



Comisión de Derecho Constitucional
Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

12 de setiembre de 2025
CDC-09-013-25

**Señores
Junta Directiva
Colegio de Abogados y Abogadas**

Estimados señores y señoras:

Les comunico que la Comisión de Derecho Constitucional del Colegio de Abogados y Abogadas, en sesión 16-25, celebrada el 11 de setiembre 2025, tomó el acuerdo que se detallan como sigue:

“SE ACUERDA 2025-CDC-16-003 Se aprueba el dictamen elaborado por iniciativa de la Comisión de Derecho Constitucional sobre el proyecto expediente 24.281 REFORMA A LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 15, 176 Y 177 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Elevar para aprobación de la Junta Directiva. Seis votos. El Lic. Fernando Lara Gamboa, se inhibe de votar por cuanto al ser Magistrado Suplente de Sala Constitucional, eventualmente podría llegar para conocimiento de dicha Sala.

**PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
REFORMA A LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 15, 176 Y 177 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
EXPEDIENTE: 24.281**

Reforma constitucional de Costa Rica: Facilitar el trámite del endeudamiento público deuda pública.

La **propuesta de reforma constitucional** en Costa Rica, busca la reforma de los artículos 121 (inciso 15), 176 y 177 de la Constitución Política.

Los cambios propuestos tienen como objetivo **diferenciar entre los créditos de inversión y el financiamiento de apoyo presupuestario para gastos comunes del Gobierno**, supuestamente agilizando la aprobación de este último al integrarlo en la ley de presupuesto anual en lugar de requerir actos legislativos separados.

Se alega que las modificaciones buscan **mantener las facultades constitucionales de la Asamblea Legislativa pero únicamente en cuanto a empréstitos que necesiten la garantía soberana para inversión pública. Se propone que la Asamblea Legislativa otorgue una autorización anual de endeudamiento externo al poder ejecutivo** para elegir los instrumentos de financiamiento para el presupuesto nacional; es decir, para financiar los gastos ordinarios que deberían ser financiados con los ingresos financieros comunes.

Las reformas cambiarían las reglas constitucionales actuales:

1. Reforma al artículo 121, Inciso 15:

◦ **Proceso Actual:** Actualmente, este artículo rige la aprobación o desaprobación de todos los préstamos externos o acuerdos similares con garantía soberana, celebrados por el Poder Ejecutivo. La aprobación de la Asamblea Legislativa se requiere *tras* el acto administrativo de firma del contrato. Esta aprobación requiere el **voto de dos tercios** del total de miembros de la Asamblea Legislativa.

◦ **Cambio propuesto:** La reforma **limitaría este procedimiento específico a los créditos destinados a financiar proyectos de inversión pública**. Se mantendría el requisito de dos tercios de los votos de la Asamblea Legislativa para estos préstamos de inversión pública. Esto significa que, para la deuda externa destinada específicamente a la inversión, se mantendría el actual proceso de aprobación legislativa posterior a la negociación, que es más riguroso.

Pero, para todos los demás créditos que no sean de inversión pública, como por ejemplo para financiar los costos ordinarios del gobierno, entendiéndose salarios como y otras inversiones comunes anuales, el poder ejecutivo podría endeudar al país sin la aprobación de la Asamblea Legislativa, hasta el límite anual que se incluya en el presupuesto de gastos de La República. No necesitarían estos créditos internacionales aprobación LEGISLATIVA

2. Reforma al artículo 176 :

◦ **Proceso Actual:** Actualmente, el presupuesto ordinario de la República establece principalmente una proyección de ingresos probables y un límite máximo de gastos autorizados.

◦ **Cambio propuesto:** La reforma añadiría una **nueva característica al presupuesto: un límite de endeudamiento para la Administración Pública**, aplicable tanto a la deuda interna como a la externa. Esto significa que la Asamblea Legislativa, al aprobar el presupuesto anual, también aprobaría los ingresos proyectados, los gastos autorizados y cómo se financiará el remanente para cubrir gastos mediante deuda, incluida la externa. Este cambio redije la competencia constitucional para aprobar créditos internacionales que respaldan el presupuesto de gastos ordinarios, a un proceso de autorización anual integrado en cada presupuesto ordinario. En esencia, la Asamblea Legislativa autorizaría anualmente el endeudamiento externo para financiar los salarios y otros gastos comunes del gobierno como parte de la aprobación del presupuesto, de manera similar a como ya aprueba la deuda interna.

