

**Indagaciones socio-jurídicas sobre la Deuda Pública costarricense: de la investigación de indicadores a la exigencia de parámetros internacionales**

**Socio-legal inquiries on the Costa Rican Public Debt: from the investigation of indicators to the requirement of international parameters**

Esperanza Tasies Castro (\*)<sup>1</sup>

María del Rocío Chamorro Tasies (\*\*)<sup>2</sup>

Cesar Gómez Calderón (\*\*\*)<sup>3</sup>

(Recibido: 06/03/22 • Aceptado: 15/08/22)

---

<sup>1</sup> Máster en Sociología y Psicopedagogía, catedrática e investigadora de la Universidad de Costa Rica, investigadora especializada en movimientos sociales, género, sexualidad y reforma del Estado, consultora en sociología y facilitadora de procesos de educación popular.

Correo electrónico: [esperanzatasies@gmail.com](mailto:esperanzatasies@gmail.com)

<sup>2</sup> Licenciada en Sociología, Especialista en Justicia de Género y Políticas Públicas, docente de Sociología e investigadora asociada de la Universidad de Costa Rica, consultora en Sociología, productora audiovisual.

Correo electrónico: [maria.chamorro@ucr.ac.cr](mailto:maria.chamorro@ucr.ac.cr)

<sup>3</sup> Máster en Filosofía, tesista en derecho ambiental, asistente Legal, investigador especializado en autonomía política, resistencia y dominación; investigadora asociado de la Universidad de Costa Rica.

Correo electrónico: [cesar.gomez@ucr.ac.cr](mailto:cesar.gomez@ucr.ac.cr)

**Resumen:** Este trabajo<sup>4</sup> expone el recorrido socio-jurídico a la hora indagar la Deuda Pública costarricense, marco en que se exponen los principales hallazgos, en especial la influencia de la financiarización mundial en el ámbito local. Se aborda el papel protagónico de la especulación financiera, sus mecanismos y agentes locales, así como su relación directa en el incremento acelerado del déficit fiscal. En razón de los hallazgos obtenidos y los obstáculos para investigar la Deuda Interna costarricense, se exponen los argumentos interpuestos ante la jurisdicción constitucional, con motivo del reclamo por los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos.

**Palabras claves:** deuda pública, financiarización, déficit fiscal, derechos humanos.

**Abstract:** This work exposes the socio-legal path when investigating the Costa Rican Public Debt, a framework in which the main findings are exposed, especially the influence of global financialization at the local level. The leading role of financial speculation, its mechanisms and local agents, as well as its direct relationship in the accelerated increase in the fiscal deficit are addressed. Due to the findings obtained and the obstacles to investigate the Costa Rican Internal Debt, the arguments filed before the constitutional jurisdiction are exposed, due to the claim for the guiding principles on the external debt and human rights.

**Key words:** public debt, financialization, fiscal deficit, human rights.

## Índice:

### Introducción

- 1.- De los indicadores de la Deuda Interna a sus implicaciones y nexos con los fondos privados de inversión
- 2.- El secreto bancario como obstáculo frente a la aplicación de los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos
- 3.- Conclusiones

### Bibliografía

---

<sup>4</sup> Equipo de investigación independiente, a partir del año 2021 cuenta con apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, ampliando el equipo y formulando el proyecto “Generación de datos y criterios de transparencia sobre Finanzas Públicas” (722-C1193).

## Introducción

Este artículo expone el recorrido seguido por las autoras en su indagación respecto de las implicaciones y alcances socio-jurídicos del Sistema de la Deuda Pública costarricense, para el periodo que va entre los años 2014 y 2020.

En términos históricos dicho periodo se ubica en el contexto más amplio de la financiarización mundial, fase actual del capitalismo burocrático y que según la auditora fiscal brasileña Maria Lucia Fattorelli<sup>56</sup>, ha implicado una centralización del poder político en manos de aquellos grupos económicos ligados al capital financiero y siendo su objetivo una consolidación de la capacidad operativa requerida para imponer la especulación financiera. Con este punto de partida, en un primer momento de la investigación se analizó la oferta del gobierno costarricense de bonos de Deuda Interna en conjunción con la estrategia histórica del Ministerio de Hacienda en este apartado, la cual tiene por objetivo la estandarización a través de la homologación de intereses, plazos, montos y valor de esa oferta de bonos de Deuda Interna para el financiamiento del Estado Costarricense.

(...) la oferta de bonos corresponde a un negocio jurídico por medio del cual el proceso de emisión, colocación y suscripción de los títulos se da a través de una oferta mercantil de venta de bienes, cuya aceptación materializa el respectivo contrato de suscripción en el mercado primario o el contrato de compraventa en el mercado secundario<sup>7</sup>.

Como indica Arcila Salazar<sup>8</sup>, si bien esta colocación de bonos de Deuda Interna responde a las necesidades de financiamiento de los Estados nacionales, su imbricación en unas determinadas políticas macroeconómicas hace que final e inevitablemente terminen por impactar en las condiciones de vida de la población.

En ese sentido, el problema de esta investigación terminó por remitir a la existencia de una relación directa entre *la evolución de la deuda pública (...)* y *(...) la vida de los pueblos*<sup>9</sup>. Como resultado de dilucidar dicha relación, la investigación realizada no pudo dejar de incursionar, con amparo en una intersección entre Sociología y Filosofía jurídica, en la discusión atinente a los principios socio-jurídicos y constitucionales que en el marco del Estado

---

<sup>5</sup> FATTORELLI, M. *Auditoría ciudadana de la deuda pública. Experiencias y métodos*. Brasil: Inove Editora. 2013. <https://www.cadtm.org/local/cache-vignettes/L52xH52/pdf-39070.png?1617224237>. p.11.

<sup>6</sup> Lucia Fattorelli ha realizado múltiples investigaciones conducentes a fundamentar la necesidad de realizar auditorías ciudadanas sobre el manejo de lo que ella define como “sistema de la deuda”.

<sup>7</sup> ARCILA, S. “Algunas consideraciones generales sobre los bonos”. *Revista de Derecho Privado*, 50 (2013): 1-26. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3600/360033221009>. p.8.

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> FATTORELLI, M. *Auditoría ciudadana de la deuda pública. Experiencias y métodos*. op.cit.p.6.

de la investigación de indicadores a la exigencia de parámetros internacionales  
costarricense resultan exigibles a la gestión, comercialización y pago de títulos valores de  
Deuda Pública.

En consideración a las anteriores premisas, a continuación, se aborda desde dos  
dimensiones el Sistema de la Deuda Pública costarricense: por una parte, el comportamiento  
de unos específicos indicadores de la Deuda Pública, los que en su conjunto aportan datos  
trascendentales para la comprensión de dicho sistema; los argumentos socio-jurídicos que  
legitimaron la interposición de un Recurso de Amparo y una Acción de Inconstitucionalidad a  
raíz de la cláusula de confidencialidad con que las autoridades costarricenses han recubierto la  
identidad de los acreedores del Estado.

