

Al contestar refiérase a
los oficios **N° 16119-2024**
N° 16122-2024
N° 16123-2024

08 de Octubre del 2024
DJ-1915 / DCP-0268 / DFOE-0070

Licenciada
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas II

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio en relación con el proyecto de ley n.° 24.464.

Nos referimos al oficio n.° AL-CE23144-0216-2024 de fecha 16 de setiembre de 2024, donde nos consulta sobre el proyecto de ley denominado "Ley para Promover el Desarrollo de Infraestructura Estatal", expediente legislativo n.° 24.464, que tiene como objetivo -según se indica- agilizar y modernizar los procedimientos de compra y arrendamiento de bienes inmuebles por parte del Estado costarricense, con el fin de optimizar la gestión de recursos y facilitar la realización de proyectos de infraestructura estatal, para lo cual propone una serie de modificaciones en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), así como modificaciones en la Ley General de Control Interno (LGCI) y la Ley General de Contratación Pública (LGCP). Sobre el particular, dentro del plazo que corresponde, según la prórroga gestionada, se procede a emitir el criterio de este órgano contralor.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con la justificación que acompaña esta iniciativa de ley, se plantea la necesidad de reformar la Ley General de Contratación Pública para agilizar los procesos

de compra y arrendamiento de bienes por parte del Estado. Se argumenta que la normativa actual, aunque diseñada para asegurar la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos, presenta rigideces que obstaculizan la respuesta oportuna a las necesidades de la población. También indica que estas limitaciones afectan la eficiencia y aumentan costos, por lo que se sugiere un marco legal más flexible que mantenga el control necesario sin sacrificar la celeridad.

En cuanto al rol de la Contraloría General de la República (CGR), se indica que es clave en este proceso, ya que garantiza la legalidad y evita abusos en la administración de recursos. Sin embargo, considera que la CGR no debe extralimitar su papel fiscalizador a tal punto de ejercer una coadministración, autorizando, rechazando o impidiendo, el avance de obras y proyectos de suma importancia para los administrados, de ahí que se plantea la necesidad de reformar el marco normativo que regula el accionar del órgano contralor.

Al efecto, el proyecto propone -en primer lugar- una serie de reformas en las competencias de la Contraloría General de la República, concretamente:

- 1) **Artículo 1:** Se modifica el artículo 4 de la LOCGR para incluir que la CGR tendrá competencia sobre las participaciones paritarias y minoritarias del Estado en sociedades mercantiles nacionales o extranjeras.
- 2) **Artículo 2:** Modifica el artículo 11 de la LOCGR, que define los fines del ordenamiento de control y fiscalización. Se reemplaza el término "legalidad" por "apego al ordenamiento jurídico", y se cambia la expresión "la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos" por "la eficiencia de los controles internos en el manejo de los fondos públicos".
- 3) **Artículo 3:** Se reforma el artículo 12 de la LOCGR, señalando que la CGR no podrá ejercer funciones de coadministración sobre asuntos que corresponden exclusivamente a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión.
- 4) **Artículo 4:** Pretende modificar el artículo 17 de la LOCGR, mencionando que la CGR ejercerá el cumplimiento y el apego a la ley de los controles internos, previstos en el artículo 11 de esta Ley, de acuerdo con la disponibilidad de sus recursos, para lo cual rendirá los informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, efectuará las advertencias y dictará las observaciones necesarias para que la administración pública valore su procedencia y aplicación.

- 5) **Artículo 5:** Se añade un párrafo final al artículo 22 de la LOCGR, estipulando que el ejercicio de la potestad de investigación por parte de la CGR no suspenderá la ejecución de actos y contratos del Estado, salvo mediante orden judicial. Se añade en la propuesta que el ejercicio de la potestad de investigación se podrá realizar en cualquier etapa de elaboración, suscripción y ejecución de los actos y contratos del Estado o sus instituciones.
- 6) **Artículo 6:** Se modifica el artículo 38 y se especifica que el reemplazo del Contralor por el Subcontralor es en ausencias temporales. Se estipula que el Contralor, mediante resolución razonada, asignará al Subcontralor, transitoria o permanente, desde el inicio de la gestión del Subcontralor, las funciones o competencias que conjuntamente acuerden.

