

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 19173**

12 de noviembre, 2024
DFOE-CAP-2633

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

Estimado señor

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “*REFORMA DE LA LEY DE PROMOCIÓN DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO Y CREACIÓN DEL MICYT PARA POTENCIAR EL USO DE LOS RECURSOS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (I+D)*”, Expediente n.º 24422

En atención a su solicitud, remitida mediante oficio n.º AL-CPECTE-0234-2024 del 18 de septiembre de 2024, se procede a emitir la presente opinión sobre el citado proyecto de ley, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto plantea que el conocimiento científico y tecnológico es el principal factor de producción frente al reto de incrementar la productividad y la competitividad del país. Debido a lo anterior, señala que las universidades públicas tienen un papel fundamental en la función académica, brindando el conocimiento específico que los sectores productivos privados y públicos requieren para su desarrollo, mediante mecanismos de contraprestación de servicios tecno-científicos, denominada *vinculación externa*.

Asimismo, la iniciativa de ley destaca que las universidades públicas, a través de sus fundaciones, facilitan la transferencia de conocimientos y la oferta de servicios para aumentar la innovación y competitividad de las empresas e instituciones. Sin embargo, para adaptarse a la realidad actual, propone actualizar la normativa y hacer más ágil la gestión de recursos en investigación científica y tecnológica. Además, se busca incluir a las instituciones de educación técnica, parauniversitarias y al INA en esta reforma para fortalecer su participación en el desarrollo científico.

Por estas razones, el proyecto plantea reformar los artículos 1, 3, 4, 7, 8, 13, 93, 94, 95, 97 y 99 de la Ley de Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT N° 7169 y del artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa

DFOE-CAP-2633

2

12 de noviembre, 2024

Rica, N° 4777, con el fin de actualizarla a la realidad nacional y fortalecer el uso oportuno de los recursos que generan las fundaciones de las universidades públicas.

II. OBSERVACIONES 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 Contraloría General 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 en relación con el diseño y capacidad institucional, aspectos presupuestarios y fiscales, autorización para la creación de fundaciones, empresas y alianzas público-privada así como el régimen de contratación administrativa. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

1. Sobre el rediseño institucional propuesto

Como punto de partida, es preciso señalar que el proyecto de ley bajo análisis pretende ampliar los objetivos y ámbito de cobertura de la actual Ley N° 7169, asimismo amplía el alcance del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), al incluir bajo su cobertura la educación técnica superior parauniversitaria, en todas las áreas del conocimiento, el Colegio Universitario de Cartago (CUC) y al INA.

Al respecto, el Órgano Contralor se ha referido reiteradamente al diseño institucional¹ del Estado, señalando que para que este sea eficiente, es fundamental que las decisiones políticas se tomen con información adecuada, considerando aspectos como la solvencia del Estado, las rentas fiscales y el funcionamiento del aparato público para evitar problemas como la fragmentación, duplicidad y descoordinación institucional.

En ese sentido, es oportuno que el legislador valore la capacidad financiera y recurso humano disponible del Ministerio de Educación Pública (MEP), en razón de las implicaciones que conlleva la inclusión de la educación técnica (subsistema del sistema educativo formal) como parte del SNCTI. Sobre este aspecto la Contraloría General de la República², indicó en el tema del diseño institucional del sistema educativo, que *“el MEP está inmerso en una estructura que se caracteriza por su complejidad, pues existen múltiples instancias con distintas naturalezas jurídicas y funciones”* e identificó al menos 74 instancias dentro y fuera del sistema educativo en las que el MEP debe participar, por lo que es indispensable que se valore el impacto de dicha inclusión así como las posibles nuevas funciones que esto implicaría.

En similar sentido ocurre en el caso del INA, al respecto el Órgano Contralor en el informe N° DFOE-CAP-IAD-00007-2023 determinó³ que existen brechas entre los

¹ Memoria Anual de la Contraloría General de los años 2002, 2006, 2009, 2011, 2012, 2014, 2017 y 2018.

² DFOE-CAP-OS-00001-2024. Opiniones y Sugestiones. Los servicios educativos del MEP, ante un punto de inflexión: habilitando la transformación de cara al futuro. Página 31.