### **De los indicadores de la Deuda Interna a sus implicaciones y nexos con los fondos privados de inversión.**

En la comprensión del Sistema de la Deuda Pública costarricense (esto es, el entramado  
político, jurídico, económico y financiero que recubre la colocación de títulos o bonos de  
Deuda Pública) y tomando en consideración el contexto económico y político del país para el  
periodo que se ubica entre los años 2016 y 2020, el equipo de investigación identificó la  
especial relevancia del comportamiento relacional de los siguientes indicadores:

- a) La relación entre los intereses de la Deuda Pública interna (déficit financiero) y el gasto  
público (déficit primario).
- b) El comportamiento de las tasas de interés y tipos de tenedores para los bonos de Deuda  
Interna.

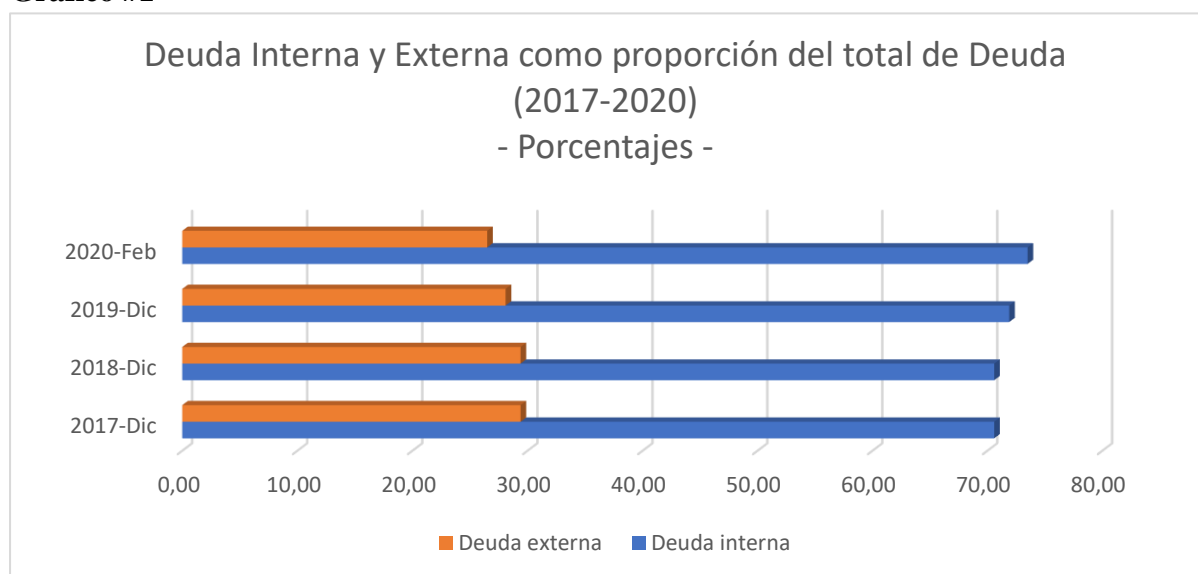
Vale señalar que, en términos generales, dichas relaciones remiten a la composición de  
la deuda Interna, razón por la cual resulta importante explicitar las razones por las que el equipo  
de investigación priorizó el análisis de esta por sobre aquel de la Deuda Externa.

La razón más evidente fue sin duda la presión de la Deuda Interna sobre las finanzas  
públicas costarricenses (ver Gráfico # 1), sobre todo cuando se le compara con el monto total  
de la Deuda externa: en términos porcentuales, la primera prácticamente duplica y triplica el  
monto de la segunda.

Se hace inminente recordar en este punto que uno de los rasgos característicos de la  
financiarización mundial, es que a partir de los años noventa implica una transformación  
progresiva de la Deuda Externa en Deuda Interna, al mismo tiempo que se da un crecimiento  
acelerado de la segunda. En términos jurídicos ese proceso ha significado la implementación y  
transformación del derecho bancario con el objetivo amparar la *desregulación financiera* y la

transferencia neta de recursos (...) y en general para la libertad de actuación del capital financiero bursátil<sup>10</sup>.

### Gráfico #1



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Así, bajo la sospecha de que el proceso de financiarización previamente había impactado la Deuda Pública costarricense, la investigación optó por centrarse en el análisis y comprensión del Sistema de la Deuda Pública, tomando como punto de partida el apartado específico de la Deuda Interna: su relación con las tasas de interés pagadas a los acreedores (déficit financiero), el gasto público (déficit primario) y la tipología de tenedores de bonos. Por tratarse de un trabajo de sociología jurídica atinente a la faceta política y jurídica de la Deuda Pública, de igual manera se hizo necesario problematizar el comportamiento del gasto y del endeudamiento público, distinguiendo para ello claramente entre el déficit primario y el financiero. Decisión esta última que ubicó un primer nodo analítico de la investigación.

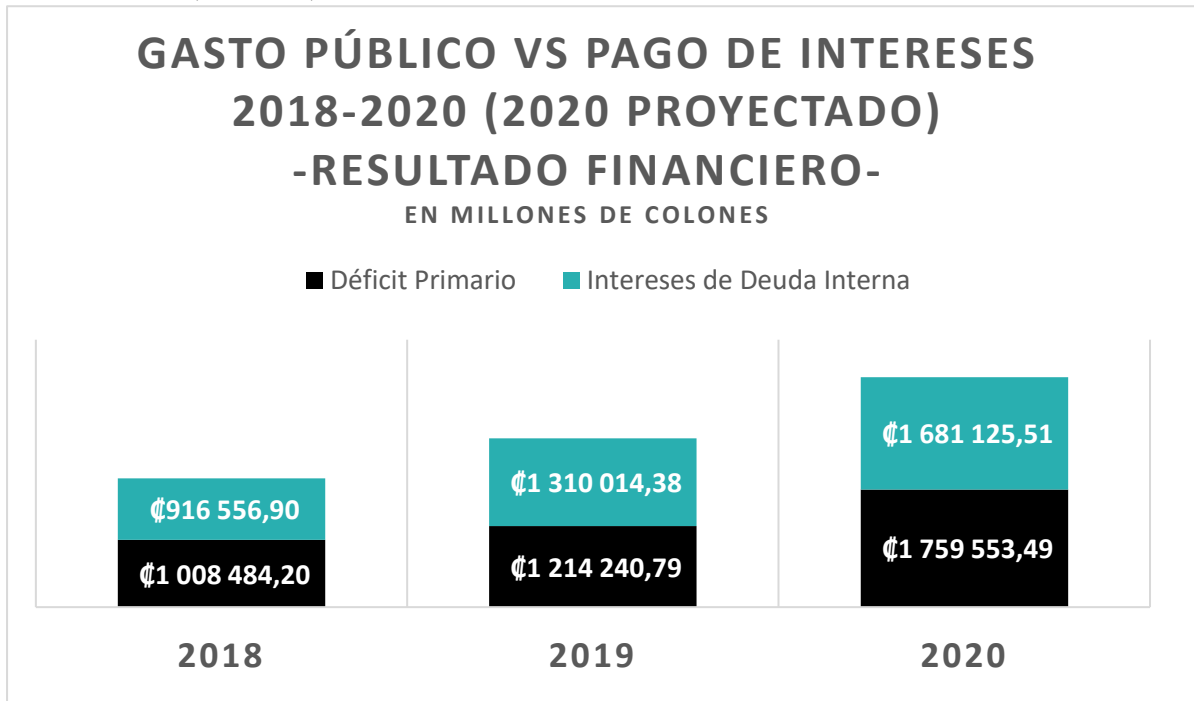
El déficit primario es el saldo entre los ingresos corrientes y los egresos o gastos corrientes (excluyendo los intereses de la deuda) y, como tal, permite conocer la tendencia a gastar más o menos con respecto a los ingresos de cada período. El déficit fiscal total incluye los intereses de la deuda y es afectado por los rendimientos de los activos o el servicio de la deuda que tenga el Estado<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ídem. p.19.