Por otra parte, la propuesta (**artículo 7**) busca modificar la Ley General de Control Interno (LGCI), concretamente el artículo 9 de ese cuerpo normativo, con lo cual se incluye un párrafo adicional que otorga a la Contraloría la facultad de realizar auditorías especiales e investigaciones en cualquier etapa de un proyecto o programa, pero establece que esa fiscalización del uso de fondos públicos no conlleva emitir órdenes o instrucciones ni detener proyectos; y que corresponde a los sujetos auditados tomar las medidas que correspondan para subsanar lo señalado en las auditorías.

Finalmente, la iniciativa busca también modificar la Ley General de Contratación Pública (LGCP) en cuanto a los procedimientos de compra y arrendamiento de bienes inmuebles. De manera que el **artículo 8** del proyecto, plantea reformar el artículo 67 de dicha normativa de compras públicas para permitir a la Administración adquirir o arrendar inmuebles sin emplear procedimientos ordinarios de contratación, cumpliendo los requisitos que estipula la norma. Se agrega en la norma que “se respetarán los principios y procedimientos de la Contratación Pública vigente”.

II. RELACIÓN DIRECTA CON OTROS PROYECTOS SIMILARES, CONSIDERADOS INCONSTITUCIONALES POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del análisis del proyecto de Ley que nos ocupa, se observa una notable similitud con los proyectos de Ley n.º 24.364, y el n.º 24.467 (Ley Jaguar 1 y 2), sobre los cuales ya se ha manifestado previamente este órgano contralor.

En cuanto al proyecto de ley n.º 24.364, denominado "Ley Jaguar para el desarrollo de Costa Rica", tramitado bajo el mecanismo de convocatoria a referéndum, tanto por solicitud a la Asamblea Legislativa como por iniciativa ciudadana, presentada ante el Tribunal Supremo de Elecciones; este órgano contralor, por la vía de consulta de constitucionalidad presentada ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, hizo una serie de señalamientos en relación con esa iniciativa legal y su afectación directa a las competencias de la Contraloría General.

En el mismo sentido, mediante oficio del 10 de junio de 2024 n.º 11358, 11359, 11360 (DJ-1271, DFOE-0048, DCP-0165), dirigido al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, la Contraloría General expresó los diversos motivos por los cuales considera que la iniciativa citada debilita gravemente las competencias del órgano fiscalizador y compromete un ejercicio adecuado del control de la Hacienda Pública basado en principios de eficiencia, legalidad y transparencia en el manejo de los recursos del Estado.

Asimismo, debemos mencionar que la Sala Constitucional se pronunció sobre la inconstitucionalidad de esa iniciativa mediante sentencia n.º 21375-2024 de las 18:45 horas del 29 de julio de 2024, señalando que las propuestas de reforma legal presentadas resultan inconstitucionales porque -entre otras razones- reducen las competencias de la CGR en cuanto a su control de legalidad y eficiencia, a la vez que debilitan la fiscalización de los fondos públicos, lo que afecta negativamente el control sobre la Hacienda Pública y vulnera el diseño constitucional definido en nuestra Carta Magna.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley denominado "Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica", expediente legislativo n.º 24.467, bajo los mismos mecanismos indicados, el cual fue sometido también a consulta de constitucionalidad y la Sala Constitucional mediante el voto n.º 028774-2024 de las 18:20 horas del 01 de octubre de 2024 (texto de la sentencia en redacción), se ha pronunciado al respecto indicando la inconstitucionalidad prácticamente completa de dicha propuesta y los recaudos de como de ser interpretada para ser conforme al Derecho de la Constitución.

En este último caso, la Contraloría General señaló al Tribunal Constitucional que las reformas propuestas en el referido proyecto de ley son contrarias al Derecho de la Constitución, ya que debilitan significativamente el control de la Hacienda Pública y violan principios fundamentales del ordenamiento jurídico.

