

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

**REFORMA A LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 15, 176 Y 177
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º25.418

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

Expediente:25.418

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El pacto social costarricense no es una construcción terminada, perfecta, ni inmutable. Por el contrario, es un acuerdo en construcción, perfectible y cambiante. Para entenderlo y continuar con su justificada construcción y perfeccionamiento, se debe ver la historia y los grandes hitos que marcaron esta construcción social que se traduce en nuestra ley fundamental como lo es la Constitución Política. Sin embargo, la historia no debe ser vista con los anteojos del hoy, sino con una visión amplia que valore las razones de los continuos cambios de la sociedad costarricense en poco más de 200 años de vida independiente.

La historia constitucional de Costa Rica se divide en dos grandes periodos: en el ensayo y la madurez.

El periodo del ensayo corresponde a las primeras décadas de vida independiente, donde Costa Rica se empieza a conformar, primero como Estado, pasado por los experimentos de confederación centroamericana, hasta la constitución de la República, pero sin una identidad nacional que no se consolida hasta 1856. Durante este periodo del ensayo, nuestro país puso en vigencia un total de 11 constituciones.

El periodo de madurez, se consolida en 1871 con la constitución liberal de esa época que usa el valioso aporte de los primeros textos constitucionales que dieron forma a nuestra República, pero introduciendo aspectos vitales para nuestra historia constitucional y pacto social -característicos de la época liberal de finales del siglo

XIX- como lo fue la abolición de la pena de muerte, la educación pública y gratuita y la consolidación de los derechos de propiedad.

Esta constitución de 1871 dio forma a la Costa Rica de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, que salvo por los dos años de la dictadura de los Tinoco ente 1917 y 1919, se mantuvo vigente hasta la revolución de 1948.

Los hechos revolucionarios de 1948 y el rompimiento del orden constitucional de manera abrupta, permitió que se diera un proceso constituyente originario que el 16 de enero de 1949 se instala en una Asamblea Nacional Constituyente. En el seno de dicha Asamblea Constituyente, se conforma una comisión redactora que presenta un borrador de constitución moderna como base de discusión de la Asamblea Constituyente; sin embargo, este borrador es rechazado por la mayoría de los diputados constituyentes, quienes deciden utilizar la Constitución Política de 1871 como base de discusión para la nueva constitución que se promulga el 7 de noviembre de 1949.

De acuerdo a Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República, nuestra constitución ha tenido 23 reformas. Por lo que la historia constitucional costarricense es vital para entender las razones de la presente propuesta de reforma constitucional.

Esta propuesta de reforma constitucional busca modernizar el proceso mediante el cual se gestiona el endeudamiento público costarricense. Como veremos a continuación, durante la época de la madurez constitucional de 1871 a la actualidad, se ha cambiado la forma en la que la Asamblea Legislativa aprueba el endeudamiento público; pasando de un tipo de procedimiento en 1871, a uno más calificado en 1936, a otro en 1949 también con reformas, que hoy se busca modernizar con esta reforma, sin erosionar las competencias constitucionales y la división de poderes que sabiamente han protegido nuestros constituyentes desde hace más de un siglo. Como veremos a continuación, esta competencia constitucional ha mutado en la historia, como parte del poder permanente de uso discontinuo característico del poder constituyente que hoy nos ocupa.

La Constitución Política de 1871, si bien tuvo interrupciones del orden constitucional, fue bastante sólida en sus años de aplicación, teniendo pocas modificaciones. Una de ellas para cambiar el sistema de aprobación del endeudamiento externo público en 1936, luego del bochornoso caso Tinoco, producto de un arbitraje entre Gran Bretaña y Costa Rica en 1923. En su versión original, se limitaba a señalar que la autorización negociar era para empréstitos y contratos que pudieran hipotecar las rentas nacionales. Mientras que, en la reforma de 1936, se agrava la autorización de negociación, ampliando a una redacción más similar a la actual, donde se amplía la redacción a los celebrados en el exterior o que estando en Costa Rica sean financiados con capital extranjero. Como vemos en ambos casos, la autorización era para entrar en la negociación.

Los constituyentes del 1949, por su parte, flexibilizaron esta rígida norma de una autorización previa a la negociación de los contratos. Estableciendo lo que tenemos actualmente, que es una autorización posterior a la negociación del contrato. Esta fue una rica discusión en la Asamblea Constituyente donde se llegó a un intermedio entre la propuesta de la fracción socialdemócrata y la de Unión Nacional.

