ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY 8131, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DEL 18 DE SETIEMBRE DE 2001

DIANA MURILLO MURILLO
DIPUTADA

EXPEDIENTE N. º25.930

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY 8131, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DEL 18 DE SETIEMBRE DE 2001

Expediente n. º25.930

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El Estado costarricense enfrenta el reto de preservar la sostenibilidad de sus finanzas públicas y salvaguardar el principio de legalidad e institucionalidad democrática en la gestión del crédito público. La Constitución Política estableció un control político riguroso al exigir una mayoría cualificada de dos terceras partes (38 votos) de la Asamblea Legislativa para la aprobación de todo endeudamiento financiado con capital extranjero; sin embargo, la práctica administrativa reciente ha evidenciado la explotación de una asimetría normativa entre el texto constitucional y el artículo 89 de la Ley 8131, que permite la captación masiva de recursos externos bajo la etiqueta formal de “deuda interna”.

El presente proyecto de ley surge como una iniciativa legislativa indispensable para corregir dicho vacío legal, reestablecer la supremacía constitucional e introducer, de forma objetiva, la categoría legal de deuda con nexo internacional, asegurando que cualquier colocación orientada formal o materialmente a mercados o tenedores no residentes sea sometida al filtro constitucional de los 38 votos.

I- Contexto general y diagnóstico del problema

En los últimos años, la gestión de la deuda pública en Costa Rica ha mostrado un fenómeno de sofisticación financiera que ha desbordado los marcos de fiscalización legislativa ordinarios. Al amparo del diseño vigente de la Ley 8131, el Ministerio de Hacienda ha logrado estructurar operaciones financieras en el mercado secundario y primario costarricense que, si bien se formalizan localmente, están diseñadas para captar capital de inversionistas internacionales no residentes.

Para comprender la mecánica operativa del denominado “portillo legal” es necesario contrastar dos criterios contrapuestos:

1. **Criterio constitucional (origen del capital):** el inciso 15) del artículo 121 de la Constitución Política establece, de manera categórica, que los empréstitos convenidos en el exterior o aquellos que, aun siendo convenidos en el país, “hayan de ser financiados con capital extranjero”, requieren para su aprobación el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (38 votos). El bien jurídico tutelado es el riesgo soberano derivado del compromiso financiero con acreedores externos y la fuga potencial de divisas.

Criterio legal ordinario (jurisdicción de registro): en contraste, el artículo 89 de la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos define la deuda interna atendiendo de manera exclusiva al criterio territorial: *“…la emitida y registrada dentro del país, en cualquier moneda, que se rige por las leyes nacionales y sobre la cual son competentes los tribunales nacionales”*. La ley omite por completo considerar la residencia fiscal del tenedor final de los títulos.

Esta discordancia permitió la creación de una “ruta operativa y fiscal” mediante la cual el Gobierno conecta sus sistemas de emisión con plataformas de custodia y liquidación transfronteriza (como Euroclear) y otorga incentivos tributarios

específicos a no residentes. Mediante este mecanismo, se han captado cerca de €3.000 millones en capital extranjero, ingresados formalmente como “deuda interna”, aprobándose dentro del presupuesto nacional con mayoría simple (29 votos) y eludiendo de forma sistemática el control calificado de 38 votos exigidos por el constituyente.[1]

II- Análisis de políticas comparadas e internacionales

Desde la perspectiva del derecho constitucional costarricense, el principio de jerarquía normativa (artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública) imposibilita que una definición contenida en una ley ordinaria reduzca o menoscabe las competencias de control político otorgadas a la Asamblea Legislativa por la Constitución Política. La reserva de mayoría calificada en el artículo 121, inciso 15), no es un mero formalismo sino una garantía de pesos y contrapesos diseñada para proteger la estabilidad macroeconómica.