<sup>11</sup> GÓMEZ, W., & RHENALS, R. "Un cálculo del déficit fiscal estructural: análisis y una propuesta metodológica". *Perfil de Coyuntura Económica*, 10 (2007): 47-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86112678002>. p.19.

ESPERANZA TASIES CASTRO, MARÍA DEL ROCÍO CHAMORRO TASIES, CÉSAR GÓMEZ CALDERÓN: INDAGACIONES SOCIO-JURÍDICAS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA COSTARRICENSE: de la investigación de indicadores a la exigencia de parámetros internacionales

Bajo ese marco analítico, y tomando en cuenta que para el caso de Costa Rica existe la necesidad de comprobar la implementación de un proceso de encarecimiento (vía tasas de interés) de la Deuda Interna, mecanismo que alude a lo que Fattorelli<sup>12</sup>, caracterizaba como una tendencia internacional hacia *el crecimiento exponencial de la deuda interna*, las autoras de esta investigación principiaron el trabajo de campo realizando una búsqueda exhaustiva en las bases de datos del Banco Central de Costa Rica (principal instancia financiera del país), en la intención de identificar el comportamiento del déficit primario versus el déficit financiero. Esto es, la relación entre los egresos del Estado, financiados con Deuda Interna, y los intereses devengados por los grupos financieros bursátiles en cuyas manos se encontraban los bonos de Deuda Pública, es decir, los tenedores.



El resultado de este análisis puede verse en el Gráfico #2, correspondiente a esta publicación.

### Gráfico #2

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Se comprobó con estos datos una grave problemática en la gestión de la Deuda Interna costarricense, argumento que a su vez fue utilizado políticamente a la hora de implementar una drástica disminución del gasto público primario (en relación con el Producto Interno Bruto) a la par que un crecimiento exponencial en el Servicio de la Deuda (debido al vencimiento de bonos con altas tasas de intereses).

<sup>12</sup> FATTORELLI, M. *Auditoría ciudadana de la deuda pública. Experiencias y métodos*. op.cit. p.163.

Con base en estos datos la investigación logró identificar la puesta en marcha, entre los años 2014 y 2020, de un acelerado e inusual proceso de encarecimiento del endeudamiento público en relación con el PIB, involucrando como principal mecanismo el pago de altas tasas de intereses y el redireccionamiento del presupuesto nacional hacia el Servicio de la Deuda. Con fundamento en estos primeros hallazgos empíricos y siguiendo las propuestas metodológicas y analíticas desarrolladas por Maria Lucia Fattorelli y su equipo de auditoría, las autoras de este artículo se plantean una interrogante para la generación de datos desde las fuentes primarias del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda:

¿Se dio un incremento acelerado del endeudamiento público interno mediante el aumento de las tasas de interés?

Para dar respuesta a dicha interrogante se implementó una nueva búsqueda de datos primarios, en especial los informes del Banco Central de Costa Rica y comparando el monto del Servicio de la Deuda para dos años distintos (2019-2020). Como resultado se identificó un proceso abrupto y sistemático de encarecimiento del Servicio de la Deuda, tal como se verifica en el siguiente Cuadro #1.

**Cuadro #1**

**Variación en el servicio de intereses de la Deuda Interna para los años 2019-2020  
(en millones de colones)**

Año 2019	Año 2020
93.638,8	229.397,5

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Esta nueva búsqueda de datos primarios arrojó como resultado la existencia de una variación abrupta en el monto del Servicio de Intereses de la Deuda Interna, cuya oscilación demuestra que, entre los años 2019 y 2020, se produjo un incremento desde el 48,1% hasta un 145,0% como porcentaje del presupuesto aprobado para el gobierno central<sup>13</sup>.

En ese sentido, resulta importante señalar que con Fattorelli<sup>14</sup> identificamos algunos indicadores que requieren ser sometidos a revisión por los equipos de investigación dedicados a una auditoría de las finanzas públicas, en especial cuando se trata de inspeccionar los mecanismos dirigidos a encarecer e incrementar la Deuda Pública.

<sup>13</sup> BANCO CENTRAL DE COSTA RICA. (2020b) *Informe Mensual de coyuntura Económica*. Costa Rica: Banco Central, División Económica. 2020b. [https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolíticaMonetariaInflación/IMCE\\_abril\\_2020.pdf](https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolíticaMonetariaInflación/IMCE_abril_2020.pdf). p.19.

<sup>14</sup> FATTORELLI, M. *Auditoría ciudadana de la deuda pública. Experiencias y métodos*. op.cit.

Uno de estos indicadores, señala esta Fattorelli, es la transformación de deudas privadas, en manos de bancos comerciales, a Deuda Pública a cargo del Estado.

Al respecto y luego de considerar los datos suministrados en Costa Rica al público, llama la atención que si bien para el año 2015 el sector privado tenía en su poder 2.9 billones de colones en distintos instrumentos de la Deuda Interna, para el año 2017 la participación del sector privado en la tenencia de bonos de Deuda Pública ascendió a la cifra nada despreciable de 4.8 billones de colones<sup>15</sup>.

El seguimiento de estos indicadores conduce a la necesidad de conocer, por un lado, el comportamiento de las tasas de interés pagadas por los bonos de Deuda Interna, requerimiento por el cual se continuó con la revisión de fuentes primarias y secundarias de datos<sup>16</sup>.

Al respecto resultó importante la investigación realizada por el Semanario Universidad<sup>17</sup>, medio según el cual un monto de \$1.000 millones, correspondientes a Deuda Interna costarricense (aproximadamente 2% del PIB), se encontraba en manos de bancos privados y cooperativas nacionales, devengando una inusual tasa de interés del 12,5%. Es importante acotar que existen grandes diferencias entre los diversos instrumentos de la Deuda Interna emitidos por el gobierno costarricense, sobre todo en lo que refiere a las tasas de interés reconocidas en cada caso.

En el contexto de la discusión pública generada por los ajustes estructurales implementados durante el periodo en estudio (2015-2020), todos legitimados por el gobierno bajo el argumento de un inminente *default*, para el año 2020 se verifica un aumento en la cantidad de actores sociales e institucionales preocupados por el comportamiento y peso presupuestario de los intereses de la Deuda Interna costarricense, mismo que alcanzaba para ese momento un 52.8% del PIB.