³ *“...existen brechas en cuanto a la articulación de los resultados financieros con las acciones desarrolladas por el INA para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas planificadas sobre la formación de profesionales en todos los sectores productivos del país ...se presentan debilidades en cuanto al cumplimiento de los resultados físicos de la gestión institucional requeridos para la atención de las necesidades de las personas usuarias de los servicios públicos que brinda...2.11 (...) c) La cobertura de los usuarios de los servicios de asistencia técnica, pruebas de certificación y matrículas en módulos de capacitación para 2022 decreció en un 20,8% con respecto al 2019 (10), siendo los sectores de industria, comercio y servicios los más afectados. Lo cual afecta el alcance que posee el INA en cuanto al desarrollo*

DFOE-CAP-2633

3

12 de noviembre, 2024

resultados financieros y las acciones del INA para cumplir con los objetivos de formación profesional en los sectores productivos del país, lo que refleja en la atención de los usuarios públicos.

Por lo expuesto, se concluyó que a pesar de que el INA *“fue concebido como una herramienta clave para potenciar la capacitación y formación profesional en Costa Rica”*, se evidenció la necesidad de redireccionar las prioridades institucionales *“en cuanto al cumplimiento de objetivos, cobertura de la población, así como la priorización y asignación de recursos”*. Bajo el panorama, se recomienda al legislador valorar la conveniencia de asignar nuevas obligaciones, valorando el impacto de estas en el cumplimiento de la finalidad para la cual fue creada.

Adicionalmente, no se identifican objetivos claros respecto al propósito del artículo 7, al disponer la inclusión de la educación técnica y educación técnica superior para universitaria en todas las áreas del conocimiento, al CUC y al INA, dentro del SNCTI. Por cuanto estas incluyen una oferta de especialidades, diplomados y carreras técnicas, entre otros, las cuales pueden no estar *“enfocadas a los campos específicos de la ciencia, la tecnología y la innovación”*⁴ ni tener relación con la interacción *“en la producción, transferencia y utilización de conocimientos y tecnologías que influyen en el proceso de innovación”*, según lo señala ese artículo y por ende no relacionado al SNCTI. Sumado a la posible discordancia entre lo señalado en la exposición de motivos y esta inclusión, por cuanto no es posible extraer del proyecto de ley una vinculación o existencia de programas de investigación e innovación, en dichas entidades.

En ese sentido, es relevante señalar que el ajuste del aparato público requiere de una visión coherente, clara y estratégica, de manera que se potencialice la optimización en el uso de los recursos públicos, la coordinación, la planificación y la ejecución de las políticas estatales, así como la articulación y la puesta en funcionamiento de los esquemas de responsabilidad y el principio de seguridad jurídica. Además, es primordial que se eviten duplicidades estructurales y funcionales, lo que facilitará la evaluación de los resultados, el control de la gestión y el consecuente aprovechamiento de la hacienda pública. Los cambios que se plantean deben considerar los efectos y medidas alternativas para gestionar la capacidad institucional operativa y financiera de las entidades que serán impactadas de alguna forma.

2. Sobre aspectos presupuestarios y fiscales

En el proyecto de ley se proponen ajustes al ordenamiento jurídico que implican la disposición de recursos institucionales según se detalló en el apartado anterior; en ese sentido es importante mencionar que durante la comparecencia ante la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios⁵, respecto del Expediente N° 24.535,

de habilidades en las personas para el progreso del país.”. (10. Anuario INA en cifras 2022. Matrículas en Módulos, Pruebas de Certificación y Asistencias Técnicas.)

⁴ Artículo 2, Decreto Ejecutivo 43523, Reglamento del título II de la ley N° 7169 Ley Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico: mecanismos Organizativos para el Desarrollo Científico y tecnológico.