En lo que interesa, para los efectos del análisis que nos ocupa, de antemano debemos indicar que existen múltiples coincidencias entre los tres proyectos ya mencionados. En este sentido, importa destacar lo siguiente:

- La iniciativa de reforma para el artículo 4 de la LOCGR, es coincidente entre el proyecto de ley consultado con respecto a los proyectos n.º 24.364 y n.º 24.467.
- La modificación propuesta para el artículo 11 de la LOCGR, es idéntica en el presente proyecto de ley, en relación con el planteamiento efectuado en el proyecto de ley n.º 24.364.
- La propuesta en relación con el artículo 12 de la LOCGR, es coincidente en las tres iniciativas, en cuanto a señalar que la CGR no podrá ejercer funciones de coadministración sobre asuntos que corresponden exclusivamente a las competencias propias de la Administración activa en toda su extensión. Además, mediante el proyecto que aquí se analiza, se elimina la mención de la facultad que tiene la Contraloría para determinar la colaboración obligada que deben darle los entes y órganos o personas sujetas a su control.
- En cuanto al artículo 17 de la LOCGR, el proyecto de ley n.º 24.364 y el que nos ocupa, convergen en la eliminación del rol que tiene la CGR en el control de eficiencia y suprime la potestad que tiene el órgano contralor para dictar prevenciones, instrucciones y órdenes procedentes para la tutela de la hacienda pública en los casos que proceda.
- En referencia al artículo 22 de la LOCGR, el proyecto en estudio y la iniciativa de ley n.º 24.364, son concordantes en estipular que el ejercicio de la potestad de investigación por parte de la CGR no suspenderá la ejecución de actos y contratos del Estado, salvo mediante orden judicial aplicable al caso.
- La modificación propuesta al numeral 38 de la LOCGR, resulta idéntica en las tres iniciativas de ley ya mencionadas.
- Con relación al artículo 9 de la LGCI, la propuesta en el expediente n.º 24.364 se enfocó en establecer que la CGR únicamente podrá actuar a posteriori de las actuaciones administrativas para garantizar su legalidad, mientras que el proyecto que ahora se revisa reconoce a la Contraloría la facultad de realizar auditorías especiales e investigaciones en cualquier etapa de un proyecto programa, pero prohíbe el dictado de órdenes o instrucciones y estipula expresamente el impedimento para detener, paralizar o suspender el avance de los proyectos o programas en curso, dejando a la Administración la adopción de las medidas que correspondan para subsanar lo señalado en las auditorías.
- Existe plena coincidencia también en la pretensión de reforma sobre el art. 67 de la LGCP, bajo similares términos, salvo que la propuesta que ahora se conoce

adiciona dentro de la redacción de la norma: el respeto a los principios y procedimientos de la Contratación Pública vigente.

Por ende, no cabe duda que la propuesta en estudio guarda una clara semejanza con los proyectos de ley n.º 24.364, y n.º 24.467, y en mayor medida con el primero, teniendo en cuenta que el proyecto n.º 24.467 fue presentado luego de conocerse el “Por tanto” de la sentencia que declaró inconstitucionales la mayoría de las normas propuestas en la iniciativa precedente.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

1. En cuanto a las propuestas de reforma a la LOCGR

A la luz de lo expuesto anteriormente, conviene abordar el presente análisis haciendo mención de lo señalado por la Sala Constitucional en la sentencia n.º 21375-2024 ya citada, la cual nos otorga un parámetro claro y preciso para valorar -como aspecto de primer orden- la conformidad o no con el Derecho de la Constitución de los planteamientos que se incluyen en la propuesta bajo análisis.

En este sentido, iniciando por los **artículos 11 y 17 de la LOCGR**, conviene detallar lo siguiente:

Proyecto n.º 24.364 (Ley Jaguar 1)	Sentencia n.º 21375-2024	Proyecto n.º 24.464 (Proyecto en estudio)
Artículo 2- Reforma del párrafo primero del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República , Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas./ Modifíquese el artículo 11, Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:/ Artículo 11 - Finalidad del Ordenamiento de Control y Fiscalización superiores. Los fines primordiales del ordenamiento contemplado en esta Ley, serán garantizar la eficiencia de los controles internos y la	Por mayoría, el artículo 2 resulta inconstitucional en su totalidad.	ARTÍCULO 2- Modifíquese el artículo 11, Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:/ Artículo 11 - Finalidad del Ordenamiento de Control y Fiscalización superiores. Los fines primordiales del ordenamiento contemplado en esta Ley, serán garantizar el apego al ordenamiento jurídico y la eficiencia de los controles internos en el manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley.