En el plano internacional, los estándares estadísticos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Manual de Estadísticas de Deuda Pública (DSGD) establecen con claridad que la distinción primaria entre deuda interna y deuda externa debe fundamentarse en la residencia del acreedor y no en la moneda de denominación ni en el lugar de registro.[2] Países miembros de la OCDE han ajustado sus marcos normativos para fiscalizar el impacto del capital transfronterizo en los mercados primarios locales, evitando riesgos de volatilidad cambiaria y presiones repentinas de salida de capitales.[3]

---

[1] Ramírez, A. (2026). *Gobierno anterior armó ruta para elevar deuda sin pasar por control legislativo*. CRHoy.com. https://crhoy.com/economia/gobierno-anterior-armo-ruta-para-elevar-deuda-sin-pasar-por-control-legislativo/

[2] *FMI, Banco Mundial, BIS, Eurostat, OCDE & UNCTAD (2013). Manual de Estadísticas de Deuda del Sector Público: Guía para Compiladores y Usuarios, Washington D.C., Cap. 2, párrs. 2.25-2.31. En igual sentido, véase: FMI (2014),* Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP)*, párr. 7.264.*

[3] *OECD (2026), OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, OECD Publishing, París, Art. 7 Anexo E.* En el mismo sentido, véase*: OECD (2023),* OECD *Sovereign Borrowing Outlook 2023, OECD Publishing, Paris, Cap. 3.*

III- Justificación del proyecto de ley

La inacción legislativa frente a esta práctica daña la función constitucional de fiscalización de la Hacienda Pública. No se trata de restringir la capacidad del Estado para financiarse de manera eficiente ni de obstaculizar la atracción de inversión, sino de garantizar que el endeudamiento sustentado en ahorro externo cumpla estrictamente con el procedimiento cualificado que exige la Constitución Política.

Con el propósito de subsanar este vacío normativo, la propuesta de reforma al artículo 89 de la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, introduce una reestructuración conceptual sustantiva del endeudamiento público costarricense, de la siguiente manera:

En primer lugar, el proyecto redefine, de forma estricta, la deuda pública interna ordinaria, circunscribiendo su alcance únicamente a aquellos instrumentos emitidos, registrados y negociados primariamente entre inversionistas residentes en el territorio nacional. En consecuencia, se excluyen de esta categoría formal todas aquellas emisiones que incorporen facilidades técnicas, esquemas operativos o enlaces diseñados expresamente para la comercialización masiva de títulos en mercados transfronterizos.

En segundo lugar, se busca crear la figura jurídica de la "deuda con nexo internacional", la cual tipifica supuestos objetivos que determinan cuándo una emisión formalmente local adquiere relevancia transnacional. Entre estos criterios destacan la utilización directa o indirecta de sistemas internacionales de custodia, depósito y liquidación de valores (tales como la plataforma Euroclear), así como la concesión de exenciones o beneficios tributarios dirigidos a la captación de capitales de no residentes. En virtud de la ley, la acreditación de cualquiera de estos elementos priva a la emisión de la categoría de deuda interna

ordinaria, activando de manera imperativa el requisito constitucional de aprobación por mayoría cualificada de 38 votos legislativos.

Finalmente, con el propósito de garantizar la eficacia real de la norma y prevenir el fraude de ley, la iniciativa legal contempla un régimen sancionatorio estricto. Bajo este esquema, cualquier operación o emisión financiera colocada en contravención con las reglas del nexo internacional será sancionada con la nulidad de pleno derecho. Asimismo, la inobservancia de estos preceptos compromete de forma directa la responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios públicos intervinientes, blindando el principio de legalidad y la supremacía de la Carta Magna en la gestión del crédito público.

IV- Objetivos y efectos esperados

1. **Restablecer la supremacía de la Constitución Política:** esta medida elimina la asimetría normativa que permitía colocar deuda externa bajo la etiqueta formal de “deuda interna”. Al exigir la aprobación por mayoría calificada (38 votos) para endeudamiento respaldado por ahorro externo, se restituye la supremacía del artículo 121, inciso 15), de la Constitución Política. Como efecto directo, se garantiza la fiscalización parlamentaria efectiva sobre el endeudamiento internacional. Esto previene el uso de evasiones legales que vulneren el sistema de pesos y contrapesos.

