

**Al contestar refiérase
al oficio N° 04487**

14 de abril, 2026
DFOE-FIP-0135

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefe de Área a.i.
Área de Comisiones Legislativas
ASAMBLEA LEGISLATIVA
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Asesoría sobre el texto dictaminado del proyecto de ley denominado “LEY MARCO DE DEUDA PÚBLICA” Expediente Legislativo N° 25.098.

Nos referimos a su oficio AL-CPOECO-1794-2025 del 04 de setiembre de 2025, mediante el cual comunica que la comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “LEY MARCO DE DEUDA PÚBLICA.” N° 25.098, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

El proyecto destaca la importancia de la gestión de la deuda, y el reto que plantea su crecimiento en el caso de Costa Rica. Menciona que no se cuenta con una legislación integral que aborde de manera holística su manejo, por lo que el proyecto de ley busca cerrar esa brecha, estableciendo principios claros y objetivos para la contratación, gestión y rendición de cuentas en torno a la deuda pública.

Indica también que este proyecto propone mecanismos de fiscalización efectivos que permitan un monitoreo continuo por parte de la sociedad civil y los órganos competentes.

Reitera la situación fragmentada de la legislación sobre esta materia, lo que facilita prácticas poco claras e imprecisas, choques de competencias y vacíos que afectan el manejo de las finanzas públicas, según expone.

Hace mención de señalamientos de esta Contraloría, en particular en su informe de Opiniones y Sugestiones 2021, en relación con que se requiere fortalecer la vigilancia de las obligaciones financieras o económicas adquiridas por las instituciones públicas, lo que implica trabajar en un plan de contingencia que permita preparar al país para diversos escenarios.

DFOE-FIP-0135

2

14 de abril, 2026

Considera importante un marco de endeudamiento para garantizar una gestión responsable y transparente de la deuda pública del país, establecer límites y restricciones acerca de la cantidad de deuda que el gobierno puede contraer, promover la transparencia y la rendición de cuentas y, proteger al país contra el sobreendeudamiento, por lo cual señala es necesaria una Ley Marco para la Deuda Pública. Agrega los objetivos que debe seguir el manejo de la deuda, y resume el proyecto en los siguientes términos:

- Busca establecer un marco legal de endeudamiento que permita al Estado diseñar una estrategia de gestión de la deuda pública más sólida y coherente, que trascienda los planes gubernamentales para constituirse en una política de largo plazo para consolidar y mantener un equilibrio entre el endeudamiento y la sostenibilidad fiscal.
- Regular el límite, forma, condiciones y parámetros de la deuda pública interna y externa de todas las instituciones que forman parte del Sector Público No Financiero, con excepciones en cuanto al suministro de información.
- Crear una autorización general para que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, realice los canjes, consolidaciones, conversiones, renegociaciones o reestructuraciones de títulos valores, tanto en el mercado nacional como internacional, sin que tenga que recurrir para cada caso a la Asamblea Legislativa y deba tener una discusión sobre informes e indicadores en cada ocasión, pero reservando al conocimiento y aprobación del Congreso aquellos proyectos que impliquen la emisión de nuevos títulos valores en el mercado internacional o un aumento en la emisión autorizada, todo ello para evitar una afectación a las perspectivas de los inversionistas y, consecuentemente, un aumento del riesgo país que se traduce en tener que pagar intereses más caros.
- Instituir un registro de la deuda de todas las entidades del Sector Público, que le permita al Ministerio de Hacienda monitorear su comportamiento y sus riesgos para realizar el análisis prospectivo y diseñar planes de contingencia en caso de que ocurran situaciones que pongan en peligro la estabilidad financiera del Estado. Lo anterior, señala, para plasmar todo en un informe que estará a disposición del público, además de remitirlo a la Asamblea Legislativa para que pueda realizar un debido seguimiento y control político sobre el uso de los recursos.
- Establecer como regla general que los proyectos de ley que pretendan autorizar un nuevo empréstito o una nueva emisión de títulos valores deberán indicar la fuente de financiamiento y los montos que corresponderá aportar al Estado costarricense, los estudios de preinversión para demostrar que se trata de proyectos maduros y con factibilidad, la certificación de expropiaciones realizadas y pagadas cuando se trate de créditos para obras públicas, la definición de entidades, departamentos y unidades responsables de cada acción relacionada con la ejecución de los recursos y el detalle de las contrataciones requeridas. Señala la exposición de motivos que esto pretende evitar la mala práctica que, por años, se ha dado de solicitar la aprobación de créditos cuando el Poder Ejecutivo no tiene claridad acerca de lo que va a

DFOE-FIP-0135

3

14 de abril, 2026

hacer ni cómo lo llevará a cabo, lo que ha generado que los recursos terminen gastándose en cosas distintas al fin y propósito del crédito.