<p>legalidad en el manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley.</p>		
<p>Artículo 4 - Modificación del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas. Modifíquese el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera: Artículo 17- Potestades de fiscalización sobre la eficiencia de los controles internos. La Contraloría General de la República ejercerá la fiscalización de la eficiencia de los controles internos, previsto en el artículo 11 de esta Ley, de acuerdo con la disponibilidad de sus recursos, para lo cual rendirá los informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes.</p>	<p>Por unanimidad, el artículo 4 resulta inconstitucional.</p>	<p>ARTÍCULO 4- Modifíquese el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera: Artículo 17- Potestades sobre los controles internos. La Contraloría General de la República ejercerá el cumplimiento y el apego a la ley de los controles internos, previstos en el artículo 11 de esta Ley, de acuerdo con la disponibilidad de sus recursos, para lo cual rendirá los informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, efectuará las advertencias y dictará las observaciones necesarias para que la administración pública valore su procedencia y aplicación.</p>

Como puede verse, es claro que las citadas normas propuestas, adolecen graves vicios de inconstitucionalidad y así lo estableció de manera categórica la Sala Constitucional en el voto antes mencionado, por lo que resulta abiertamente improcedente mantener la propuesta legislativa en el mismo sentido, siendo que ya existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que descarta esa iniciativa.

A este respecto, conviene reafirmar que la eliminación de la potestad de la CGR para efectuar prevenciones, dictar instrucciones y emitir órdenes que aseguren el control de la eficiencia, dejando en su lugar únicamente la posibilidad de emitir “observaciones” para que la Administración valore su procedencia y aplicación, constituye una supresión competencial que reduce significativamente la capacidad de la CGR para incidir en la Administración Pública y garantizar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, debilitando su rol fiscalizador, por ende, erosionando sus potestades para cumplir con el mandato constitucional en cuanto a la vigilancia de la Hacienda Pública.

En línea con lo anterior, vale señalar que la limitación comentada ignora que las competencias de la CGR no se circunscriben a una mera verificación de la conformidad o cumplimiento de determinados controles internos (deber primordial de la Administración activa), sino que debe comprender -como lo establece la normativa vigente- la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos, puesto que de otra forma no se puede materializar efectivamente el propósito esencial que ha sido encomendado al órgano contralor.

Es preciso indicar que, al analizar este mismo punto, la Sala Constitucional manifestó lo siguiente: *“(...) resulta plenamente constatable, que la reforma pretendida, en efecto tiene como fin suprimirle a este órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa, por un lado, el control sobre la eficiencia del manejo interno de los fondos públicos, y por otro lado, el control de legalidad de los controles internos; así como la potestad de efectuar las prevenciones, dictar las instrucciones y las órdenes procedentes, para efectuar el control sobre la eficiencia, en aquellos casos que le encomienda el artículo 11 de su ley, toda vez que elimina esa parte de la norma actual. Adviértase que el ordinal 11 actualmente dispone lo siguiente: (...) Tal supresión implicaría mermar la posibilidad que tiene en estos momentos la Contraloría para ejercer un control sobre la Administración Pública respecto del deber de garantizar actualmente la eficiencia de los fondos públicos. De manera que, con esta reforma se pretende impedir al órgano de control constitucional, por ejemplo, adoptar acciones de prevención o sanción con carácter vinculante cuando se establezcan denuncias por eventuales irregularidades en el manejo de los fondos públicos, lo cual es inaceptable, conforme lo señalado por la jurisprudencia de este Tribunal (...)”*. (Ver sentencia n.º 21375-2024).

Concluye al efecto la Sala Constitucional, en la misma sentencia, lo siguiente: *“Por lo tanto, la eliminación del control de legalidad respecto de los controles internos y la eliminación del control de eficiencia respecto del manejo de fondos públicos, es inconstitucional, no sólo porque de una disminución de controles se trata, siendo que ya se estableció que las competencias constitucionales asignadas a la CGR están resguardadas y son indisponibles para el legislador, quien solo puede ampliarlas, aclararlas o complementarlas pero no puede rebajarlas, disminuirlas, suprimirlas, atribuírselas a otros o modificarlas de forma contraria al Derecho de la Constitución. El control de legalidad y de eficiencia, tanto de los controles internos como del manejo de fondos públicos son competencias que, como ya fue señalado en el acápite anterior, no pueden ser cercenadas, pues están implícitas en los artículos 183 y 184 constitucionales. De ahí que se consideran inconstitucionales los artículos 2 y 4 consultados, por violación de esas dos últimas disposiciones constitucionales”*.

