre del 2018, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:</p> <p>(...)</p> <p><del>m) Las siguientes instituciones de educación pública y programas: Colegio San Luis Gonzaga, Colegio Universitario de Limón, Colegio Universitario de Cartago, Universidad de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, Universidad Nacional, Universidad Técnica Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Instituto</del></p> | <p>ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:</p> <p>[...]</p> <p><b>m) La educación pública en todos sus niveles, incluyendo educación preescolar, primaria, secundaria, técnica, para universitaria y universitaria estatal, así como la infraestructura educativa, transporte estudiantil, comedores escolares,</b> ayudas para la población estudiantil; en lo referente a subsidios, becas o ayudas para estudio o subsistencia de dicha población, las transferencias presupuestarias para el financiamiento de los programas de becas Avancemos, las becas postsecundaria,</p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><del>Nacional de Aprendizaje, el Consejo Nacional de Rectores y toda institución de educación pública que implemente ayudas para la población estudiantil; en lo referente a subsidios, becas o ayudas para estudio o subsistencia de dicha población, las transferencias presupuestarias para el financiamiento de los programas de becas Avancemos, las becas postsecundaria y entrega de cuadernos y útiles a los estudiantes de escasos recursos, para su permanencia en el sistema educativo.</del></p> <p>Para la aplicación de la regla fiscal, los rubros excluidos mediante este inciso se restarán del monto del presupuesto del ejercicio en curso que se utilizará como base de cálculo para el crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal. El monto de los recursos excluidos no se destinará a incrementar ningún otro tipo de gasto cubierto por la regla fiscal, <del>en el período de la entrada en vigencia de esta ley.</del></p> | <p>entrega de cuadernos y útiles a los estudiantes de escasos recursos, para <b>garantizar el derecho fundamental a la educación.</b></p> <p><b>El financiamiento de las universidades públicas, los colegios universitarios, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Consejo Nacional de Rectores y toda institución de educación pública que implemente programas, servicios o acciones orientadas a garantizar el acceso, permanencia y culminación de estudios de la población estudiantil.</b></p> <p><b>La inversión en educación pública se regirá por el mandato constitucional que establece la asignación mínima del ocho por ciento (8%) del Producto Interno Bruto (PIB), conforme al artículo 78 de la Constitución Política.</b></p> <p>Para la aplicación de la regla fiscal, los rubros excluidos mediante este inciso se restarán del monto del presupuesto del ejercicio en curso que se utilizará como base de cálculo para el crecimiento del gasto permitido por la regla fiscal. El monto de los recursos excluidos no se destinará a incrementar ningún otro tipo de gasto cubierto por la regla fiscal.</p> <p>[...].</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Es claro que lo que se busca es crear una excepción integral de la regla fiscal en favor del sector educativo, cuestión que carece de problemas de índole jurídico, más allá del respeto de los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio fiscal, y del propio derecho a la educación.



De hecho, la modificación planteada no acota el inciso m) vigente, por el contrario, sustituye su enfoque restrictivo por otro de carácter más amplio e integral, que incorporaría la totalidad de sectores que forman parte del sistema educativo.

De esta forma, con la salvedad hecha, la decisión sobre la iniciativa es una de tipo discrecional, sujeta a la ponderación de aquellos criterios de conveniencia y oportunidad política que se estimen aplicables.

En otro orden de ideas, el penúltimo párrafo del texto que se pretende incorporar como inciso m) resulta innecesario, pues, como ahí mismo se indica, su contenido ya se encuentra estipulado en el artículo 78 de la Constitución Política.

Finalmente, en lo que toca al encabezado, es suficiente disponer que se pretende modificar el artículo 6 de la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018, pues es el único ordinal identificado con ese número en dicha norma. Los otros corresponden a numerales de otros cuerpos legales, cuya reforma se plantea en otros artículos de la Ley 9635.

Además, no es lo más aconsejable colocar un cero ("0") antepuesto en la fecha de la norma a modificar, pues carece de valor.

## **II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES**

La propuesta tiene como finalidad ampliar las excepciones ya contempladas en materia educativa, incorporando los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria, técnica, para universitaria y universitaria estatal, así como lo relativo a infraestructura educativa, transporte estudiantil y comedores escolares.

La ampliación de las excepciones a la regla fiscal, o la inclusión otras nuevas, tal y como lo acredita la gran cantidad que se han planteado y aprobado, 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.



Lo anterior, claro está, bajo el respeto de los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio fiscal, y del propio derecho a la educación, para cuya valoración se recomienda contar con estudios técnicos atinentes que determinen el impacto fiscal de la medida, así como su rentabilidad social.

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, 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.”*

### **III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

#### **1. Votación**

El proyecto para su aprobación requiere de la mayoría absoluta de los votos presentes, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política.



## **2. Delegación**

La presente iniciativa es delegable a conocimiento de una comisión con potestad legislativa plena, por no tratarse de ninguno de los casos de excepción contemplados en el párrafo tercero del artículo 124 constitucional.

## **3. Consultas**

### **a) Obligatorias.**

- Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Universidades públicas.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).
- Colegio San Luis Gonzaga de Cartago.

### **b) Facultativas.**

- Ministerio de Hacienda.
- Contraloría General de la República (CGR).

## **IV. FUENTES**

- [Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.](#)
- [Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 30 de abril de 1948.](#)
- [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley 4229 de 11 de diciembre de 1968.](#)
- [Protocolo Adicional a la Convención America de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de](#)



[San Salvador", aprobado mediante Ley 7907 de 3 de septiembre de 1999.](#)

- [Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018.](#)
- Sentencias de la Sala Constitucional [2010011043 de las quince horas y cero minutos del veintitrés de junio del dos mil diez](#) y [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, 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.](#)
- Expedientes legislativos 21277, 21494, 21922, 22428, 22568, 22672, 22695, 22721, 22726, 22732, 22752, 22814, 22820, 22823, 22860, 22949, 22959, 22993, 22999, 23039, 23050, 23069, 23102, 23108, 23111, 23199, 23255, 23330, 23685, 23728, 24039, 24515 y 24663.

Elaborado por: PJGZ

/ \*lsch//22/5/2026

c. archivo// 25412 IJU SIST SIL