Luego con la creación de la Sala Constitucional, se ha interpretado este acto

Constitucional no como una ley per se, sino como un acto de control político legislativo formal, que valida un contrato administrativo válido celebrado por el Poder Ejecutivo¹, pero que requiere la autorización legislativa en este acto de control político para que surta efectos. Adicionalmente, ha señalado que lo que determina la necesidad de la aprobación legislativa, no es la moneda, ni el lugar donde se celebra el acto, sino la jurisdicción en la que se dirimirían los conflictos en caso de existir uno.

Como vemos, este procedimiento constitucional, no ha sido estático en nuestra historia, ha sido mutante y continuo, con modificaciones reposada y pensadas de

¹ Sala Constitucional 1990-1027

acuerdo con los tiempos; que también ha sido reinterpretadas en años recientes. De ahí la importancia de repensar este procedimiento constitucional.

Ahora bien, en años recientes, Costa Rica ha desaprovechado las bajas tasas de interés en el mercado internacional en comparación con el mercado local. Lo anterior ha sucedido por una rigurosidad en el manejo de la deuda externa, ante la necesidad de una aprobación legislativa para cada emisión en el mercado externo, a pesar de que para el endeudamiento en el mercado interno aprueba una sola vez al año con el presupuesto ordinario.

Cabe destacar que los créditos de apoyo presupuestario o la emisión de títulos valores en el mercado internacional, no necesariamente significan más endeudamiento, sino que serán recursos que sustituyan lo que se captaría en el mercado interno, de ahí la importancia de atar su aprobación al Presupuesto de la República igual que la autorización de emisión en el mercado local. En ese sentido, dicho financiamiento no representaría un mayor gasto a lo ya incorporado y aprobado a nivel del Presupuesto Nacional, ya que lo único que se está haciendo es un cambio en la fuente de financiamiento de la estructura de gastos ya existente; en otras palabras, en lugar de emitir títulos valores en el mercado interno, utilizaría los recursos del crédito de apoyo presupuestario o de la emisión de títulos valores en el mercado internacional para financiar el gasto.

Para un correcto manejo de la deuda pública, es necesario que el Ministerio de Hacienda tenga la posibilidad de elegir que instrumento financiero utiliza para financiar el presupuesto ordinario, en beneficio de la hacienda pública mediante un eficiente manejo de la deuda.

En el contexto actual, resulta relevante considerar que la aprobación legislativa del endeudamiento no desaparece con la presente reforma, sino que se redefine y fortalece mediante la fijación anual de un límite de endeudamiento en el Presupuesto de la República. De esta forma, la Asamblea Legislativa conserva plenamente su potestad constitucional de autorizar el nivel de endeudamiento del país, mientras que se otorga al Ministerio de Hacienda la flexibilidad necesaria para

ejecutar dicha autorización acudiendo a las fuentes de financiamiento más eficientes y menos costosas para el Estado.²

Esta flexibilidad resulta especialmente pertinente en un escenario en el que Costa Rica ha logrado mejorar de manera significativa su perfil financiero y su credibilidad internacional, lo que se traduce en mejores calificaciones de riesgo y en un acceso más favorable a los mercados internacionales de capital. Limitar el acceso a estas condiciones, obligando al Estado a financiarse prioritariamente en el mercado interno, puede generar costos innecesarios para la hacienda pública y, en última instancia, para la ciudadanía, al encarecer el servicio de la deuda sin que ello implique un aumento del endeudamiento total autorizado.

El objeto de esta reforma constitucional es modificar el procedimiento de aprobación legislativa de créditos con endeudamiento externo, diferenciando los créditos de inversión del endeudamiento de apoyo al presupuesto, manteniendo la aprobación legislativa y las potestades constitucionales del primer poder de la República.

Para ello, se modifican tres artículos constitucionales para armonizar la autorización legislativa del endeudamiento externo con el endeudamiento interno, haciendo la diferenciación de los instrumentos financieros señalados anteriormente y en todo momento manteniendo las potestades constitucionales de la Asamblea Legislativa.

Primero se modifica el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política, para mantener el procedimiento actual de aprobación legislativa posterior al acto administrativo de firma del contrato; pero delimitando este procedimiento a los créditos que financien inversión pública.

La presente reforma preserva expresamente la aprobación legislativa posterior de los contratos de crédito destinados a financiar inversión pública, reconociendo que este tipo de endeudamiento conlleva decisiones estructurales de largo plazo que ameritan un control político específico por parte de la Asamblea Legislativa. De esta manera, se mantiene incólume el contrapeso constitucional respecto de los

²Ministerio de Hacienda (2025, 25 de febrero). *Fitch mejora perspectiva de riesgo del país a positiva y mantiene calificación de deuda soberana en BB* (CP-13-2025)

proyectos de inversión financiados con recursos externos, garantizando la transparencia y la deliberación democrática en aquellos compromisos que generan obligaciones directas sobre obras, infraestructura o programas públicos concretos.