En consecuencia, no cabe duda que las reformas propuestas, comprendidas en los **artículos 2 y 4 del proyecto de ley que se analiza**, resultan claramente inconstitucionales, conforme a lo ya expresado por la propia Sala Constitucional, toda vez que afectarían las competencias de este órgano contralor para ejercer adecuadamente la vigilancia de la Hacienda Pública en los términos previstos en nuestro Texto Fundamental (arts. 183 y 184 constitucionales).

En cuanto a la propuesta de reforma al **artículo 12 de la LOCGR**, el proyecto específico que aquí se analiza (art. 3), añade a la redacción del texto actual lo siguiente: *“La Contraloría General de la República no podrá ejercer funciones de coadministración sobre asuntos que corresponden exclusivamente a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión”*. Además, suprime de la normativa vigente el último párrafo que dispone lo siguiente: *“La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear”*.

Al respecto, resulta claro, una “verdad de perogrullo” según se indica en la resolución n.º 21375-2024, que la CGR no ejerce funciones de la Administración activa y así lo reconoce la Sala Constitucional en dicha sentencia (aspecto reiterado en el voto n.º 028774-2024). No obstante, debemos señalar que dicha prohibición sobre la coadministración, además de resultar abiertamente innecesaria, puesto que tal proceder deviene consustancial a la naturaleza misma de las funciones que definen a este órgano de control externo, la técnica legislativa que se intenta utilizar a estos efectos es inconsecuente con la correcta configuración del principio de legalidad y el principio de juridicidad que rigen la Administración Pública, siendo que las competencias se definen a partir de conductas habilitadoras.

Así, antes que imponer restricciones prohibitivas a las competencias de la CGR, como pretende la propuesta de ley en consulta, la adecuada técnica legislativa debe centrarse en fortalecer y ampliar sus atribuciones mediante regulaciones claras y coherentes, que le brinden a este órgano contralor las herramientas necesarias para desempeñar su labor de manera efectiva. Es crucial evitar formulaciones negativas y restrictivas que puedan generar ambigüedades, propiciar interpretaciones contradictorias y aumentar la litigiosidad, lo que comprometería la correcta tutela de la Hacienda Pública.

Bajo esta óptica, reducir las facultades de la CGR no solo representaría un grave retroceso, sino que también debilitaría uno de los pilares fundamentales para garantizar la eficiencia y transparencia en la administración de los fondos públicos. En nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, la vigilancia rigurosa de la Hacienda Pública es

fundamental para asegurar el uso adecuado de los recursos del Estado, evitando la corrupción y las ineficiencias que afectan el interés general. De ahí que, limitar las competencias de la CGR, significa abrir espacios de opacidad y descontrol, donde la falta de fiscalización oportuna y efectiva podría generar un deterioro en la gestión pública, afectando directamente el bienestar social y la confianza ciudadana en las instituciones.

El fortalecimiento de las funciones de la CGR y no su debilitamiento, es imprescindible para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, garantizando que el uso de los fondos públicos esté alineado con los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad. Es por ello que la CGR debe contar con herramientas y facultades suficientes que le permitan ejercer adecuadamente su mandato constitucional, lo que no solo salvaguarda la Hacienda Pública, sino que también refuerza el principio de rendición de cuentas y protege el interés público.

Por otra parte, eliminar de la normativa actual, como se propone, la facultad que tiene la CGR para determinar la obligada colaboración de los entes y órganos sujetos a su control, cuando así lo amerite, afectaría directamente su capacidad de fiscalización efectiva. Actualmente, la CGR no solo supervisa el uso eficiente y legal de los fondos públicos, empleando sus propios recursos institucionales, sino que -eventualmente- necesita también la cooperación obligatoria de los sujetos fiscalizados para llevar a cabo determinadas acciones, principalmente en asuntos de especial complejidad y especialidad técnica que rebasa los recursos disponibles a lo interno del órgano contralor.