⁵ Respecto del Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2025, Expediente N° 24.535, realizada el 2 de octubre de 2024. Indicándose: *“Para el año 2024 el 82,1% de los ingresos de las universidades y el Conare proviene de transferencias del Gobierno, dentro de las cuales el 97% corresponde al FEES. Además del FEES, otras fuentes de ingresos, como el financiamiento y los derechos administrativos a los servicios de educación, contribuyen de manera más modesta, con un 10,3% y 3,1% respectivamente. Esto refleja una limitada diversificación en la estructura financiera de las universidades./.../ En primera instancia la asignación de recursos necesarios en un contexto fiscal restrictivo, lo cual implica un dilema, entre la sostenibilidad y el gasto necesario para hacer frente a grandes necesidades, que sin ajustes adicionales podrían llevarnos nuevamente hacia una espiral*

DFOE-CAP-2633

4

12 de noviembre, 2024

refiriéndose en específico al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la Contraloría General señaló que para el 2024, el 82,1% de los ingresos de universidades y Conare proviene del Gobierno, de los cuales el 97% corresponde al FEES. Otras fuentes de ingresos, como financiamiento y derechos administrativos, aportan solo un 10,3% y 3,1%.

Lo anterior, plantea dos dilemas: la asignación de recursos en un contexto fiscal restrictivo que puede afectar la sostenibilidad; y la distribución interna entre educación primaria, secundaria y terciaria. Requiriendo una visión integral que equilibre la sostenibilidad financiera y el bienestar de la ciudadanía en todas las generaciones.

Asimismo, durante la exposición ante la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, respecto del Expediente legislativo N° 24.603⁶, se detalló la situación crucial que enfrenta actualmente el MEP, del cual interesa:

“Aun con el aumento de ¢20 mil millones en el presupuesto del Decimotercer mes del MEP, persisten los faltantes. El presupuesto aprobado por concepto del decimotercer mes en el MEP y los recursos incorporados en el proyecto de ley darían un presupuesto total de ¢82.812 millones, cifra que es menor a los ¢100 mil millones devengados en 2023. Además, según información suministrada por el mismo Ministerio de Educación Pública, el faltante preliminar aproximado es de ¢37.253 millones.”

Al respecto, es importante recordar que el presupuesto debe cumplir con diversos principios presupuestarios, entre ellos los principios de universalidad e integridad, así como el de anualidad, consagrados tanto en el segundo párrafo del artículo 176 de la Constitución Política como en el artículo 5 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131. De acuerdo con estos principios, la Administración debe prever todos los ingresos y gastos necesarios para el funcionamiento de la institución durante el año, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre. Además, el artículo 176 constitucional⁷ introduce la necesidad de basar la gestión pública en un marco de presupuestación plurianual para garantizar la continuidad de los servicios. Por ello, cada entidad tiene la responsabilidad de establecer los supuestos, proyecciones y acciones necesarias para disponer oportunamente de los recursos requeridos para su operación.

Ahora bien, en cuanto a la clasificación presupuestaria que contempla la propuesta legislativa en su artículo 8, es necesario señalar que ésta busca clasificar los gastos destinados a la investigación científica como gastos de inversión o de capital, lo que implica que estas actividades quedarían incluidas dentro de las partidas de capital en los presupuestos públicos de las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin embargo, esta clasificación no se ajusta a la

negativa. Y un segundo dilema, con respecto a la distribución a lo interno del sector educativo público, entre la primaria y secundaria y la terciaria. Por lo cual se requiere de una visión holística e integradora que busque equilibrar la sostenibilidad del Estado, y la asignación entre sectores educativos que maximicen el valor público y el bienestar de la ciudadanía que considere a todas las generaciones.”

⁶ Sobre el Sexto Presupuesto Extraordinario de la República y Quinta Modificación Legislativa a la Ley N° 10.427, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2024. Realizada el 8 de octubre de 2024.

⁷ Reformado por el artículo único de la ley N° 9696 de 11 de junio de 2019, "Reforma artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad)".

DFOE-CAP-2633

5

12 de noviembre, 2024

definición técnica de **gastos de capital**, estipulada en el Clasificador Económico⁸; a saber:

"Comprende las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital".

Dentro de esta categoría se incluyen, por ejemplo, la compra de bienes inmuebles, la construcción de infraestructura y la adquisición de maquinaria y equipo que prolongue la vida útil de los activos existentes.

En contraposición, los gastos asociados a la investigación científica tienen un enfoque diferente. Están destinados principalmente a la generación y transferencia de conocimiento, y aunque resultan vitales para el desarrollo científico y tecnológico, no encajan en la definición de gastos de capital, ya que su objetivo no es la adquisición de bienes ni la creación de activos duraderos.

