

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PROMOVER EL AHORRO EN
INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA, POR MEDIO DE LA
MODIFICACIÓN AL INCISO 15) DEL ARTÍCULO 121
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**LAURA GUIDO PÉREZ
Y OTRAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 23.061

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud de la parte interesada, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PROMOVER EL AHORRO EN INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA, POR MEDIO DE LA MODIFICACIÓN AL INCISO 15) DEL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Expediente N.º 23.061

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Constitución Política de la República de Costa Rica en su artículo 121, inciso 15, concede a la Asamblea Legislativa la atribución de "15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo. Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquéllos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, 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."

De lo anterior se colige que a la Asamblea Legislativa le corresponde aprobar o no, toda autorización de endeudamiento al Poder Ejecutivo, como una labor eminentemente tutelar sobre los convenios o empréstitos celebrados entre este y el Gobierno de la República. Esta participación legislativa, una vez que el acuerdo de préstamo ha sido celebrado, permite al Primer Poder de la República la revisión de los aspectos fundamentales del mismo, como lo son las condiciones financieras, el objeto, el fin, las partes, entre otros.

La Asamblea Nacional Constituyente contempló esta norma en nuestra carta fundamental y aprobó el siguiente texto: "15) Autorizar al Poder Ejecutivo para negociar empréstitos y celebrar otros convenios similares que se relacionen con el crédito público así como aprobar o improbar los que hubieran sido concertados. Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior, o de aquellos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobada por las dos terceras partes del total de los votos de la Asamblea Legislativa".

Al respecto es importante notar que los constituyentes establecieron un control previo y que el Poder Ejecutivo debía contar con dicha autorización para iniciar las negociaciones y una vez concertado el acuerdo, debía recibir aval Legislativo nuevamente para perfeccionarlo. Esta doble autorización fue eliminada con la Ley N.º 4123 de 31 de mayo de 1968, en favor del control posterior con el que se cuenta en la actualidad.

Sobre esta norma, la Sala Constitucional en su resolución N.º 1695 del 05 de marzo de 1999, se pronunció indicando que: “*V.- (...) desde la perspectiva constitucional, en la cuestión está en juego una modalidad de control político ineludible, que se concreta en la necesidad de que la Asamblea Legislativa tenga la noción más aproximada técnicamente posible, de las sumas por los cuales se endeuda el país, o en otras palabras, los compromisos que se pretenden adquirir por cuenta y a cargo de los ciudadanos. Todo lo anterior conduce a señalar que lo constitucionalmente correcto es que la Asamblea Legislativa discuta y decida sobre la autorización de endeudamiento que se le pide, en términos que realmente permitan, tanto a los diputados como, por su medio a los ciudadanos, una clara noción sobre la carga que realmente significa dicha autorización (...).*

En esa oportunidad la Sala declaró inconstitucional la Ley N.º 7853 "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio económico de 1999", en la que se autorizaba al Poder Ejecutivo a emitir títulos valores de deuda interna sin contar con la autorización de la Asamblea Legislativa, dejándose a entera voluntad del Poder Ejecutivo la definición de los elementos esenciales de la deuda como el tipo de interés o el plazo de los bonos, así como parámetros objetivos para su determinación. En ese contexto concluyó que dicha norma impugnada sí era inconstitucional por infringir “*el principio de reserva de ley establecido en el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política, en la medida en que deja al libre arbitrio del Poder Ejecutivo y impide a la Asamblea tener una idea precisa de la carga que dicho endeudamiento significará para los ciudadanos*”. (Resolución N.º 1695 del 05 de marzo de 1999).

Respecto de la naturaleza de la autorización legislativa, la Sala Constitucional indicó en su Resolución N.º 1027-90 del 29 de agosto de 1990, que: “*corresponde más bien a una función tutelar, en ejercicio de un control político sobre el endeudamiento del Estado, que fue una de las preocupaciones del constituyente de 1949, de allí también la exigencia de una votación calificada para el endeudamiento externo. Asimismo esa tutela legislativa, hace posible que en la ley aprobatoria del contrato se adopten normas que faciliten su ejecución, garanticen su cumplimiento o regulen extremos de su vigencia interna, tales como exenciones tributarias para los fondos del préstamo o para los bienes u obras que financia, garantías de solvencia institucional, administrativa y financiera, necesarias sobre todo por la imposibilidad de otorgarlas reales o de obviar la inembargabilidad de los bienes públicos, seguridades respecto de la liquidez y transferencia de los pagos- por ejemplo, contra medidas de inconvertibilidad o respecto de los llamados "riesgos políticos", que no tiene el acreedor por qué asumir y que, antes que asumirlas le llevarían a negar el crédito*”.