---

<sup>15</sup> ABISSI, María Esther. “Banco de Costa Rica y Banco Nacional se reparten el 60% de bonos de Hacienda colocados en el Sistema Bancario”. Costa Rica: *El Financiero*. 22 de febrero de 2018. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/banco-de-costa-rica-y-banco-nacional-se-reparten/66W5LHLFOFDPVNZHWTNEQW6JGQ/story/>

<sup>16</sup> Como proceso paralelo el equipo de investigación solicitó ampliar datos dirigiendo misivas y petitorias generales a los entes involucrados, concretamente el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, tal proceso es analizado en el apartado correspondiente a al secreto bancario y el papel que juega la normativa para el no acceso a esos datos.

<sup>17</sup> DÍAZ, Natalia. “Gobierno paga hasta 12,5% por intereses de deuda a bancos privados y cooperativas”. Costa Rica: *Semanario Universidad*. 12 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-paga-hasta-125-por-intereses-de-deuda-a-bancos-privados-y-cooperativas/>



Bajo ese contexto, el Semanario Universidad<sup>18</sup> aportó datos fundamentales, que vinieron a revelar los rasgos aplicados por el Ministerio de Hacienda a la gestión de la Deuda Pública:

Datos de un informe del privado estadounidense Bank of America arrojan detalle sobre la situación crítica que enfrenta el país por el costo de su deuda interna. Para julio del 2020, esta entidad denunció que el país pertenece al decil de los intereses más caros del mundo y que al 2019 entregó un 4,2% de su Producto Interno Bruto (PIB) únicamente a este rubro<sup>19</sup>.

Gracias a esta investigación paralela, las autoras de este artículo pudieron constatar que los instrumentos de la Deuda Pública costarricense resultaban altamente heterogéneos en cuanto a sus plazos, tasas y condiciones. De acuerdo con la metodología de auditoría propuesta por Fattorelli, frente a los hallazgos de la investigación se hacía necesario implementar un trabajo aún más exhaustivo que permitiera *obtener para cada año y cada tramo de la deuda pública*, datos que revelaran las tasas de interés realmente pagadas<sup>20</sup>

Otra interrogante de rigor para este punto de la indagación, cuando se tiene noticia de que el gobierno costarricense paga por sus bonos las tasas de interés *más altas del mundo*, lo constituye la información sobre ¿quiénes son los tenedores de bonos de la Deuda Interna?

Con ese objetivo, para el año 2021 el equipo de investigación analizó los bonos de Deuda Interna en relación con el tipo de tenedor. En este caso el más importante hallazgo tiene que ver con el grupo de tenedores llamado *residentes*, el cual, a la par de constituir una clasificación a lo interno del Sector Privado, tiene en sus manos el 40% de los bonos de Deuda Pública del Estado costarricense.

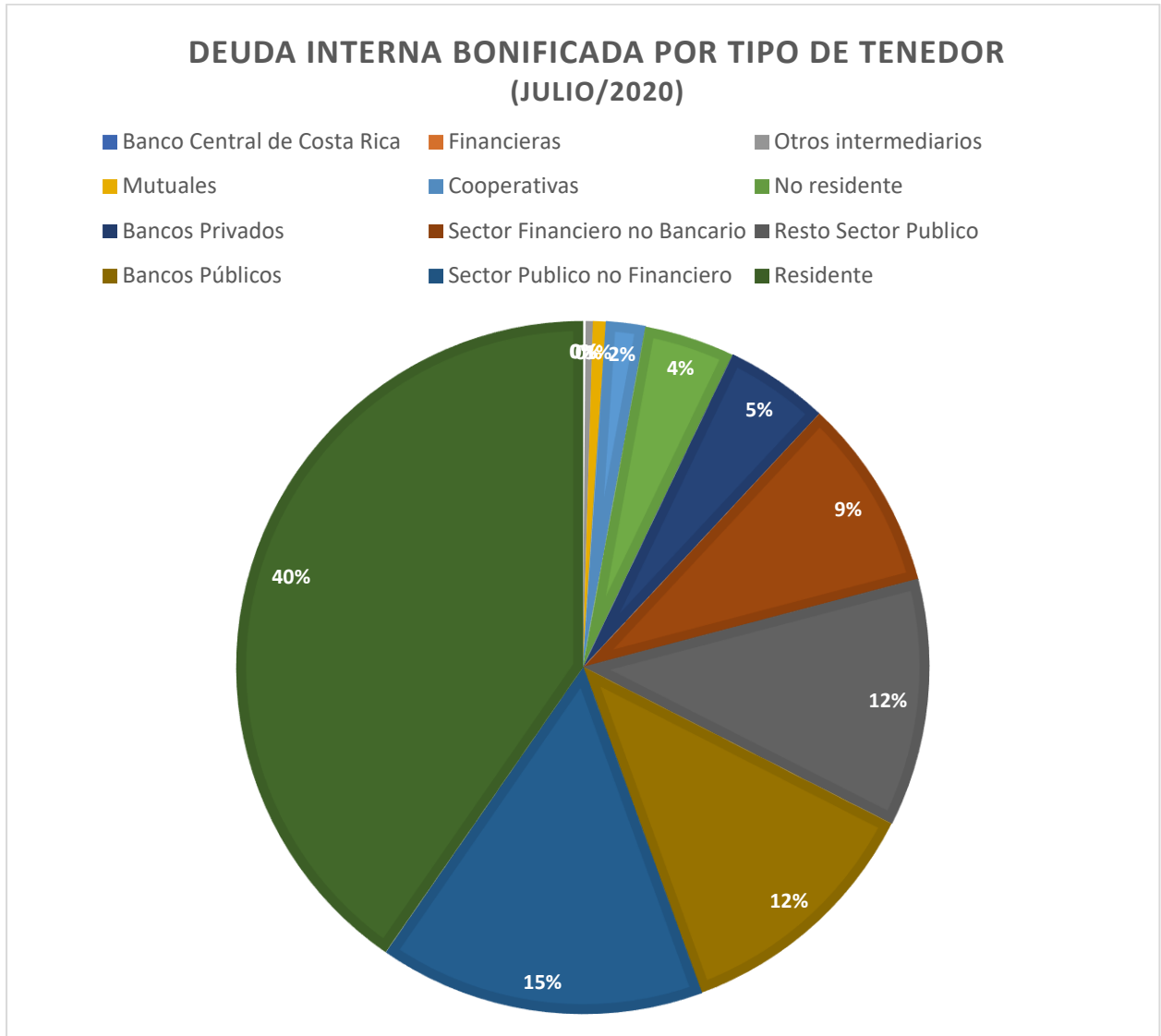
---

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> FATTORELLI, M. *Auditoría ciudadana de la deuda pública. Experiencias y métodos*. op.cit. p.222.

### Gráfico #3



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Central

A partir de este nuevo hallazgo para el equipo de investigación se hizo necesario comprender cuáles eran los alcances de la definición operativa *Sector Privado - residentes*, razón por la cual se plantearon dos nuevas interrogantes generadoras:

- a) ¿Cuál es la naturaleza del grupo de tenedores identificado como residentes?
- b) ¿En qué momento histórico del comportamiento de la Deuda Interna costarricense toma relevancia este grupo de tenedores de bonos?