Finalmente, la exposición de motivos aporta algunas estadísticas de la deuda del Sector Público, e indicadores, así como prospecciones.

El proyecto consiste de 25 artículos en seis capítulos. El primer capítulo es sobre disposiciones generales, con el objeto, el ámbito, las fuentes de interpretación con leyes de aplicación supletoria, definiciones, principios, competencias del Ministerio de Hacienda, autorización para mejorar condiciones de la deuda, obligatoriedad del plan integral de deuda como parte del Proyecto de Presupuesto Nacional, autorización genérica para gestiones de colocación de títulos valores en el mercado internacional, con sus procedimientos, exenciones, y el requerimiento de autorizaciones previas para endeudarse a nombre y con responsabilidad del Estado.

El segundo capítulo dispone sobre registro, monitoreo y trazabilidad presupuestaria de la deuda, y el tercero sobre requerimiento para empréstitos y emisión de títulos valores. El capítulo IV trata sobre transparencia, rendición de cuentas y sobre los informes que deben ser presentados a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios. El capítulo V contiene un artículo sobre régimen sancionatorio, y el VI de disposiciones finales que modifican diversas leyes.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Sobre el marco general y el ámbito de aplicación

La Contraloría General ha realizado estudios sobre la gestión de la deuda, en los cuales ha hecho recomendaciones como algunas citadas en la presentación del proyecto.¹ Uno de los aspectos más relevantes mencionados en dichos estudios se refiere al ámbito institucional de la regulación, señalando que no existe un marco normativo coherente y de amplia cobertura, que regule de forma transversal y consistente la gestión del endeudamiento de todo el sector público. En esta línea, para iniciar, es recomendable que la presente iniciativa incorpore todas las definiciones que se utilizan en el proyecto, así como todas las necesarias para la puesta en operación del sistema.

Existen normas del Poder Ejecutivo de amplia cobertura, como el decreto 35222-H, sustituido por el [44604-H](#), y otros que son de aplicación para todo el sector público, como el decreto [41935-H](#), denominado Política de Endeudamiento para el Sector Público Costarricense.

¹ Pueden verse los informes [DFOE-FIP-OS-00001-2021](#) y [DFOE-FIP-SGP-00001-2023](#). También el informe de auditoría [DFOE-FIP-IAD-00001-2025](#).

Se establece en este proyecto un ámbito de aplicación igual al dispuesto por el artículo 6 del título IV de la ley 9635, sobre el cual ha sido ampliamente externado un desacuerdo por parte de este órgano contralor, puesto que a través de reformas se ha ido limitando sensiblemente el conjunto institucional y el porcentaje de presupuesto sujeto a ese título. Es importante indicar que, a partir de un informe del 3 de marzo de 2025², presentado en forma conjunta por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República en seguimiento de disposición emitida por la Asamblea Legislativa en relación con la liquidación de presupuesto, expediente 24.314 del 26 de agosto de 2024, se propuso un [borrador de proyecto de ley](#) para ajustar el citado título, con distinto enfoque para el Gobierno de la República y el Sector Descentralizado. Sobre ese particular, se reconocen contextos normativos y fiscales diferentes. No obstante, en materia de deuda pública **es importante que el marco normativo no opte por la exclusión a la norma general o ley marco que se pretende aprobar.**

Esta modalidad de exclusión, en forma similar, se observa en varias leyes de aplicación general, que han hecho exclusiones al requerimiento de vistos buenos o aprobaciones por parte de los ministerios rectores o del Banco Central de Costa Rica (BCCR), contenidas en leyes como la nro. 1644 en su artículo 61, y la nro. 7558 en su artículo 106, además de leyes orgánicas o constitutivas de determinadas instituciones.

Por otra parte, la presente iniciativa establece regulaciones para el Ministerio de Hacienda, ente rector del Sistema de Administración Financiera, con poca referencia al Dirección de Gestión de Deuda Pública, rectora del Subsistema de Crédito Público, por lo que se requiere precisar las responsabilidades subjetivas. Es de gran relevancia dotar a dicho órgano con suficientes atribuciones de rectoría, como las recogidas en el citado decreto ejecutivo 41935-H, a efectos de garantizar una visión unitaria y sostenible del endeudamiento público. Así, se recomienda considerar la ampliación del alcance de varias disposiciones que actualmente se aplican únicamente a nivel del Gobierno o la Administración Central, incluyendo algunas mencionadas en el decreto citado. Por ejemplo, las buenas prácticas de realizar ejercicios de sensibilidad y simulación del servicio y perfil de la deuda utilizando escenarios de riesgo en el comportamiento de las variables macroeconómicas³, debería ser una práctica transversal y no únicamente de aplicación para el portafolio del Gobierno.