Estas preocupaciones a las que hace referencia la Sala Constitucional, tiene su razón en cuanto “*los contratos de préstamo no pueden significar compromisos de ejercer o de no ejercer el poder público en si mismo, ni modificar o imponer la modificación de la legislación interna del país deudor en forma permanente, ni mucho menos, establecer condiciones que atenten contra el orden público de ese país*”, no obstante también agregan que sí pueden contemplarse excepciones en la

aplicación de leyes de la República y que por esta misma razón deben ser aprobados por el poder legislativo, “*siempre que tales excepciones sean temporales y razonablemente adecuadas al objeto del contrato, de manera que la desaplicación o excepción de la legislación común tiene como límites, no solamente la Constitución, lo cual es de principio, sino también aquellas normas o principios que correspondan al orden público en su sentido específico.*” (Resolución N.º 1027-90 del 29 de agosto de 1990).

A mayor abundamiento, sobre el espíritu de esta norma, la Procuraduría General de la República ha indicado que “*el interés del constituyente es que la Asamblea ejerza su control sobre todo convenio suscrito por el Poder Ejecutivo en que esté comprometido el crédito público. No puede olvidarse que esta atribución de la Asamblea tiene como objeto controlar las obligaciones financieras en que incurre el Poder Ejecutivo por las repercusiones que tienen sobre las finanzas públicas. Así como que fue una preocupación del constituyente el endeudamiento del país, al punto que se consideraba la deuda como un proceder extraordinario de financiamiento.*” (OJ-018-2009 del 20 de febrero de 2009).

Además, en el Dictamen C-162-1988 indicó: “*para que el convenio suscrito por el Ejecutivo tenga eficacia en el país, se requiere la aprobación legislativa. Al conocer del convenio suscrito, la Asamblea Legislativa ejerce su potestad de contralor político, lo que la faculta para aprobar o improbar el contrato respectivo. El acto correspondiente constituye una ley, que debe ser aprobada por mayoría calificada, a tenor de lo dispuesto por el artículo 124 en relación con el 121, inciso 15 de la Constitución Política*”.

Sobre los aspectos que abarca el control posterior por parte de la Asamblea Legislativa, ha indicado que este: “*se ejerce sobre todo negocio que involucre un crédito público, es decir una obligación financiera para el Poder Ejecutivo. Las repercusiones que tiene el crédito público, en sus distintas manifestaciones, sobre las finanzas públicas determina el control específico, tutelar, de la Asamblea Legislativa manifestado sobre la aprobación de las condiciones financieras del crédito contraído: monto, tasas de interés, así como el plazo y particularmente del objeto, el destino del crédito y las partes, de manera que el pueblo pueda conocer los compromisos contraídos*”. Esta opinión ha sido vertida también en otros pronunciamientos, tales como: N.º OJ-040-97 de 1º de setiembre de 1997, OJ- 026-1999 del 26 de febrero de 1999, OJ-149-2006 de 25 de octubre del 2006, OJ-072-2012 de 8 de octubre de 2012, C-434-2006 de 26 de octubre de 2006.

Sobre esta atribución, la Contraloría General de la República ha indicado que “*la Asamblea debe ejercer su rol de control político, y a pesar de no poder modificar lo pactado por el Ejecutivo, se convierte en garante y custodio de los intereses de la ciudadanía que ella representa, en cuanto a los términos y condiciones del endeudamiento, de sus efectos en las finanzas del país y capacidad de pago, sin olvidar que detrás del empréstito está el compromiso e imagen nacional ante la comunidad internacional, sin demeritar la conveniencia y oportunidad del préstamo*” (DFOE-SAF-0352-11478 del 29 de julio de 2020).

De previo al control Legislativo los acuerdos de endeudamiento con organismos multilaterales e internacionales deben cumplir con las autorizaciones administrativas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), así como del dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y de la Autoridad Presupuestaria.

En el caso de la Ley N.º 9708, Autorización para emitir títulos valores en el mercado internacional y contratación de líneas de crédito, del 24 de julio de 2019, se autorizó al Poder Ejecutivo a emitir títulos valores en el mercado internacional con el señalamiento de características como el monto total, el spread máximo o plazos mínimos del endeudamiento.