Para responder a estas dos preguntas se recurrió a las definiciones generales suministradas por el Fondo Monetario Internacional<sup>21</sup>:

63. Las empresas residentes son las **entidades efectivas o conceptuales** que i) se dedican a la producción de bienes y servicios en el territorio de una economía, ii) **participan en transacciones de tierras situadas en el territorio de esa economía** o iii) efectúan transacciones relativas a arriendos, derechos, concesiones, patentes, derechos de autor y a otros activos intangibles no financieros semejantes emitidos por el gobierno de esa economía. (la negrita se adiciona).<sup>22</sup>

Para una comprensión mayor de dicha definición, resulta importante considerar que en Costa Rica este grupo de residentes incluye a los fondos de pensiones, así como los fondos de inversión (también llamadas sociedades de inversión, sociedades de fondos de inversión, sociedades administradoras de fondos de inversión, fondos mutuos, fondos de capitalización y otras equivalentes), figuras que en sí mismas no tienen personalidad jurídica (la personalidad corresponde a la sociedad anónima administradora del fondo) en tanto pertenecen a una pluralidad fluctuante de inversores.

Respecto del volumen de la Deuda Interna que se encuentra en manos de este *Sector Privado –residente*, es menester señalar que dicho *quantum* tiene un enorme peso en dicho capítulo de la Deuda Pública. Por esa razón se consideró fundamental distinguir el momento histórico de despliegue o apropiación de la Deuda Interna por este grupo específico.

Como se desprende del Gráfico #4, el grupo denominado residentes triplicó en un plazo relativamente corto (2014-2020) su tenencia de bonos de deuda interna, alcanzando hasta un 40% de la Deuda Interna bonificada costarricense y rebasando de esta forma a los denominados tenedores históricos de la Deuda Pública del país.

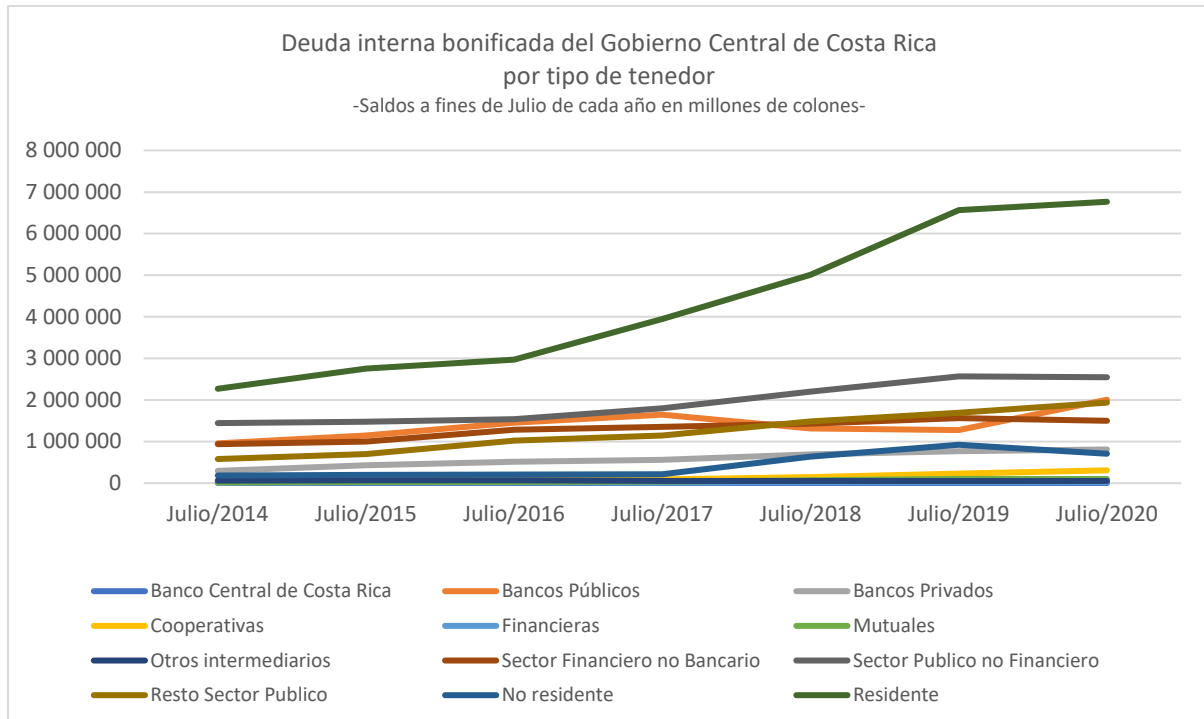
Aclarada parcialmente la tenencia de bonos de Deuda Interna (p.e., por el momento no es posible acceder a la lista de inversores en dichos fondos), habiendo sido identificado el grupo denominado residentes y la inclusión en este de los fondos de inversión, resulta de vital importancia tomar muy en cuenta que, históricamente, estos últimos han constituido la puerta de ingreso para los fondos buitre a un determinado territorio.

---

<sup>21</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2009.

<sup>22</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*. op.cit.p.72-74.

**Gráfico #4**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

De acuerdo con el *Comité para la abolición de las deudas ilegítimas – CADTM*<sup>23</sup>, los *fondos buitres* se definen como aquellos *fondos de inversiones que compran, en el mercado secundario títulos de deuda de países que están en dificultades financieras. (...) Los fondos buitres reclaman seguidamente el pago integral de la deuda que acaban de adquirir.*

Sentada la relación entre el grupo de tenedores de Deuda Interna denominado *residentes* y los *fondos de inversión*, así como entre estos y la posible entrada al país de *fondos buitres*, no es posible pasar por alto que la *Academia de Centroamérica*, centro de pensamiento neoliberal en la región, impulsa desde hace por lo menos dos décadas, la remoción de las limitaciones impuestas a las sociedades administradoras de fondos de inversión para que inviertan en títulos de Deuda Pública<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> COMITÉ PARA LA ABOLICIÓN DE LAS DEUDAS ILEGÍTIMAS. *Fondos buitres*. Bélgica: CADTM. 2021. <https://www.cadtm.org/Fondos-buitre,1335>

<sup>24</sup> ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA. *Gestión y riesgos de la deuda pública de Costa Rica*. 2017. <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/09/Gesti%C3%B3n-y-riesgos-de-la-deuda-p%C3%BAblica-de-Costa-Rica.pdf>

Al respecto las lectoras y lectores deben tomar en cuenta que en Costa Rica y dado el nulo desarrollo de un mercado bursátil en el país, históricamente estos fondos de inversión han limitado y concentrado sus inversiones en títulos del sector público con vencimiento en el corto plazo (menos a 180 días)<sup>25</sup>.