Puede también valorarse que algunas disposiciones actualmente reglamentarias, dado su carácter de principios, sean elevados a rango legal para el sector público. Así, por ejemplo, leyes recientes como la nro. 10240 y la nro. 10554 disponen la publicación actualizada de información y estadísticas, no obstante lo cual ambas normas carecen de parámetros sobre plazos, y no han sido reglamentadas. Es importante que el plazo máximo de publicación de las estadísticas sea incorporado como mandato legal (por ejemplo, a más tardar un mes posterior al cierre, según directriz⁴ de la Contabilidad Nacional), a efecto de dar efectividad a los principios de publicidad y actualidad.

² [La regla fiscal en Costa Rica: Evolución y propuesta de modificaciones.](#)

³ Inciso e. de los lineamientos asociados al principio c. Gestión de los portafolios de deuda del Sector Público del decreto 41935.

⁴

https://www.hacienda.go.cr/docs/DCN-0012-2021_Directriz_Presentacion_EEFF_mensuales_NICSP_01.pdf

DFOE-FIP-0135

5

14 de abril, 2026

Sobre el inciso f) del artículo 5 del proyecto propuesto, referente al financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento en casos de extrema necesidad, lo planteado no es concordante con lo establecido en el artículo 6 de la Ley N°8131. En conexión con este tema, en el inciso l) del artículo 6 del proyecto se dispone al Ministerio de Hacienda ir reduciendo la proporción de recursos de financiamiento que se destinen a gasto corriente, se entiende parte de la estrategia de endeudamiento a ser presentada en sede legislativa.

Sobre la fragmentación del marco normativo

En el citado DFOE-FIP-OS-00001-2021, como también menciona este proyecto, la Contraloría hizo ver que existe una fragmentación normativa en materia de endeudamiento, que además guarda inconsistencias. La presente iniciativa, no refiere a un análisis integral del marco normativo vigente del cual se derive la propuesta⁵, por lo podría estar más bien sumando a dicha fragmentación, sin que se observe una visión armonizadora o unificadora.

Sobre políticas, programas y estrategias para aprobación legislativa

El proyecto de ley dispone que la política de endeudamiento, así como el programa financiero del sector público, y la estrategia de deuda, serán aprobados en sede legislativa. Al respecto en primera instancia es importante que la ley unifique el portafolio de instrumentos, sus definiciones y propósitos⁶. Si bien se considera conveniente el reforzamiento de estos instrumentos a nivel legislativo, se recomienda aclarar, la forma, el efecto y la sede en la cuál se realizaría, así como la temporalidad y periodicidad de la aprobación a realizar. Asimismo, deberá definirse el carácter jurídico que tendría esa aprobación.

Sobre el concepto de deuda pública

En relación con el ámbito o alcance del proyecto de ley, el artículo 4 circunscribe su aplicación al concepto de deuda que se menciona en el artículo 81 de la LAFRPP, así como los referentes a deuda interna y externa. Es importante advertir que el concepto de deuda comprende una amplia gama de pasivos, por lo que resulta necesaria la actualización del concepto a la luz de las mejores prácticas más recientes. Así, por ejemplo, el Código de Transparencia Fiscal del FMI define el endeudamiento con inclusión de las cuentas por pagar, en la denominación como endeudamiento indirecto. El Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 de ese organismo internacional, párrafo 7.236 incluye, además de las figuras comprendidas en el artículo 81, los depósitos y las cuentas por pagar, y las

⁵ A manera de ejemplo, el artículo 3 del proyecto señala que "En lo no previsto por esta ley se aplicará supletoriamente..." y entre la normativa que menciona incluye 2 leyes sobre deuda que no menciona la Ley N.º 10524 de Fortalecimiento de la Gestión de la Deuda Pública en Costa Rica, por lo que el óptimo es realizar un análisis integral que armonice toda la normativa.

⁶ Por ejemplo, no se menciona en esta lista el plan de endeudamiento anual con revisión semestral, ni su relación con el programa financiero mencionado en el proyecto, dado que no es definido ni su contenido señalado.