Si esta facultad es eliminada, la Contraloría carecería de instrumental suficiente para requerir (de forma vinculante) ese apoyo que resulta esencial para cumplir su función constitucional de vigilancia de la Hacienda Pública. Esto limitaría gravemente su capacidad para fiscalizar y reaccionar ante irregularidades, lo que podría llevar a un aumento en la impunidad y un deterioro en la transparencia y eficiencia del manejo de los recursos públicos.

Por lo tanto, esta Contraloría General estima que la propuesta legal en este punto es improcedente y constituye una medida que debilitaría considerablemente las competencias de la CGR, por lo cual alertamos igualmente posibles vicios de inconstitucionalidad a ese respecto.

Con respecto a la sugerencia de reforma sobre el **artículo 22 de la LOGR**, debemos igualmente hacer mención del citado voto de la Sala Constitucional, conforme se detalla a continuación:

Proyecto n.º 24.364 (Ley Jaguar 1)	Sentencia n.º 21375-2024	Proyecto n.º 24.464 (Proyecto en estudio)
<p>ARTÍCULO 5- Adición de un párrafo final al artículo 22 de la Ley Orgánica de la de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428 de 04 de abril de 2006 y sus reformas./ Adiciónese un párrafo final al artículo 22, de la Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:// Artículo 22- Potestad de investigación. (...) En ningún caso el ejercicio de esta potestad suspenderá la ejecución de actos y contratos del Estado o sus instituciones, suspensión que solamente podrá efectuarse mediante la respectiva orden judicial de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable al caso.</p>	<p>Por mayoría, el artículo 5 resulta inconstitucional en su totalidad.</p>	<p>ARTÍCULO 5- Adiciónese un párrafo final al artículo 22, de la Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera: Artículo 22- Potestad de investigación (...) En ningún caso el ejercicio de esta potestad suspenderá la ejecución de actos y contratos del Estado o sus instituciones, suspensión que solamente podrá efectuarse mediante la respectiva orden judicial de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable al caso. El ejercicio de la potestad de investigación se podrá realizar en cualquier etapa de elaboración, suscripción y ejecución de los actos y contratos del Estado o sus instituciones.</p>

Como se puede notar, claramente en la sentencia dictada por la Sala Constitucional, se estimó que la medida propuesta es inviable desde la óptica constitucional, por cuanto limitar las facultades de la CGR para suspender actos y contratos del Estado, relegando esta potestad únicamente al ámbito judicial, constituye una restricción significativa a sus actuales competencias, que afecta significativamente la realización del mandato constitucional.

Vale mencionar que la suspensión de actos o contratos, aunque excepcional y acotada a los supuestos que así lo amerite, constituye una medida cautelar fundamental dentro de los procedimientos administrativos o en investigación, que permite evitar daños graves o irreparables a los intereses públicos, especialmente en casos donde la ejecución de dichos actos pueda comprometer la Hacienda Pública.

La CGR tiene como mandato constitucional velar por la legalidad y eficiencia en el uso de los fondos públicos y la posibilidad de suspender actos administrativos es una herramienta indispensable para hacer efectiva esa responsabilidad. Al suprimir esta facultad, la reforma reduce el alcance de las potestades de fiscalización de la CGR,

afectando negativamente su capacidad para reaccionar oportunamente ante irregularidades que pongan en riesgo los recursos públicos.

A este respecto, la Sala Constitucional ha indicado lo siguiente: “(...) *el artículo 5 consultado también resulta inconstitucional, toda vez que, al impedirle a la Contraloría dictar la suspensión del acto, cuando así se requiera para salvaguardar el interés público y evitar un daño grave o irreversible en las arcas públicas, constituye una supresión de sus potestades para ejercer eficientemente las competencias conferidas por el Constituyente en los artículos 183 y 184 constitucionales*”. (Ver sentencia n.º 21375-2024).

En razón de lo anterior, la reforma que se propone al art. 22 de la LOCGR, la cual impide a la CGR aplicar medidas cautelares necesarias para proteger el interés público y evitar daños graves o irreparables en las arcas del Estado, supone una disminución ilegítima de las competencias que le han sido conferidas a este órgano contralor por el constituyente (arts. 183 y 184 de la Constitución Política), debilitando su rol en la vigilancia de la Hacienda Pública.