Para tener una idea del peso financiero que en Costa Rica tienen los fondos de inversión, se debe tomar en cuenta que al año 2006, su volumen de activos superaba en 1.600 millones de dólares aquel correspondiente a los bancos comerciales del Estado, bancos estatales creados por leyes especiales, bancos privados y cooperativos, empresas financieras no bancarias, cooperativas de ahorro y crédito, sistema financiero nacional de vivienda y casas de cambio<sup>26</sup>. De igual manera, respecto de las sociedades que conforman el grupo *residentes*, a saber, las operadoras de pensiones y fondos de inversión, es importante tomar en cuenta lo señalado por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) (institución dedicada a prevenir y combatir el lavado de activos), en el sentido de que si bien las primeras se encuentran sujetas al modelo preventivo de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, las segundas operan bajo un esquema de fondo colectivo que no permite disponer legalmente de la información relativa a sus inversores, siendo que los activos de los Fondos de Inversión y Puestos de Bolsa equivalen a 22,42% del PIB<sup>27</sup>.

Frente a dicho hallazgo no es posible pasar por alto que en 2019 dos importantes sociedades administradoras de fondos de inversión en el país, Grupo ALDESA y Grupo SAMA (ligadas a actores de la política costarricense tan relevantes como la Iglesia Católica, la familia Arias Sánchez, Rocío Aguilar Montoya, Edna Camacho y una larga serie de expertos calificados como *thinks tanks* de la Deuda Pública), resultaron envueltas en un proceso judicial por los presuntos delitos de estafa mayor, administración fraudulenta, libramiento de cheques sin fondos, autorización y publicación de balances falsos, autorización de actos indebidos e

---

<sup>25</sup> GUTIÉRREZ, Silvia. “Fondos concentran sus recursos en deuda pública”. Costa Rica: *La Nación*. 16 de mayo de 2005. <https://www.nacion.com/economia/fondos-concentran-sus-recursos-en-deuda-publica/UTWTA4PPBRHMNFBBMXIINXM3KQ/story/>

<sup>26</sup> GAFIC. *Informe de evaluación mutua / Informe detallado de evaluación anti-lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo. Costa Rica, por plenario*. Buenos Aires: GAFILAT. 2006. <https://www.gafilat.org/index.php/en/biblioteca-virtual/miembros/costa-rica/evaluaciones-mutuas-5/98-costa-rica-3ra-ronda-2007/file>

<sup>27</sup> GAFILAT. *Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica GAFILAT 15 I PLEN 3*. Buenos Aires: GAFILAT. 2016. [http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc\\_interes/acerca\\_uif/IEM\\_Costa\\_Rica\\_Final\\_20.pdf](http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/IEM_Costa_Rica_Final_20.pdf)

de la investigación de indicadores a la exigencia de parámetros internacionales incumplimiento de deberes, así como en un proceso administrativo sancionatorio por omitir los registros contables de las operaciones de pago de cuentas por cobrar<sup>28</sup>.

Adicionalmente, es fundamental no olvidar que la opinión técnica de los analistas financieros de ALDESA ha resultado fundamental a la hora de legitimar en medios de prensa y redes sociales la puesta en marcha de un Programa de Ajuste Estructural destinado a priorizar el pago de la Deuda Pública y sus intereses a través de una serie de reformas legales tendientes a una drástica reducción de las inversiones del Estado en aquellos proyectos relativos a garantías sociales y Derechos Humanos.

La necesidad de clarificar la identidad del *grupo privado residentes*, en razón de su rápida y exponencial apropiación de la Deuda Interna, se vio reforzada cuando el equipo de investigación identificó la aparición (en el mismo periodo 2014-2020) e importancia de un título valor específico, creado específicamente para satisfacer los requerimientos de los fondos de inversión, con una naturaleza financiera particular y de muy reciente incorporación en la oferta de instrumentos públicos, los llamados TPRAS (Decreto ejecutivo N° 39939-H, Creación del Título de Propiedad Rendimiento Ajustable Soberano (TPRAS), del 25 de agosto de 2016):

- Se justifica su creación por la necesidad de los fondos de inversión de diversificar sus portafolios.
- A contrapelo de los procesos históricos de emisión y colocación de bonos de Deuda Interna en Costa Rica, los TPRAS pueden ser emitidos tanto de forma estandarizada y desmaterializada como desestandarizadas y/o materializadas.
- Sus tasas de interés fluctúan de acuerdo con la variación de la Curva Soberana, esto con ocasión de satisfacer las exigencias de los fondos de inversión.

En este punto de la cuestión, las autoras toparon con un límite insuperable a la hora de tratar de acceder a los datos relativos a la Deuda Pública costarricense: pese a las reiteradas solicitudes de información interpuestas entre los años 2016 y 2020 ante el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, estas autoridades adujeron en todos los casos un supuesto amparo en el Secreto Bancario, negándose a entregar los datos relativos a los tenedores de bonos de Deuda Interna.

---

<sup>28</sup> SOLANO, Johel. (11 de junio de 2019). "8 puntos clave para entender el caso ALDESA". Costa Rica: *CRHoy.com*. 11 de junio de 2019. <https://www.crhoy.com/nacionales/8-puntos-claves-para-entender-el-caso-aldesa/>

Ante dicha situación y amparadas tanto en el artículo 30 de la Constitución Política de Costa Rica, de acuerdo con el cual *se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público*, así como en la legitimación activa de quienes invocan intereses difusos, las autoras de este artículo interpusieron sendas acciones de amparo e inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia exigiendo que se garantizara el acceso a la información pública, participación política, transparencia y publicidad administrativas relativas a la Deuda Pública.

### **El secreto bancario como obstáculo frente a la aplicación de los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos.**

El trabajo de investigación tendiente a recabar aquellos datos que permitieran conocer en detalle las transformaciones, actores e implicaciones en el proceso de emisión, negociación y colocación de los bonos de la Deuda Interna costarricense, finalmente desencadenó una importante discusión socio-jurídica: ¿Qué principios jurídicos cabe aplicar respecto de la información relativa a los bonos de Deuda Interna?

Por una parte, las altas autoridades (ligadas al mercado de valores e instituciones financieras internacionales) del Ministerio de Hacienda y Banco Central afirman que aplica para dichos títulos de Deuda Pública el más estricto Secreto Bancario; mientras tanto, según la posición más aceptada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuando se trata de Deuda Pública, aplican los principios de acceso a la información, participación política, transparencia y publicidad administrativas y rendición de cuentas.

Asumiendo la primera interpretación, en julio de 2016 un representante del Banco Central informó a las autoras que *la información detallada de los tenedores de deuda está protegida por el secreto bancario, según las leyes correspondientes, por lo que no es posible compartirla con terceros*. Y en una posterior comunicación agregó, *en términos generales se encuentra en el artículo 24 de la Constitución Política y en los diferentes criterios al respecto emitidos por la Procuraduría General de la República. De manera particular para el mercado de valores, se encuentra en la Ley Reguladora del Mercado de Valores (Ley 7732) y en los diferentes reglamentos emitidos por Sugeval y Banco Central, entre ellos: Reglamento de Anotación en Cuenta, Reglamento de Custodia, Reglamento del Sistema de Pagos y Reglamento de Compensación y Liquidación*.