DFOE-FIP-0135

6

14 de abril, 2026

recomendaciones en materia estadística por parte de la OCDE, del citado FMI, el Banco Mundial y otros, señalan una definición amplia de deuda en iguales términos.⁷

Las definiciones estadísticas son propias de los manuales técnicos, por lo que su inclusión en una ley impone una limitación según el propósito o alcance de la norma; en caso de proponerse una intención específica para determinada norma, debería quedar explícitamente en el texto legal, con el propósito de no afectar a los compiladores estadísticos y contables, eventualmente, que deben seguir las mejores prácticas en la materia.⁸ En la Política de Endeudamiento aprobada por decreto ejecutivo nro. 41935-H, por ejemplo, se señala la reacción de los mercados de deuda ante ciertas prácticas de ocultamiento de déficit o falta de transparencia.⁹

Sobre la atención a obligaciones pendientes o endeudamiento indirecto

A ese respecto, es conveniente que se establezcan por vía de ley específica los procedimientos que correspondan a formas de deuda como las cuentas por pagar, en las que puede llegar a haber un atraso prolongado. La normativa contable dispone que tales pasivos, en atraso que supere un año, se deben clasificar como de largo plazo. No es conveniente que la atención de estas situaciones sea relegada a las normas del derecho comercial y civil, sino que se establezcan disposiciones obligatorias para evitar su crecimiento y postergación. Esa consolidación debería ser taxativa, al menos en un plazo perentorio, según lo apuntado, o bien disponer la oposición respectiva en caso de caber discusión sobre el pasivo.¹⁰

Sobre la justificación del endeudamiento y las inversiones

En igual forma, es necesario, en la normativa reglamentaria o legal, que la decisión sobre endeudarse sea realizada con la justificación debida. En otras situaciones de holgura financiera, también la decisión de acumular activos financieros debe tener su justificación.

De esa forma, se debería conformar un marco normativo para activos financieros y pasivos, en forma integral, incluyendo las previsiones de liquidez necesarias.¹¹ Si bien algunas normas legales como la nro. 9371, la nro. 9635 en su

⁷ Véase, al respecto, párrafos 1128 y 1129, del informe [Evaluación de la OCDE sobre el sistema estadístico y estadísticas oficiales clave de Costa Rica](#), Septiembre 2019.

⁸ Así se indicó, por ejemplo, en el oficio [DFOE-FIP-0120\(6489\)](#) del 18 de abril de 2022, sobre el expediente 22.893. Es pertinente mencionar lo expresado durante la discusión del expediente 12063 que originó la ley 8131, en relación con el propósito de no incluir definiciones estadísticas en el texto (folios 250, 595), a propósito precisamente del caso de la deuda.

⁹ El informe “Los Fundamentos jurídicos de la transparencia de la deuda pública”, del FMI, 2024, numeral 28, recomienda que los marcos jurídicos adopten una definición exhaustiva de instrumentos de deuda, y en particular, evitar una lista cerrada de instrumentos de deuda en la ley. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2024/spanish/wpisa2024029-print-pdf.pdf>

¹⁰ Reglamentos anteriores a la ley 8131, como el decreto 20581 de 19 de junio de 1991, y su antecedente el decreto 58 de 15 de octubre de 1969, disponían a la Dirección de Crédito Público el registro de la deuda flotante, e incluso la realización de estudios para consolidar dicha deuda, su depuración y control.

¹¹ Los activos financieros, acumulados indefinidamente, pueden constituir un riesgo fiscal, pues su eventual aplicación a gasto de capital supone el aumento de gastos de operación, para los que debe existir la fuente de financiación correspondiente.

DFOE-FIP-0135

7

14 de abril, 2026

título IV, y la nro. 10495, entre otras, han ido limitando la acumulación de activos financieros en muchas entidades públicas, existen excepciones en dichas leyes.

Sobre la rendición de cuentas

El proyecto de ley incorporan una serie de artículos que refieren a la elaboración y presentación de informes, los cuales se sugiere revisar si ya están definidos en alguna normativa actual, para evitar que se conviertan en un objetivo en sí mismo, de tal forma que permanezcan los informes estrictamente necesarios y articulados para la gestión y rendición de cuentas sobre el endeudamiento.

III. Conclusión

En conclusión, si bien la iniciativa legislativa denominada “Ley Marco de Deuda Pública” representa un esfuerzo necesario para mitigar la fragmentación normativa y establecer principios claros para la gestión de la deuda en Costa Rica, el proyecto no alcanza plenamente el propósito de una visión unificadora e integral que armonice las regulaciones vigentes.

Para consolidarse como una verdadera ley marco, el proyecto debe garantizar una cobertura integral a todo el sector público, evitando recurrir a exclusiones que limiten injustificadamente su ámbito de aplicación a las buenas prácticas de gestión del endeudamiento. Resulta imperativo además, precisar de mejor forma las responsabilidades subjetivas del órgano rector, y actualizar el concepto de deuda pública a la luz de las mejores prácticas de organismos internacionales.

Finalmente, se sugiere revisar los requerimientos de rendición de cuentas para garantizar que la elaboración de informes sea una herramienta articulada y efectiva para la gestión, y no se convierta en un fin normativo en sí mismo.

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

EZR/avm

Ce: Despacho Contralor | CGR
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa | CGR

NI: 19631-2025
G: 2025000609-19