Si bien algunas de las erogaciones asociadas a la investigación podrían ser clasificadas como gasto de capital -por ejemplo, la formación de capital o la adquisición de activos-; también es muy probable que la mayor parte de los recursos se orienten a sufragar gasto corriente como el pago de remuneraciones o la adquisición de bienes y servicios. Por tanto, desde la técnica presupuestaria incluirlos por ley de manera genérica como gastos de capital impacta y distorsiona la correcta asignación de recursos.

Además, existe un impacto significativo en el contexto de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635. La propuesta podría llevar a un incremento del gasto estatal, lo que podría impactar la regla fiscal, en particular si se pretende otorgar una clasificación de gasto de capital a instituciones que no están contempladas dentro de las exclusiones de esta Ley. Esto de alguna forma sería una suerte de excepción, aún cuando no regulada así de manera expresa, sobre la aplicación de la regla fiscal y con ello generar presión adicional sobre las finanzas estatales.

En línea con lo anterior, la Contraloría General ha manifestado⁹ que el compromiso con la disciplina fiscal mediante la aplicación de la regla fiscal a todos los actores que administran fondos públicos es indispensable para lograr el impacto requerido. Inicialmente, la regla fiscal establecida atendía buenas prácticas de diseño, como la de tener un ámbito de aplicación uniforme en el Sector Público No Financiero (SPNF) y la de incluir una serie de excepciones iniciales aplicables a ciertos rubros o momentos; sin embargo, a la fecha es una realidad que se han dado múltiples ajustes al ámbito de aplicación de la regla fiscal que reducen el efecto esperado con su consecuente impacto en las finanzas públicas.

Sumado a lo anterior, se tiene que las leyes de exclusión aprobadas han incidido negativamente en la factibilidad de verificar el cumplimiento de la regla, aumentando los costos asociados con el control. Un aspecto no ponderado y que merece reflexión es que las entidades públicas que se encuentran fuera del ámbito del presupuesto nacional, podrían convertirse en pasivos contingentes para el Gobierno en caso de una gestión

⁸ Clasificador económico del gasto del Sector Público, emitido por el Ministerio de Hacienda.

⁹ Oficios DFOE-CAP-0932 del 14 de abril de 2023, DFOE-FIP-0258 del 13 de octubre de 2021 y otros.

DFOE-CAP-2633

6

12 de noviembre, 2024

financiera deficiente, dado que la sostenibilidad fiscal del país se enmarca en un concepto de Hacienda Pública comprensivo de todo el aparato estatal, resultando coherente que la regla fiscal no excluya a ningún integrante del sector público.

Por otra parte, el proyecto de ley en análisis no evidencia que se disponga de estudios técnicos sobre la viabilidad financiera, jurídica y operativa de la propuesta legislativa, por lo que se considera necesario insistir en su importancia. Dichos estudios proveen información que permite comprender el impacto de la eventual implementación de la propuesta sobre las finanzas públicas, el funcionamiento de las instituciones involucradas, la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo, así como en la prestación del servicio público, sólo así podrá constatarse la necesaria razonabilidad técnica y jurídica de la iniciativa

En ese sentido, el análisis y determinación de las fuentes de financiamiento que se utilizarán para cubrir los gastos que se generarían ante la eventual implementación del proyecto de ley es de suma importancia por lo que es recomendable que el legislador valore el impacto económico que éstas propuestas conllevan; así como su incidencia en el presupuesto nacional, máxime considerando la crisis fiscal que atraviesa nuestro país.

3. Sobre la creación de fundaciones, empresas y alianzas público-privadas

Es pertinente mencionar que el Órgano Contralor ha sido reiterativo¹⁰ sobre las implicaciones de la tendencia hacia el crecimiento desordenado (atomización orgánica y funcional) del Estado, abordando aspectos como lo son la articulación y puesta en funcionamiento de los esquemas de responsabilidades y el principio de seguridad jurídica, ya que se generan duplicidades estructurales que dificultan la evaluación de resultados y el control de la gestión.

Al respecto, la propuesta legislativa busca autorizar a entidades de naturaleza pública para conformar fundaciones, empresas y alianzas público privadas, las cuales se regirían por la Ley de Fundaciones, N° 5338.