ESPERANZA TASIES CASTRO, MARÍA DEL ROCÍO CHAMORRO TASIES, CÉSAR GÓMEZ  
CALDERÓN: INDAGACIONES SOCIO-JURÍDICAS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA COSTARRICENSE:  
de la investigación de indicadores a la exigencia de parámetros internacionales

Posteriormente, en octubre de 2018, el equipo de investigación solicitó nuevamente al Banco Central de Costa Rica la información referente a las personas físicas y jurídicas que para ese momento figuraban como tenedores de bonos de la Deuda Pública. Ante tal solicitud la Gerencia de dicha institución contestó en los siguientes términos (nótese la disconformidad de argumentos respecto del criterio de 2016):

(...) dicha información es confidencial, según los alcances del artículo 12 del Reglamento de Anotación en Cuenta emitido por la Sugeval, la cual de acuerdo al artículo 116 de la Ley reguladora de mercados de valores es la entidad competente en materia de supervisión y regulación en dichos mercados

Finalmente, con fecha 09 de octubre del 2020, mediante oficio DM-1200-2020 y ante el cuestionamiento por ¿Cuáles instituciones y personas físicas y jurídicas tienen en su poder estos bonos de deuda interna (se refiere a los títulos de Propiedad Deuda Interna Real Ajustable Colones en Títulos de Propiedad Rendimiento Ajustable Soberano (TPRAS))?, el Ministro de Hacienda responde a las autoras que (nótese la nueva disconformidad de argumentos respecto del criterio de 2016 y 2018):

(...) en razón del criterio de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, RES N°2008-013658 del 05 de setiembre del 2008, la información sobre los inversionistas participantes no es de acceso a ningún participante del mercado, incluyendo al Ministerio de Hacienda.

Así las cosas, y tomando en cuenta que la Constitución Política de Costa Rica garantiza los principios constitucionales de acceso a la información (artículo 30), participación política (artículo 9), transparencia y publicidad administrativas (artículos 9 y 11) y rendición de cuentas (artículo 11), con fecha 02 de noviembre de 2020, el equipo de investigación interpuso un Recurso de Amparo contra las autoridades del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda (Expediente judicial N° 20-020058-0007-CO), alegando la violación de las señaladas garantías y frente a la negativa de entregar información respecto de los tenedores de bonos de Deuda Pública. Vale decir, garantías indispensables para someter al escrutinio público y al control ciudadano las actuaciones de los órganos y entes públicos en torno a la gestión de la Deuda Pública.

Pese a que resultaba claramente inconstitucional y contrario al Derecho internacional de los Derechos Humanos la aplicación del Secreto Bancario a cualquier actividad relacionada con la Deuda Pública, en este caso respecto de la información relativa a los tenedores de bonos de Deuda Interna, en una decisión hasta la fecha incomprensible, mediante resolución N° 195-



2021 de la Sala Constitucional, se ordenó a las recurrentes a interponer una acción de inconstitucionalidad, argumentando que el caso no tenía que ver con una conducta inconstitucional del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica, sino con la propia conceptualización del Secreto Bancario en los artículos 108 y 119 inciso c) de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y 12 del Reglamento sobre los Sistemas de Anotación en Cuentas.

Desde el enfoque de la Sociología Jurídica, esta discusión teórico-política en torno de los alcances del Secreto Bancario y la necesaria transparencia para toda operación de Deuda Pública tiene que ver con el papel de la *ley como organizadora de la actividad económica privada*, al mismo tiempo que con la referencia *al derecho como la base organizativa del estado y la autoridad*<sup>29</sup>.

En ese sentido, esta acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, puso en evidencia la contradicción entre los objetivos asignados al entramado jurídico costarricense, el cual política y jurídicamente tiene por obligación constitucional y convencional garantizar la transparencia en la gestión pública, y aquellos márgenes de acción impuestos por la burocracia financiera a unos determinados sujetos privados, hipotéticamente los fondos de inversión: límites que por influjo de la financiarización mundial y la hegemonía del pensamiento único neoliberal, también en las instituciones del Estado, han sido progresivamente reducidos con ocasión de maximizar las ganancias de capital.

Tomando en consideración lo señalado por Rose-Ackerman, la posición de las autoridades del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda dista mucho de ser coherente con los principios de la democracia moderna, siendo que de acuerdo con estos últimos el interés público constituye un punto de referencia indispensable a la hora en que se requiere establecer limitaciones al interés privado.

Sin embargo, la claridad y la predecibilidad tienen sus límites. La consolidación de la democracia es un proceso dinámico a largo plazo. Así, aunque el Estado debe establecer adjudicaciones básicas para la propiedad privada, también debe asegurarse de conservar el poder para imponer futuras restricciones en favor del interés público.<sup>30</sup>

Tal como se indica en la acción de inconstitucional presentada por exigencia de la Sala Constitucional, la importancia de contar con la información relativa a los tenedores de bonos de Deuda Interna se ve incrementada por el intento de legitimar la actual política financiera del

---

<sup>29</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. "Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias". *Perfiles latinoamericanos*, 26(2005).p.9.

<sup>30</sup> Ídem.

Estado (la que prioriza el pago de los intereses de Deuda Pública a base de recortes en Inversión Social), utilizando las siguientes dos líneas argumentales:

- Aquella esgrimida por el Ministro de Hacienda, según la cual dicha cartera se encuentra en negociación con los tenedores de bonos de deuda pública costarricense (cuya identidad es confidencial), al tiempo que ha descartado una discusión sobre las condiciones de los títulos en cuestión, dada la amenaza de que ello significa caer en un *default* selectivo.
- Aquella cuya exposición y defensa pública ha sido asumida por el Presidente del Banco Central, según la cual el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial respaldan y avalan dicho Programa de Ajuste Estructural, so pena de un *fuerte castigo de los mercados internacionales*.

En atención al interés público, no resulta aceptable que el Estado costarricense implemente un regresivo Programa de Ajuste Estructural - PAE aludiendo a la presión de unos tenedores de bonos cuya identidad sólo pueden conocer el Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central. Dicha situación resultó aún menos aceptable, cuando se verificó que el propio Fondo Monetario Internacional (organismo que se encuentra asesorando la definición y aplicación de dicho PAE), en su propuesta de Estatuto de Reestructuración de la Deuda Soberana del Fondo Monetario Internacional (SDRM), reconoce la necesidad de que se haga pública la información relacionada con la identidad de los acreedores de la deuda soberana.

De igual manera, en atención a los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23, para la gestión de la deuda soberana, incluyendo su indispensable auditoría (la que puede ser ejercida por la sociedad civil, ver el §29 de dichos principios), resulta imprescindible identificar las estrategias de captación de nuevos recursos, las estrategias jurídico-políticas de negociación, el rango de créditos que potencialmente pueden ser reestructurados (*eligible claims*), las demandas nacionales e internacionales también esperables, el perfil de los acreedores, en resumen, todo una serie de reflexiones y deliberaciones políticas, económicas y jurídicas (incluyendo la correspondiente rendición de cuentas) para las cuales se requiere contar con datos como la fecha de la contratación, el valor nominal, la fecha de vencimiento, así como la identidad del acreedor titular del crédito.