3. Adición de un nuevo párrafo al artículo 177:

◦ **Cambio Propuesto:** Esta adición permitiría que la reforma al Artículo 176 sea operativa y clara. Establecería explícitamente que **las operaciones de deuda, mediante títulos y créditos con garantía soberana que respalden el financiamiento presupuestario, se aprobarán dentro del límite de deuda establecido en la ley ordinaria de presupuesto de la República** . Esto significa que el límite de endeudamiento externo para apoyo presupuestario se aprobaría como parte de la **ley de presupuesto**, sin aprobación legislativa por 2/3 de los votos para cada prestamos, como ocurre actualmente.

Comentarios puntuales

La propuesta de reforma constitucional que modificaría los artículos 121 inciso 15, 176 y 177, se fundamenta en argumentos basados en la supuesta protección del equilibrio institucional, la autonomía financiera del Ejecutivo, la seguridad jurídica y la sostenibilidad fiscal:

Defensa de la autonomía y equilibrio de poderes

- La reforma limita a la Asamblea Legislativa en su función actual de aprobar todos los empréstitos externos. Se trasladaría al poder ejecutivo una capacidad de endeudamiento externo que hoy no existe. Y se permitiría aumentar la deuda pública externa sin el control parlamentario.

Riesgos para la fiscalización legislativa del crédito público

- Se modifica la regla actual que exige el presupuesto no pueda exceder los ingresos probables, porque los créditos externos no son ingresos anuales probables. Con la reforma, en el presupuesto anual se autorizaría hacia un límite de endeudamiento externo para ese año; como si se tratara de un ingreso anual ordinario.
- **Cuestiones de seguridad jurídica y claridad normativa**
- Introducir un requisito de mayoría calificada (dos terceras partes de votos totales) para la aprobación de empréstitos externos ha sido una fuerte barrera contra el endeudamiento del país y la disminución de nuestra soberanía. La alegada incertidumbre y retrasos en la financiación de proyectos fundamentales de inversión pública, en verdad no es causado por las normas constitucionales actuales, si no por discutas propias de la vida en el parlamento.
- La inclusión de un párrafo final en el artículo 177propuesto, que permite operaciones de endeudamiento externo dentro del límite del presupuesto anual, causará un aumento de la deuda externa sin ninguna regulación parlamentaria.

Defensa del equilibrio constitucional y la autonomía del Poder Ejecutivo

La propuesta otorga a la Asamblea Legislativa la exclusividad de aprobar o improbar empréstitos externos con garantía soberana para inversión pública mediante una mayoría calificada de dos terceras partes de los votos del congreso. Pero permiten endeudarse al poder ejecutivo en el exterior, si el crédito se refiere a la financiación del gasto común, de la inversión en salarios y otros gastos comunes anuales propios de la administración pública.

Limitación a la flexibilidad financiera y la eficiencia en la gestión pública

La propuesta de reforma al artículo 176 establece que el presupuesto no podrá exceder los ingresos probables y se introduce un límite de endeudamiento anual sin aprobación legislativa, con el argumento no compartido de fortalecer la sostenibilidad fiscal.

Riesgo de inseguridad jurídica y trabas políticas

La exigencia de una mayoría calificada para la aprobación de empréstitos externos normalmente causa un sólido debate legislativo acerca de la necesidad y conveniencia de cada uno de los préstamos. Pero esta exigencia de la aprobación legislativa no sería ni ha sido la causa de un atraso en la aprobación legislativa del empréstito, sino que el reglamento de la Asamblea Legislativa no coloca estos contratos de préstamo en los primeros lugares de la agenda LEGISLATIVA, de manera que esta es la verdadera causa por la cual podría atrasarse la discusión y aprobación de un crédito internacional.