En primer lugar, debe distinguirse entre las fundaciones creadas al amparo de la Ley N° 5338 (normativa orientada especialmente a fundaciones privadas) y las que se crean conforme a la Ley N° 7169. Estas últimas corresponden a fundaciones de iniciativa pública y por consiguiente, su gestión no necesariamente puede resolverse menos agotarse acudiendo al régimen privado, pues dada su naturaleza pública están sujetas a las disposiciones de carácter público¹¹; en especial, aquellas relacionadas con el control y la rendición de cuentas que deben realizar por su gestión, las cuales se detallaron en los párrafos anteriores¹².

¹⁰ Memoria Anual de la Contraloría General de la República correspondientes a los años 2002, 2009, 2006, 2011, 2012, 2014, 2017 y 2018.

¹¹ En ese sentido la Procuraduría General de la República concluyó en su Opinión Jurídica N° 073 del 17 de junio de 2004 que: "Las instituciones estatales de educación superior de nivel universitario están expresamente habilitadas, por la Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico (Ley N° 7169 del 26 de junio de 1990), para constituir fundaciones, en el entendido de que tal autorización se realiza con una finalidad específica, sea esta la facilitación de los procesos de venta de bienes y servicios cuyo resultado patrimonial se reinvierta en las actividades que los generaron."

¹² Actualmente, dado que no existe un régimen especial para el control de ese tipo de fundaciones de iniciativa pública, cabe advertir sobre su sometimiento a las Normas para el control de fondos y actividades públicos que son custodiados o administrados por sujetos privados, específicamente en los términos del Transitorio I: "Transitorio I.-Las Fundaciones de iniciativa pública; es decir, aquellas creadas por instituciones públicas, para el cumplimiento de un fin público y cuyo patrimonio es en su totalidad público; estarán sujetas a las presentes normas, hasta tanto no se cuente con normas específicas para su control".

DFOE-CAP-2633

7

12 de noviembre, 2024

Adicionalmente, debe considerar el legislador que la Ley N° 5338, no abarca las restantes figuras asociativas establecidas en la propuesta legislativa analizada, ni tampoco se contemplan los fines para los cuales se pueden crear; observándose un vacío de regulación en este tema.

En lo que respecta a las fundaciones que desde su creación están ligadas a la función pública, la Contraloría General ha señalado¹³: *“están orientadas de forma exclusiva a apoyar y contribuir, mediante diversas actividades y mecanismos, con los objetivos y la gestión que un sujeto público determinado realiza.”*¹⁴. Consecuentemente se encuentran vinculadas intrínsecamente a la gestión pública y en ese sentido, reciben recursos a su favor para el cumplimiento de sus fines. Consecuentemente, ese tipo de fundación siempre está obligada a rendir cuentas sobre el uso de los recursos para sus fines mismos que a su vez representan fines de la institución pública fundadora¹⁵.

Ahora bien, en similar sentido ocurre con la propuesta de la creación de empresas y sociedades, en el dictamen C-018-2002 del 16 de enero de 2002, la Procuraduría General de la República (PGR) sostuvo que *“(...) podrá hablarse de una empresa pública en el tanto la organización pública realice actividades empresariales, de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.”* No obstante, del texto propuesto no es posible inferir los términos de participación de las instituciones públicas cubiertas por la norma ni la categorización permitida, considerando las responsabilidades implícitas según las clases de empresas y sociedades.

Partiendo de lo señalado, en concordancia con el análisis del texto propuesto, no queda clara cuál es la figura específica que contempla -y requiere- la norma, a efectos de lograr la eficacia que busca la reforma planteada a la Ley N° 7169. Sobre el tema, la Sala Constitucional¹⁶ indicó en relación a la venta de bienes y servicios por parte de las universidades, que :

“ Es claro que las universidades no tienen el carácter de empresas; ni siquiera de empresas públicas. No se encuentra en aparte alguno de la Constitución Política una disposición en este sentido. ... Llevado este criterio al sub examine, debe deducirse sin dificultad que la venta de bienes o la prestación de servicios por parte de las universidades públicas sólo puede darse en respuesta al propósito de realizar una finalidad de orden público, asignada tanto por la Constitución como por la ley a esas instituciones: la de impulsar el progreso nacional por medio de sus actividades de investigación y transferencia científica y tecnológica.”