2. En cuanto a la propuesta de reforma a la LGCI

Como se reseñó al inicio, la propuesta -en su artículo 7- busca modificar la Ley General de Control Interno (LGCI), concretamente el artículo 9 vigente, a efectos de incorporar un párrafo adicional que otorga a la Contraloría General la facultad de realizar auditorías especiales e investigaciones en cualquier etapa de un proyecto programa, pero establece que esa fiscalización del uso de fondos públicos no conlleva emitir órdenes o instrucciones ni detener proyectos, y que corresponde a los sujetos auditados tomar las medidas que correspondan para subsanar lo señalado en las auditorías.

Al efecto, por las mismas razones anteriormente expuestas, en referencia a los planteamientos vinculados con los artículos 17 y 22 de la LOCGR, considera esta Contraloría General que la iniciativa es abiertamente inconstitucional, toda vez que impedir a la CGR girar órdenes o instrucciones dirigidas a los sujetos pasivos u ordenar la suspensión o paralización de actos y contratos del Estado, en el marco de los procesos de fiscalización, vacía de contenido su función constitucional, en la medida que no le permite contar con las herramientas necesarias para llevar a cabo de manera efectiva la vigilancia de la Hacienda Pública.

En suma, cercenar a la CGR la facultad de dictar instrucciones u órdenes a los sujetos pasivos, así como impedir que pueda suspender actos o contratos en su rol de fiscalización, no solo debilita su capacidad de reacción ante irregularidades, sino que también contraviene la normativa constitucional que garantiza su independencia funcional

y su rol como garante del correcto uso de los recursos públicos. Por lo tanto, somos del criterio que esta propuesta de reforma legal es improcedente y adolece graves vicios de inconstitucionalidad.

3. En cuanto a la propuesta de reforma a la LGCP

El proyecto de ley consultado también plantea la modificación de la Ley General de Contratación Pública (art. 67 actual) en cuanto a los procedimientos de compra y arrendamiento de bienes inmuebles. Esto con el objetivo de permitir a la Administración adquirir o arrendar inmuebles sin emplear procedimientos ordinarios de contratación, cumpliendo los requisitos que estipula la norma.

Vale acotar que este planteamiento no es novedoso, ya que reitera las iniciativas que también se encuentran contenidas en los proyectos de Ley n.º 24.364, y n.º 24.467 (Jaguar 1 y 2). En ese sentido, la variación más llamativa del proyecto en análisis tiene que ver con la inclusión de un párrafo final que señala: *“En todo lo anterior, se respetaran (sic) los principios y procedimientos de la Contratación Pública vigente”*.

En relación con esta iniciativa, debemos indicar que mediante el voto n.º 028774-2024 de las 18:20 horas del 01 de octubre de 2024 (texto de la sentencia en redacción), la Sala Constitucional estableció lo siguiente: *“Por unanimidad, se declara que hay un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 4 del proyecto de ley, que reforma el artículo 67 de la Ley General de Contratación Pública”*. Esto vinculado con la atención de la consulta facultativa de constitucionalidad, sobre el proyecto de ley 24.467, denominado "Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica".

Por consiguiente, siendo prácticamente idéntico el texto propuesto en este caso, consideramos que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional resulta plenamente aplicable y en consecuencia apreciamos un notable vicio de inconstitucionalidad, al igual como fue señalado en el antecedente citado.

Algunas de las razones objetivas que explican esa notoria inconstitucionalidad tienen que ver con el hecho de que la reforma ampliaría de forma desproporcionada e irrazonable el alcance de la citada norma legal, permitiendo la contratación directa para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de obra pública sin necesidad de un proceso de licitación, violando así el principio constitucional de contratación administrativa establecido en el numeral 182 de la Constitución Política.

Es importante recordar que la Sala Constitucional ha reiterado, en sentencias como la n.º 998-1998, que la licitación es el mecanismo más adecuado para garantizar la transparencia, la competencia justa y la eficiencia en la contratación pública. Sin embargo,

el nuevo texto propuesto permitiría la selección directa de contratistas para obras públicas, eliminando los requisitos esenciales como la elaboración de un pliego de condiciones, la posibilidad de impugnación y la participación abierta de diversas empresas, aspectos que incrementan el riesgo de arbitrariedad y corrupción, a la vez que socavan el principio de igualdad de participación entre los oferentes.