Finalmente, se adujo ante la jurisdicción constitucional que la invocación y aplicación de la confidencialidad para los tenedores de bonos de Deuda Interna, pasaba por alto que instituciones de reconocido prestigio como el *Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo* -CADTM, han fundamentado teórica y jurídicamente que Deuda Odiosa es toda aquella

deuda contraída en violación de los principios democráticos, incluyendo aquellos relativos al asentimiento, la participación, la transparencia y la responsabilidad, que ha sido empleada contra los más altos intereses de la población del Estado deudor, mientras el acreedor sabía, o tenía capacidad de saber, lo precedente

Por desgracia para el interés público, los y las magistradas de dicho tribunal rechazaron de plano la acción (Resolución Constitucional N° 3852-2021), aduciendo la ausencia de un interés difuso que legitimara la intervención de las investigadoras, la inexistencia de una fundamentación precisa y suficiente, así como la imposibilidad de recurrir por la vía del amparo la actuación de las autoridades denunciadas.

Pese al juicio realizado, es cual es discutible en atención al alcance de las inconstitucionalidades y violaciones de derechos humanos en discusión, es fundamental tomar en cuenta que, en voto salvado, tres de los siete magistrados indicaron que, en atención a las normas procesales atinentes a dicha jurisdicción, lo que correspondía no era rechazar la acción, sino prevenir a las recurrentes de los defectos identificados, estableciendo un plazo para que pudieran corregirlos. Esto de manera que su derecho de acceso a la justicia constitucional no resultara ilegítimamente limitado.

### **Conclusiones**

En consideración a los hallazgos alcanzados en el marco de la investigación realizada así como tomando en cuenta los obstáculos impuestos por las autoridades a la hora de acceder a la información relacionada con la Deuda Pública, se hace menester hacer notar como este comportamiento de las autoridades públicas en materia económica y financiera, la institucionalidad predominante a nivel presupuestario y fiscal, así como el marco normativo que regula el mercado de valores, reflejan en su conjunto y en buena medida la situación que experimentan prácticamente todos los países del Sur Global: un muy elevado nivel de endeudamiento a escala internacional, el cual llega a representar hasta un 225% del PIB mundial; una arraigada desatención estructural de los derechos humanos; la aplicación de medidas regresivas en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales; y una falta de atención a la participación, las consultas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Como ya se mencionó, gracias a esta confluencia de elementos se propicia desde el Estado costarricense un contexto de escasa transparencia y rendición de cuentas en relación con la gestión de la Deuda Pública, de un aumento acelerado del endeudamiento estatal, bajo condiciones cada vez más beneficiosas para el mercado de valores, y de una correlativa y autoritaria regresión en materia de derechos humanos, por el cual se hace cada más factible afirmar la presunta calificación de dichos compromisos como Deuda Odiosa.

ESPERANZA TASIES CASTRO, MARÍA DEL ROCÍO CHAMORRO TASIES, CÉSAR GÓMEZ  
CALDERÓN: INDAGACIONES SOCIO-JURÍDICAS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA COSTARRICENSE:  
de la investigación de indicadores a la exigencia de parámetros internacionales

A partir de dichas consideraciones y gracias a la incorporación de otros académicos interesados en esta trascendental problemática en relación con la investigación en torno de la Deuda Pública, así como con el apoyo del Observatorio Socio-Jurídico de la Justicia y las Políticas Públicas – OJUR, la investigación independiente que da origen a este artículo resultará finalmente amparada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas – IIJ de la Universidad de Costa Rica, bajo el proyecto de investigación denominado *Generación de datos y criterios de transparencia sobre Finanzas Públicas*, el cual tiene por objetivo principal la implementación de un análisis interdisciplinario sobre el Sistema de la Deuda Pública en Costa Rica.

### **Bibliografía**

- ABISSI, María Esther. “Banco de Costa Rica y Banco Nacional se reparten el 60% de bonos de Hacienda colocados en el Sistema Bancario”. Costa Rica: *El Financiero*. 22 de febrero de 2018. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/banco-de-costa-rica-y-banco-nacional-se-reparten/66W5LHLFOFDPVNZHWTNEQW6JGQ/story/>
- ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA. *Gestión y riesgos de la deuda pública de Costa Rica*. 2017. <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/09/Gesti%C3%B3n-y-riesgos-de-la-deuda-p%C3%BAblica-de-Costa-Rica.pdf>
- ARCILA, S. “Algunas consideraciones generales sobre los bonos”. *Revista de Derecho Privado*, 50 (2013): 1-26. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3600/360033221009>
- BANCO CENTRAL DE COSTA RICA. (2020b) *Informe Mensual de coyuntura Económica*. Costa Rica: Banco Central, División Económica. 2020b. [https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/IMCE\\_abril\\_2020.pdf](https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/IMCE_abril_2020.pdf)
- COMITÉ PARA LA ABOLICIÓN DE LAS DEUDAS ILEGÍTIMAS. *Fondos buitres*. Bélgica: CADTM. 2021. <https://www.cadtm.org/Fondos-buitres,1335>
- DÍAZ, Natalia. “Gobierno paga hasta 12,5% por intereses de deuda a bancos privados y cooperativas”. Costa Rica: *Semanario Universidad*. 12 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-paga-hasta-125-por-intereses-de-deuda-a-bancos-privados-y-cooperativas/>
- FATTORELLI, M. *Auditoría ciudadana de la deuda pública. Experiencias y métodos*. Brasil: Inove Editora. 2013. <https://www.cadtm.org/local/cache-vignettes/L52xH52/pdf-39070.png?1617224237>

- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2009.
- GUTIÉRREZ, Silvia. “Fondos concentran sus recursos en deuda pública”. Costa Rica: *La Nación*. 16 de mayo de 2005. <https://www.nacion.com/economia/fondos-concentran-sus-recursos-en-deuda-publica/UTWTA4PPBRHMNFBBMXIINXM3KQ/story/>
- GAFIC. *Informe de evaluación mutua / Informe detallado de evaluación anti-lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo. Costa Rica, por plenario*. Buenos Aires: GAFILAT. 2006. <https://www.gafilat.org/index.php/en/biblioteca-virtual/miembros/costa-rica/evaluaciones-mutuas-5/98-costa-rica-3ra-ronda-2007/file>
- GAFILAT. *Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica GAFILAT 15 I PLEN 3*. Buenos Aires: GAFILAT. 2016. [http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc\\_interes/acerca\\_uif/IEM\\_Costa\\_Rica\\_Final\\_20.pdf](http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/IEM_Costa_Rica_Final_20.pdf)
- GÓMEZ, W., & RHENALS, R. “Un cálculo del déficit fiscal estructural: análisis y una propuesta metodológica”. *Perfil de Coyuntura Económica*, 10 (2007): 47-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86112678002>
- ROSE-ACKERMAN, Susan. “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”. *Perfiles latinoamericanos*, 26(2005): 9-53.
- SOLANO, Johel. (11 de junio de 2019). “8 puntos clave para entender el caso ALDESA”. Costa Rica: *CRHoy.com*. 11 de junio de 2019. <https://www.crhoy.com/nacionales/8-puntos-claves-para-entender-el-caso-aldesa/>