No obstante lo anterior, en el presente cuatrienio se rechazó un préstamo de financiamiento de apoyo presupuestario en las finanzas públicas que abarcaba cambios en la fuente de financiamiento de la estructura de gastos ya existente y aprobada por la Asamblea Legislativa, a saber el expediente N.º 22.131 “APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 5054/OC-CR ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA”.

A pesar de la delicada situación fiscal del país el trámite del expediente N.º 22.131 fue sumamente lento. De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, este tuvo un espacio para su dictamen y votación definitiva de 133 días naturales entre su ingreso en el orden del día de la Comisión de Asuntos Hacendarios el 27 de agosto de 2020 y la fecha dispuesta en el contrato de préstamo: el 6 de enero de 2021.

Su lento paso por la comisión no fue por razones de fondo, toda vez que contaba con el criterio positivo de la Contraloría General de la República¹ y del Banco Central de Costa Rica², sino por una estrategia política que incluso se manifestó en el rechazo de los múltiples intentos en el Plenario Legislativo de dispensar el proyecto de todo trámite, ante los cuales “sin que mediara orden sanitaria, diputados de la oposición acordaron de urgencia suspender las sesiones del plenario y adelantar sus vacaciones de fin de año”³ impidiendo su aprobación definitiva antes del plazo. Ante esto el expresidente de la República Óscar Arias Sánchez publicó el 17 de diciembre de 2020 en su perfil de Facebook: “Cuando Napoleón mandó a matar al duque de Enghien se dice que su ministro de relaciones exteriores Talleyrand manifestó: “Fue peor que un crimen, fue un error.” Lo mismo pienso sobre la

¹ DFOE-SAF-0427 de fecha 30 de setiembre de 2020

² JD-5957/09 de fecha 10 de setiembre de 2020

³ Ronald Matute, Buenos días: Escapismo legislativo” La Nación, 17 de diciembre de 2020. <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/buenos-dias-escapismo-legislativo/OJ37KFR4A5HNJO56CXYNMSQYMQ/story/> (Consultado el 20 de diciembre de 2021)

decisión de muchos diputados de oposición, incluidos los de mi partido, de no aprobar un crédito del BID (...)".

La Junta Editorial del periódico La Nación, se pronunció de forma similar, reprochando que: “*Los grupos que malograron el préstamo se justifican argumentando la insuficiencia de las medidas de ajuste. Exigen una solución definitiva ya, pero no hacen contrapropuestas ni llaman a negociar. Tampoco reconocieron el cambio de rumbo gubernamental con la aprobación de un crédito ventajoso mientras conversan sobre las soluciones deseables. Prefieren dar el golpe político, no importa el desperdicio.*”⁴

Por su parte, el periodista Armando González se refirió al archivo lamentando que “*La pérdida del crédito costó a los contribuyentes \$13 millones anuales por la diferencia entre la comodísima tasa de interés del 2,8% y el 8% de la tasa promedio de la deuda interna.*” y argumentando que ese no sería el único costo, sino que “*En realidad, nos costará mucho más. Los bonos nacionales venían en recuperación a falta de malas noticias. La decisión de acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI) en procura de un acuerdo animó la tendencia. Ahora que proclamamos urbi et orbe la incapacidad de ponernos de acuerdo para aceptar un regalo, la tendencia se revirtió. Todo costarricense con dinero invertido en bonos del Estado perdió, comenzando por los cotizantes a los regímenes de pensiones. Además, las altas tasas de la deuda interna encarecen el crédito en el mercado nacional. No importa si es para vivienda, consumo o producción, el dinero saldrá más caro.*”⁵

Esta pérdida de acceso al financiamiento ha ocurrido como consecuencia de la obligatoriedad de la aprobación legislativa para dichos créditos. Este proceso, nos ha impedido acceder a los beneficios del financiamiento externo a través de organismos internacionales, de una forma más rápida y menos costosa.

El objetivo general que ha planteado el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, desde hace dos décadas, es obtener los fondos necesarios al menor costo posible, con un nivel de riesgo determinado. Al igual que estos, uno de los propósitos de los organismos internacionales que funcionan como bancos de desarrollo, es contribuir a reducir la brecha de ahorro de las economías a través del financiamiento, con el fin de impulsar la inversión y el crecimiento económico en los países que son miembros. Estos instrumentos son aún más útiles cuando el ahorro nacional es relativamente bajo, o cuando por las variaciones del ciclo económico, el financiamiento interno genera efectos contraproducentes.