Adicionalmente, debe considerar el legislador que la propuesta dispone la disolución de fundaciones, empresas y sociedades vía reglamentaria, lo cual sería contrario a las normas generales y aplicables a cada una de estas figuras conforme al ordenamiento jurídico vigente, como las contenidas en la Ley N° 5338, o bien el mismo Código de Comercio, entre otras normas. Lo anterior, podría generar una inarmonicidad con el resto del ordenamiento jurídico e inclusive, ocasionar inseguridad jurídica así como un riesgo sobre la hacienda pública, considerando los bienes y costos involucrados en dichas

¹³ Oficio N° DFOE-SOC-0267 del 23 de marzo de 2020.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Al respecto, el Órgano Contralor en el oficio N° DFOE-SOC-0267 del 23 de marzo de 2020.concluyó: *“1. Cuando los objetivos estatutarios de una fundación se identifican exactamente con la función administrativa encargada a un ente público al punto que de no existir éste la fundación carecería de razón para su existencia, ambos se encuentran obligados a rendir cuentas sobre su cumplimiento.”*

¹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 6412-96, de las 15 horas 18 minutos del 26 de noviembre de 1996.

DFOE-CAP-2633

8

12 de noviembre, 2024

gestiones, además de las posibles responsabilidades ante un posible daño al socio o aliado comercial.

En cuanto al otorgamiento de la declaratoria de utilidad pública, el Estado reconoce la incidencia social de estos sujetos en la atención de necesidades de interés público y permite entonces que cuenten con beneficios. Sobre el particular, el Ministerio de Justicia y Paz es el responsable de designar, para las fundaciones, un representante del Poder Ejecutivo, encargado de velar que las actividades desarrolladas por estas cumplan con los objetivos públicos de interés para el Estado, y este representante debe informarle sobre el particular. Mediante el Informe N° [DFOE-GOB-IAD-00008](#)¹⁷, se constató que *“no hay acciones de control para procurar que el representante del Poder Ejecutivo informe acerca de si la fundación está cumpliendo los fines públicos o sobre actos que puedan perjudicar los intereses del Estado.”*

Es por lo anterior que, se recomienda al legislador que durante las discusiones de iniciativas legislativas como la presente, se aproveche la oportunidad de valorar, de cara al diseño institucional, las diferentes dimensiones del aparato público (fines, actores, recursos, procesos y normas), con el fin de determinar la suficiencia, pertinencia y funcionalidad de los cambios que se proponen así como las figuras adoptadas para la consecución de los fines de la norma.

4. Sobre el régimen de contratación pública

En complemento a lo señalado en las secciones anteriores, es relevante indicar otros vacíos en aspectos básicos que presenta este proyecto de ley y que podrían generar inconsistencias e inseguridad jurídica, limitando el cumplimiento de los objetivos propuestos, como los que se abordan a continuación.

El proyecto señala en su motivación que la Ley General de Contratación Pública, N° 9986 (LGCP), tiene regulaciones que generan una lenta adquisición de los insumos requeridos para los proyectos científicos tecnológicos; no obstante, es omiso en indicar los inconvenientes contenidos en la Ley N° 9986 para esos efectos en relación a la Ley N° 7169. El objetivo de la Ley N° 9986, es contar con procedimientos más simples pero eficaces y cuyo ámbito de aplicación es omnicompreensivo, siendo que toda la actividad contractual de los sujetos contratantes, que utilicen fondos públicos, fondos de origen público o provenientes de algún componente de la Hacienda Pública, se rija por el mismo marco normativo¹⁸.