Consideramos que una reforma constitucional muy eficaz, podría ser obligar a la Asamblea Legislativa a conocer de inmediato estos empréstitos internacionales

Consideraciones de política pública y económica

Es cierto, que el atraso legislativo en la aprobación de un empréstito Internacional, en algunos casos ha causado el aumento en el costo del crédito; esto, porque el reglamento de la asamblea legislativa no obliga a otorgar prioridad al conocimiento y discusión de estos empréstitos. No es una falla de la Constitución en sí.

La reforma propuesta debilita significativamente los controles legislativos sobre el endeudamiento público, reduce la transparencia y compromete la rendición de cuentas al concentrar mayor poder discrecional en el Ejecutivo.

Debilidades y Problemas del Proyecto de Reforma

- **Aprobación por Ley de Presupuesto:** La reforma al artículo 177 establece que las operaciones de endeudamiento con garantía soberana que apoyen el financiamiento del presupuesto serán aprobadas **dentro del límite de endeudamiento en la ley de presupuesto ordinario**. Esto significa que cada año, la Asamblea Legislativa podría incluir una suma muy grande de endeudamiento externo para gasto corriente. Dicho de otra manera todos los años el poder ejecutivo contraería nuevos créditos para financiar salarios, mantenimiento de edificios, automóviles y de otros equipos. En contra de la regla actual de financiar ese gasto ordinario con ingreso ordinario, y el gasto extraordinario con ingreso extraordinario.
- Esto consolida la aprobación del endeudamiento dentro de la ley de presupuesto, qué es una ley que tiene que estar aprobada el 31 el 30 de noviembre de cada año, según lo dispone el artículo 178. De manera que tendría que producirse una aprobación precipitado del presupuesto, junto con ese límite de endeudamiento para gastos ordinario. De manera que no se podría excluir en ese momento, la autorización de endeudamiento, porque el presupuesto se aprueba como un todo..
- La ley de presupuesto es un instrumento complejo que contiene una gran cantidad de gastos e ingresos, y por eso la aprobación de un límite de endeudamiento dentro de esta impedirá el debate y el escrutinio legislativo específico sobre cada operación de endeudamiento.

- El proyecto no especifica si las "operaciones" individuales dentro de ese límite requerirían un análisis detallado, lo que reduce la transparencia y el control sobre cómo se utilizan esos fondos.
- **Transitorio Único Inespecífico:** El transitorio único permite al Poder Ejecutivo incluir en el siguiente Presupuesto Ordinario y Extraordinario **operaciones de endeudamiento interno o externo con garantía soberana para financiar gastos ordinarios**. La redacción es amplia y no establece límites específicos ni requisitos adicionales para estas operaciones, más allá de que sean para "apoyar el financiamiento del presupuesto". Esta disposición temporal parece otorgar al Poder Ejecutivo una flexibilidad considerable en un período de transición, lo que podría debilitar aún más el control legislativo inicial sobre el endeudamiento externo.
- **Ausencia de Controles Específicos sobre el Tipo de Deuda:** El proyecto no hace distinciones claras ni establece controles específicos para diferentes tipos de deuda (bonos, créditos, etc.). Simplemente habla de "títulos valores y créditos" y "operaciones de endeudamiento". Esta falta de especificidad abrirá la puerta a la utilización de instrumentos financieros complejos que escapen a un escrutinio adecuado por parte de la Asamblea Legislativa.

Conclusión:

Consideramos que este proyecto no debe ser aprobado, porque debilita la función primordial del parlamento que es fiscalizar el endeudamiento público del país.

Al reformar el artículo 121.15, el proyecto distingue entre empréstitos con garantía soberana para financiar proyectos de inversión pública y los empréstitos contratados para financiar los gastos diarios comunes del gobierno. Esto significa que los proyectos que no están propuestos para financiar proyectos de inversión públicas, no serán aprobados por la Asamblea Legislativa; restándole a este Poder una de sus facultades naturales. El inciso 15 actual no distingue entre uno u otro propósito de un empréstito público y para todos exige la aprobación legislativa por dos terceras partes del total de los diputados del Congreso.