⁴ “Editorial: Obstinación e intransigencia” La Nación, 5 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/opinion/editorial/editorial-obstinacion-e-intransigencia/RIIN37DOCVDIROGSVM5LL7HTAI/story/> (Consultado el 20 de diciembre de 2021)

⁵ Armando González “Entre líneas: Caro boicot”, La Nación, 26 de diciembre de 2020. <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/entre-lineas-car-boicot/IB7T5ADDGBGQLDZQUVXLSFVEEQ/story/> (Consultado 20 de diciembre de 2021)

En este sentido, se convierten en importantes ayudas a los países en desarrollo, ya que se conceden en mejores condiciones financieras en comparación a las que ofrece el mercado en términos de tasa de interés y plazo. Esto permite hacer una gestión de la deuda para modificar los períodos de vencimiento de la misma, con el fin de disminuir las necesidades brutas de financiamiento para los años cuyos requerimientos son mayores, y de esta manera reducir el riesgo de impago.

Estas condiciones también liberan presión del mercado doméstico al reducir la demanda de recursos que ejerce el gobierno al financiarse en el mercado interno en los momentos más complejos, con ello, aumenta la cantidad de fondos prestables, lo que significa no estrujar al sector privado, en el sentido de no limitar la oferta de recursos, ni aumentar el costo del crédito, con el objetivo de proteger el financiamiento de proyectos de inversión y disminuir la presión sobre las tasas de interés del mercado financiero. Todo esto permite estimular el crecimiento de la economía.

En el caso de los créditos de apoyo presupuestario, no significan más endeudamiento, sino una sustitución del mercado doméstico como proveedor del financiamiento del Estado. Esta sustitución, es importante al permitir un canje de deuda cara y de corto plazo, por deuda barata y a mayor plazo, y permitirle al país ahorrar significativas cantidades de dinero en el pago de intereses.

Por otra parte, destacar que este financiamiento no representa un mayor gasto a lo que esté incorporado en el Presupuesto Nacional vigente, si no que corresponde únicamente a un cambio en la fuente de financiamiento de la estructura de gastos ya existente, es decir, que parte de las necesidades se cubrirían con los recursos de apoyo presupuestario de otros organismos multilaterales y no emitiendo títulos valores en el mercado financiero doméstico o bien con ingresos tributarios ordinarios.

Tomando en consideración todo lo anterior y en el ánimo de avanzar decididamente en la consolidación fiscal, se propone introducir una excepción a lo dispuesto en la Constitución Política con el fin de que los préstamos o acuerdos con organismos internacionales que correspondan únicamente a un cambio en la fuente de financiamiento de la estructura de gastos ya existente y aprobada por la Asamblea Legislativa en el respectivo presupuesto vigente, no requieran de aprobación legislativa.

Por las razones expuestas, se somete a consideración del Poder Legislativo de la República de Costa Rica la presente iniciativa, con la finalidad de que se apruebe, después de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

28 de abril de 2022

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PROMOVER EL AHORRO EN
INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA, POR MEDIO DE LA
MODIFICACIÓN AL INCISO 15) DEL ARTÍCULO 121
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Modifíquese el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política para que en adelante se lea de la siguiente manera:

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

(...)

15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquellos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, 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.

Quedarán exceptuados del requisito de aprobación legislativa los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público otorgado al Gobierno de la República y que: no aumenten el total de la Ley de Presupuesto de la República, se destinen para apoyo presupuestario con el fin de disminuir el costo de la deuda del Gobierno Central, la tasa de interés pactada sea menor a la disponible en el mercado interno y se refieran a gastos ya aprobados en la Ley de Presupuesto de la República, de manera que solo impliquen un cambio en la fuente de financiamiento de gastos ya autorizados. Estos criterios serán verificados por el Banco Central de Costa Rica.

Los recursos provenientes de financiamiento externo se incorporarán al presupuesto de la República, mediante la aprobación de presupuestos extraordinarios autorizados por la Asamblea Legislativa.

Rige a partir de su publicación.

Laura Guido Pérez

Nielsen Pérez Pérez

Welmer Ramos González

Catalina Montero Gómez

Luis Ramón Carranza Cascante

Carolina Hidalgo Herrera

Víctor Manuel Morales Mora

Enrique Sánchez Carballo

José María Villalta Flórez-Estrada

Yorleny León Marchena

Diputadas y diputados

17 de mayo de 2022

NOTAS: Este proyecto ya ingresó al orden del día del Plenario Legislativo.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.