Luego, se reforma el artículo 176, la incluir una nueva característica del Presupuesto de la República: un límite de endeudamiento. Hoy, la Constitución establece que el presupuesto es una proyección de ingresos y un límite máximo de gastos, con esta reforma se establece que también es un límite de endeudamiento, interno o externo; redirigiendo la competencia constitucional de aprobación de créditos internacionales que apoyen el presupuesto, a una autorización para cada presupuesto ordinario. Es decir, la misma Asamblea Legislativa que aprueba los gastos, deberá aprobar la proyección de ingresos y como financiar mediante deuda, el restante para cubrir los gastos autorizados. Con esto, todos los años la Asamblea Legislativa autorizaría el endeudamiento externo, pues hoy ya aprueba el interno.

Al incorporar el endeudamiento, tanto interno como externo, como un límite expreso del Presupuesto de la República, se refuerza la competencia constitucional de la Asamblea Legislativa, que no solo autoriza el gasto público, sino también define de manera clara y previa el nivel máximo de endeudamiento del país. Esta configuración permite que, una vez aprobado dicho límite por el primer Poder de la República, el Poder Ejecutivo cuente con la flexibilidad técnica necesaria para ejecutar el financiamiento del presupuesto mediante los instrumentos que resulten más eficientes, atendiendo criterios de costo, plazo y sostenibilidad de la deuda pública, sin que ello implique un aumento del endeudamiento autorizado.

Finalmente, se agrega un nuevo párrafo al artículo 177, para hacer operativo y clara la inclusión de la aprobación de endeudamiento señalada en la reforma del 176; señalando claramente que los créditos externos que apoyen el presupuesto se aprueban dentro del límite de endeudamiento del presupuesto ordinario. Manteniendo así, la aprobación del endeudamiento externo dentro de las competencias de la Asamblea Legislativa, pero mediante la aprobación del presupuesto como ley presupuestaria y no como un acto legislativo formal de control político, como lo es hoy en día.

La incorporación de un párrafo adicional en este artículo permite clarificar y hacer operativo el nuevo esquema de autorización del endeudamiento externo de apoyo presupuestario, estableciendo que este se encuentra comprendido dentro del límite aprobado en la ley de presupuesto ordinario. Con ello, se mantiene la decisión política fundamental en manos de la Asamblea Legislativa, al tiempo que se evita someter cada operación financiera a un trámite legislativo individual, lo cual puede impedir que el Estado aproveche condiciones favorables en los mercados internacionales y generar costos adicionales para la hacienda pública, sin beneficio alguno en términos de control democrático.

Las reformas propuestas se habían presentado bajo el expediente N°24.281 “Reforma a los artículos 121 inciso 15, 176 y 177 de la Constitución Política”, sin embargo, en su trámite de tercera lectura y admisibilidad, se rechazó y por lo tanto fue enviado al archivo en la sesión de Plenario celebrada el día 4 de febrero del presente año, ello a pesar de que se mantienen las competencias constitucionales de la Asamblea Legislativa de aprobación del endeudamiento externo. Por las razones aquí expuestas, los diputados y diputadas firmantes presentan la siguiente reforma constitucional.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA A LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 15, 176 Y 177 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

ARTÍCULO 1.- Se reforma el artículo 121 inciso 15 de la Constitución Política de la República de Costa Rica para que diga lo siguiente:

“ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

(...)

15) Aprobar o improbar los empréstitos externos o convenios similares que cuenten con garantía soberana, celebrados por el Poder Ejecutivo, destinados a financiar proyectos de inversión pública. Para lo anterior es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa;”

ARTÍCULO 2.- Se reforma el artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica para que diga lo siguiente:

“Artículo 176- La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.

El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables, todos los gastos autorizados **y un límite de endeudamiento** de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.

La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.”

ARTÍCULO 3.- Se adiciona un nuevo párrafo final al artículo 177 de la Constitución Política de la República de Costa Rica para que diga lo siguiente:

“Las operaciones de endeudamiento mediante títulos valores y créditos que apoyen el financiamiento del presupuesto, con garantía soberana, serán aprobados dentro del límite de endeudamiento en la ley de presupuesto ordinario de la República.”

TRANSITORIO ÚNICO. - Para el siguiente Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República posterior a la entrada en vigor de esta reforma constitucional, el Poder Ejecutivo podrá incluir en el proyecto de presupuesto operaciones de endeudamiento interno o externo con garantía soberana, que apoyen al financiamiento del presupuesto.

Rige a partir de su publicación.