2. **Alinear la legislación nacional con estándares internacionales (FMI/OCDE):** la iniciativa moderniza la contabilidad y la estadística del crédito público en Costa Rica; para ello, adopta el criterio universal de residencia fiscal del acreedor final, exigido por el FMI, el Banco Mundial y la OCDE. Este ajuste elimina la opacidad en las cifras fiscales y permite que la Dirección General de Gestión de Deuda Pública y la Contraloría General de la República registren los pasivos con rigor técnico. De este modo, la deuda en manos de no residentes se

contabiliza formalmente como deuda externa, alineando al país con las mejores prácticas globales.

3. **Aportar seguridad jurídica al mercado financiero:** el objetivo es crear un marco legal claro, predecible y objetivo, para eliminar la incertidumbre que genera la emisión de deuda pública mediante vacíos legales. Al fijar causales precisas para el nexo internacional, se evita que las emisiones enfrenten acciones de inconstitucionalidad o sanciones de nulidad. El efecto esperado es blindar la validez jurídica de los títulos soberanos. Esto reduce la prima de riesgo por incerteza y genera confianza, tanto en los inversionistas institucionales locales (como los fondos de pensiones) como en los mercados internacionales.

4. **Sostenibilidad fiscal y protección del enclave monetario-cambiario:** la propuesta dota al Estado de un mecanismo prudencial para mitigar distorsiones macroeconómicas. Previene los impactos causados por el ingreso masivo de "capitales golondrina" a través del mercado local. La entrada irrestricta de divisas de no residentes aprecia el tipo de cambio y perjudica la competitividad de los sectores exportador y turístico.[4] Además, la volatilidad de estos capitales expone al país a salidas repentinas de divisas y aumentos en las tasas de interés. Al exigir 38 votos, se obliga a una discusión técnica previa sobre su impacto macroeconómico, protegiendo la estabilidad financiera nacional.

V- ¿Cuál es el impacto esperado?

El impacto integral de la reforma propuesta se proyecta en tres dimensiones fundamentales de la gestión pública. En primer lugar, en el ámbito institucional y democrático, la iniciativa reivindica la potestad exclusiva e indelegable de la Asamblea Legislativa para autorizar los compromisos financieros de la nación con acreedores del exterior. De esta forma, se impide que el Poder Ejecutivo

[4] Banco Central de Costa Rica. *(2026).* Informe de Política Monetaria - julio 2026. *https://www.bccr.fi.cr*

recurra a vías presupuestarias ordinarias de mayoría simple para asumir compromisos de crédito público internacional, salvaguardando el sistema constitucional de pesos y contrapesos.

En segundo lugar, desde una perspectiva macroeconómica y financiera, la norma dota de mayor transparencia a la estructura del pasivo soberano. Al visibilizar de manera objetiva las emisiones formalmente locales que poseen un nexo internacional, el Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda dispondrán de una herramienta precisa para diagnosticar los riesgos de liquidez en divisas, evaluar las presiones sobre el tipo de cambio y gestionar, de forma prudencial, la estabilidad monetaria del país.

Esta propuesta se articula mediante un diseño normativo sobrio y concentrado. La parte dispositiva consta de un artículo único que reforma el artículo 89 de la Ley 8131, así como de un transitorio único, para la debida adecuación reglamentaria, y la vigencia.

En virtud de lo anterior, se somete a conocimiento y aprobación de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley**: Reforma del Artículo 89 de la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre de 2001**, por considerarse beneficioso para el país.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

REFORMA DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY 8131, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DE 18 DE SETIEMBRE DE 2001

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmese el artículo 89 de la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001. El texto es el siguiente:

Artículo 89- Características e integración de los instrumentos de deuda, deuda pública interna ordinaria y deuda con nexo internacional

Para negociar los títulos de deuda interna del Gobierno de la República, correspondientes al crédito interno aprobado en la ley de presupuesto nacional, la Dirección General de Gestión de Deuda Pública podrá utilizar los mecanismos que estime convenientes, siempre que respete las limitaciones en cuanto al monto y otros aspectos que disponga dicha ley.

Para ese efecto y mediante la reglamentación correspondiente, podrán definirse las características, los procedimientos y al menos los aspectos operativos, presupuestarios y contables, para lo cual se considerará el criterio de los órganos rectores de los restantes subsistemas de la Administración Financiera, en las materias correspondientes. Entre las características de los títulos podrán establecerse las tasas de interés fijas o variables, la denominación en colones u otra moneda, y la colocación con descuentos y premios, de conformidad con la política de endeudamiento.