Por otro lado, en cuanto a la autorización de Alianzas Público-Privadas, cabe recordar que el Órgano Contralor ha señalado¹⁹ sobre la correcta aplicación de dicha figura, a la luz de la regulación vigente incorporada en el artículo 3 inciso h) de la Ley N° 9986 y el artículo 13 de su Reglamento; indicando *“...que tales alianzas son procedentes en mercados en competencia cuando se desea lograr ventajas competitivas, lo que no es el caso del Inder.”*

Adicionalmente, sobre los conceptos de alianzas y la coinversión público-privada, se hace ver que los artículos no contemplan ninguna regulación particular, tampoco remite a alguna norma vigente para su constitución; en igual sentido se reitera lo señalado en el apartado anterior sobre las empresas académicas o tecnológicas, sociedades y alianzas

¹⁷ “Informe de Auditoría de Carácter Especial acerca del control de los sujetos privados de utilidad pública por parte del Ministerio de Justicia y Paz” del 11 de octubre de 2024.

¹⁸ Ver en este sentido el oficio número DCA-0271 del 19 de abril de 2023.

¹⁹ DFOE-SOS-0554 del 16 de septiembre de 2024.

DFOE-CAP-2633

9

12 de noviembre, 2024

público-privadas. Por lo anterior, se extrae una necesidad de delimitar los fines para los que se constituirán esas alianzas o la coinversión público-privada, en la cual se contemple la forma de selección del aliado o socio, y en general todos los detalles necesarios para la creación y funcionamiento de estos modelos asociativos, para que no se utilice como una forma de evadir procedimientos de contratación pública. En ese sentido, contemplar todos los escenarios posibles permite al legislador determinar eventuales vacíos, particularmente en los casos de mayor complejidad.

Otro aspecto a considerar, es que la propuesta legislativa amplía el concepto de actividad ordinaria al incluir la educación parauniversitaria y el INA; no obstante se requiere tener mayor claridad en el alcance puntual de la norma, con el fin de evitar interpretaciones excesivas de esa habilitación, pues esa inclusión implica una exclusión total de la aplicación de la LGCP. En ese sentido, conviene recordar que la actividad ordinaria es la prestación última al usuario final del servicio que da la institución, por lo que es necesario tener certeza que se trata de este concepto contenido en la LGCP o bien refiere a otra definición.

Asimismo, con la reforma propuesta en la Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica, N° 4777, todas las regulaciones contenidas en el proyecto de ley le resultan aplicables a dicho Instituto; razón por la cual también le revisten las observaciones y recomendaciones contenidas en el presente criterio.

Adicionalmente, y sin detrimento de lo antes señalado, en la propuesta legislativa se hace referencia a términos como "*Libertad constitucional de enseñanza, proyectos de extensión, empresas académicas o tecnológicas, sociedad y alianzas público-privadas del conocimiento y empresas derivadas*", entre otros, sin que se tenga claro el alcance conceptual de los mismos. Por lo cual, se sugiere al legislador detallar dicho alcance para cada uno de esos conceptos, con la finalidad de evitar interpretaciones; pues su ambigüedad puede producir tanto inseguridad jurídica como ineficacia de la norma.

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que los aspectos evaluados en el proyecto de ley "*REFORMA DE LA LEY DE PROMOCIÓN DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO Y CREACIÓN DEL MICYT PARA POTENCIAR EL USO DE LOS RECURSOS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (I+D)*", presentan elementos que deben ser revisados para asegurar su coherencia con el marco normativo vigente y la efectiva consecución de los objetivos planteados.

En particular, se destacan las preocupaciones por la ampliación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación frente a sus objetivos, la necesidad de determinar las fuentes de financiamiento, la capacidad financiera y recurso humano de la instituciones contempladas, aspectos presupuestarios, el compromiso fiscal y aplicación de la regla fiscal, la eficacia, limitaciones de las figuras asociativas seleccionadas, sean empresas, sociedades, alianzas público privadas y fundaciones y su regulación, así como implicaciones sobre el régimen de contratación pública.

Como áreas críticas se requiere contar con estudios técnicos sobre la viabilidad financiera, jurídica y operativa de la propuesta legislativa, abordar expresamente los controles del régimen público que deben ser observados en la aplicación de las figuras

DFOE-CAP-2633

10

12 de noviembre, 2024

asociativas que se proponen, realizar un análisis y clarificación para evitar riesgos en su interpretación, implementación así como vacíos y antinomias normativas .

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

Georgina Azofeifa Vindas
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

NRL/ncs

Ce: Despacho Contralor, CGR.

NI: 19999-2024

G: 2024001143-16