En segundo lugar, la reforma al artículo 176 pretende que, en la ley del presupuesto ordinario de la República, se incluya una autorización para el endeudamiento externo anual durante ese período fiscal. Esta regla la consideramos gravísima porque de acuerdo con el actual artículo 178 de la Constitución, cada empréstito público debe ser aprobado de manera individual. En cambio, de acuerdo con el artículo 178 propuesto, se elimina la posibilidad de un debate parlamentario profundo acerca de la conveniencia de ese empréstito público.

Además, esa autorización de endeudamiento no podría ser sujeta de un veto de acuerdo al artículo 125, porque esta autorización legislativa anual para el endeudamiento internacional que financia los salarios y otros gastos comunes del gobierno, estaría escondida, protegida por el presupuesto de La República que no puede ser vetado.

Las dos reglas aplicadas en conjunto permitirán la autorización libre de un endeudamiento público anual de todo crédito no relacionado con proyectos de inversión pública. Esto significa que el Poder Ejecutivo podría endeudar al país libremente para cubrir el gasto ordinario del Gobierno Central. Con ello se permitiría contraer empréstitos internacionales para gastos corrientes, hecho con el que se quiebra el principio de financiar gastos corrientes con ingresos corrientes y gastos extraordinarios con ingresos extraordinarios.

Estas reformas causan la supresión de una de las funciones primordiales del parlamento, que es el control sobre el endeudamiento público, y en especial porque no existe un límite al endeudamiento público.

Por eso la Comisión sugiere que además de no ser aprobado este proyecto de ley, más bien que se estudie la posibilidad de establecer en la Constitución ese límite.

Al integrar la aprobación de la deuda externa en la ley de presupuesto y al dar un margen de maniobra amplio al Poder Ejecutivo, insistimos, el proyecto suprime el papel de la Asamblea Legislativa en la valoración de la oportunidad del endeudamiento público; omisión que causará sin duda una gravísima situación fiscal al país.

Téngase presente que el tema del endeudamiento público con empréstitos extranjeros tiene una marcada base de restricción a la soberanía nacional, tema que resulta exclusivo y excluyente del parlamento. Razón por la cual la propia Constitución establece para este tema un procedimiento especial.

La reforma propuesta al artículo 177 de la Constitución permitiría la financiación de gastos ordinarios con endeudamiento externo. Repetimos, se rompe el principio de financiar el gasto corriente con ingreso corriente producto de las fuentes ordinarias de financiamiento.

La falta de detalle sobre cómo se escutarán las operaciones individuales dentro del límite presupuestario, es una debilidad importante que tendría indudablemente consecuencias negativas a largo plazo contra las finanzas públicas del país.

La reforma constitucional propuesta representa un retroceso significativo en los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control del endeudamiento público en Costa Rica, lo que representa una reforma en perjuicio de los derechos fundamentales de las personas.

Al eliminar la aprobación individual de empréstitos y concentrar mayor poder discrecional en el Ejecutivo, se debilitan principios fundamentales del Estado de Derecho y la democracia costarricense”.

La propuesta contradice la tendencia internacional hacia mayor transparencia fiscal y control ciudadano sobre las finanzas públicas, poniendo en riesgo tanto la sostenibilidad fiscal como la calidad democrática del país.

Proponemos que, en lugar de aprobar esta reforma propuesta, se modifique la Constitución Política o el Reglamento de la Asamblea legislativa, para obligar a los diputados a conocer de inmediato de los proyectos de empréstitos públicos para inversión pública, de manera que el engorroso trámite legislativo no sea una causa de demora en el ingreso de estos tan necesarios fondos.

CDC-09-013-25
Página 7

Asimismo, recomendamos modificar la Constitución Política, para que expresamente se prohíba contraer créditos internacionales para financiar el gasto ordinario del Gobierno”.

Lic. Fabián Volio Echeverría
Presidente Comisión Derecho Constitucional