Para la clasificación de los instrumentos de deuda pública, deberán considerarse tanto el lugar de emisión y formalización de las operaciones como las condiciones de contratación, colocación y financiamiento, la residencia de los acreedores y el origen efectivo de los recursos, de conformidad con las disposiciones constitucionales y los estándares internacionales aplicables en materia de estadísticas de deuda pública.

Por deuda pública interna ordinaria se entenderá aquella emitida, registrada, colocada y negociada en el mercado financiero nacional, conforme a la legislación costarricense y sujeta a la competencia de los tribunales nacionales, cuya contratación y financiamiento se realicen bajo condiciones propias del mercado interno. La participación de inversionistas no residentes en la adquisición posterior de estos títulos en el mercado secundario no modificará, por sí sola, su clasificación jurídica original.

Se definirá como deuda con nexo internacional toda emisión o colocación de títulos de deuda pública formalizada en el mercado local por sus condiciones de contratación, estructuración y financiamiento, se encuentre efectivamente vinculada con la captación de capital extranjero y configure los supuestos establecidos en el inciso 15) del artículo 121 de la Constitución Política. Para su identificación deberán considerarse, entre otros, los siguientes elementos:

a) Que utilice directa o indirectamente sistemas, convenios, enlaces operacionales o plataformas transfronterizas de custodia, depósito, compensación o liquidación de valores internacionales, cuando su utilización forme parte de una estructura de colocación y financiamiento dirigida a obtener recursos de personas físicas o jurídicas no residentes en la República. La utilización de estas plataformas, por sí sola, no será suficiente para determinar que una operación constituye deuda con nexo internacional.

b) Que contemple incentivos operativos o exenciones tributarias especiales diseñadas de manera específica para la captación de capitales extranjeros de no residentes en el mercado primario o secundario local, siempre que dichos incentivos formen parte de las condiciones de estructuración y contratación de una operación de crédito financiada efectivamente con capital extranjero.

Para determinar la existencia de deuda con nexo internacional, la Dirección General de Gestión de Deuda Pública deberá considerar las condiciones originales de emisión y colocación, el origen efectivo de los recursos, la residencia de los acreedores y, cuando corresponda, la identificación del beneficiario económico final, conforme a la información disponible y a los mecanismos de verificación establecidos reglamentariamente.

La adquisición o transferencia posterior de títulos en el mercado secundario, así como la utilización de intermediarios financieros, custodios o depositarios internacionales, no determinará automáticamente la reclasificación de una emisión ni la aplicación de un nuevo procedimiento de autorización legislativa.

Toda emisión que califique como deuda con nexo internacional perderá la condición de deuda pública interna ordinaria. De conformidad con lo dispuesto en el inciso 15) del artículo 121 de la Constitución Política, los proyectos de autorización o las operaciones de crédito público que contengan este tipo de deuda requerirán imperativamente para su aprobación del voto favorable de no menos de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (38 votos).

Las operaciones celebradas en contravención con lo dispuesto en el presente artículo serán nulas de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales de los funcionarios involucrados."

El Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Gestión de Deuda Pública, deberá elaborar un informe técnico previo para las operaciones comprendidas en el párrafo anterior, el cual deberá contemplar las condiciones financieras de la operación, su costo efectivo, el perfil de vencimientos, los riesgos cambiarios y de refinanciamiento, su incidencia sobre el servicio de la deuda y las necesidades de financiamiento del presupuesto nacional. Dicho informe deberá ponerse a disposición de la Asamblea Legislativa, como parte de la documentación correspondiente a la autorización de la operación.

La Dirección General de Gestión de Deuda Pública establecerá los procedimientos de identificación, clasificación, registro y seguimiento de las operaciones de deuda con nexo internacional, en coordinación con el Banco Central de Costa Rica y las demás instituciones competentes, dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones.

TRANSITORIO ÚNICO- El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, reglamentará las disposiciones operativas para la identificación y el registro de la deuda con nexo internacional en un plazo máximo de tres meses, a partir de la publicación de esta ley.

Rige a partir de su publicación.

Diana Murillo Murillo

Diputada