En síntesis, la reforma al artículo 67 promueve un "mecanismo abierto" para la adjudicación directa de obras públicas, lo que genera un grave retroceso en el sistema de contratación pública y choca frontalmente con los principios constitucionales de transparencia, competencia y eficiencia en el uso de recursos públicos. Lo anterior, no puede ser subsanado con una formulación genérica y ambigua como la que introduce el texto propuesto, con referencia a los principios y procedimientos de la materia de contratación pública (sin especificar a cuáles se refiere), por lo que no se aprecia una diferenciación significativa con respecto a la anterior iniciativa ya dictaminada inconstitucional.

Por último, en referencia al señalamiento que hace la exposición de motivos, respecto a la necesidad de contar con un marco legal más flexible, que permita dar respuesta más oportuna a los requerimientos de la ciudadanía, optimizando el uso de recursos, respetuosamente, se sugiere que de previo al planteamiento de reformas legales en esa dirección, se analicen a profundidad las opciones que otorga la actual Ley General de Contratación Pública, tales como: la contratación de obra pública, la licitación con financiamiento, el fideicomiso, la concesión o cualquier otra figura contractual que se pueda reglamentar por medio de los tipos abiertos, como las Asociaciones Público-Privadas. Todo ello, en un marco de razonabilidad que brinde adecuada seguridad jurídica a las partes y garantice el buen uso de los recursos públicos.

IV. CONCLUSIONES

A partir de los aspectos desarrollados en el presente criterio, concluimos lo siguiente:

- a) El proyecto de ley analizado adolece graves vicios de inconstitucionalidad, que resultan notorios a la luz de lo ya indicado por la Sala Constitucional en las sentencias n.º 21375-2024 y n.º 028774-2024, por lo cual la propuesta deviene improcedente desde la óptica de adecuación del proceso legislativo al Derecho de la Constitución.

- b)** La propuesta conlleva un debilitamiento grave de las competencias de fiscalización de la CGR, toda vez que pretende reducir o limitar facultades importantes dentro del quehacer de este órgano de control superior de la Hacienda Pública, fundamentalmente:
- i) La eliminación de la potestad de la CGR para dictar instrucciones, emitir órdenes y efectuar prevenciones en el control de eficiencia de los fondos públicos, que constituye una reducción de sus competencias y debilita significativamente la capacidad del órgano contralor para fiscalizar la Administración Pública de manera efectiva.
 - ii) La prohibición de coadministrar y la eliminación de la facultad de la CGR para exigir colaboración obligatoria debilitan gravemente la capacidad fiscalizadora. La primera es innecesaria y consustancial a la función fiscalizadora, ya que la CGR no realiza funciones de la Administración activa, y por principio de legalidad las competencias se definen a partir de conductas habilitadoras. Además, suprimir la potestad de solicitar colaboración obligada compromete la eficiencia en la vigilancia de la Hacienda Pública, aumentando el riesgo de opacidad, impunidad y mal manejo de los recursos públicos.
 - iii) Limitar la facultad de la CGR para suspender actos y contratos en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, trasladando esta potestad al ámbito judicial, afecta la capacidad para proteger la Hacienda Pública. La eliminación de esta herramienta cautelar importante, reduce la capacidad de fiscalización y respuesta ante irregularidades, comprometiendo la protección de los recursos públicos.
- c)** Adicionalmente, la propuesta infringe groseramente el principio constitucional de contratación pública, toda vez que la reforma al artículo 67 de la LGCP introduce un procedimiento que permitiría la adjudicación directa de obras públicas sin licitación, lo que choca frontalmente con el artículo 182 de la Constitución Política.

De esta manera damos por atendida la gestión.

16

Atentamente,

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División de Contratación
Pública

Amelia Jiménez Rueda
Gerente de División de Fiscalización
Operativa y Evaluativa

Luis Diego Ramírez González
Gerente de División Jurídica

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

LDRG/RRA/AJR/HAR/CVR

Ce: Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa

Ci: Despacho Contralor