

Al contestar refiérase  
al oficio N° **9373**

13 de mayo de 2025  
**DJ-0830-2025**

Daniela Agüero Bermudez  
Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
Correos electrónicos: [dab@asamblea.go.cr](mailto:dab@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Solicitud de criterio relacionado con el proyecto “REFORMA AL ARTÍCULO 12 PRIMER PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LEY N° 7428 DEL 04 DE NOVIEMBRE DE 1994.”, tramitado en el expediente n° 24.664

Nos referimos al oficio n° AL-CPAJUR-2013-2025, recibido vía correo electrónico el 29 de abril pasado, mediante el cual consulta el criterio de la Contraloría General de la República (CGR, en adelante), en relación con el proyecto referenciado en el asunto anteriormente señalado que se tramita en el expediente legislativo n.° 24.664.

### I. Objeto del proyecto de ley

La iniciativa legislativa en consulta tiene por objeto realizar una reforma puntual en el primer párrafo del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR).

En lo relativo al primer párrafo del numeral 12 de la LOCGR se pretende su modificación para que indique: “(...) *Artículo 12-Órgano rector del Ordenamiento La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley. De conformidad con los artículos 11, 183 y 184 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, dada su naturaleza, no sustituye ni desplaza a la administración activa en el ejercicio de sus funciones decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa; tal y como lo precisa el inciso a) del artículo 2 de la Ley General de Control Interno, Ley N.° 8292, de fecha 04 de setiembre de 2002 (...). (...)*”.

### II. Criterio del Órgano Contralor

Es oportuno señalar que el proyecto de ley n.° 24.464, denominado *Reforma al artículo 12, primer párrafo, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley n.° 7428 del 4 de noviembre de 1994)*, guarda una estrecha relación, en cuanto a su

contenido, con otras iniciativas legislativas previamente presentadas. Entre ellas destacan el proyecto de ley n° 24.364 denominado *Ley Jaguar para impulsar el Desarrollo de Costa Rica*, así como el proyecto de ley n° 24.467 denominado *Ley Jaguar para el impulso de Desarrollo de Costa Rica*, así como la iniciativa ciudadana tramitada ante el Tribunal Supremo de Elecciones bajo el expediente n.° 413-2024, denominada *Ley Jaguar para fortalecer la gestión pública y su fiscalización*. Todas estas iniciativas tienen como común denominador incorporar expresamente en el artículo 12 LOCGR la indicación de que la Contraloría General de la República no sustituye a la Administración en el ejercicio de sus funciones propias u ordinarias.

En esta línea, resulta relevante destacar el pronunciamiento de la Sala Constitucional mediante el voto n.° 21375-2024, de 29 de julio de 2024, cuya redacción íntegra se conoció el 20 de septiembre de ese mismo año. En dicha resolución, emitida en el contexto del proyecto de ley n.° 24.364, la Sala afirmó: “(...) **es claro que la CGR no es administración activa y, por ende, esas funciones competen a la Administración. Desde la óptica del Derecho de la Constitución -valores, principios y normas- y los principios y normas básicas que rigen la gestión administrativa es claro que los órganos de control, en ningún caso, pueden sustituir o desplazar las funciones que le competen a la administración activa, de hacerlo, no solo sería inconstitucional, sino que conllevaría trastocar todo el diseño de la organización administrativa, tanto desde el punto de vista estático -organización- como dinámica -las competencias- con el consecuente perjuicio a los intereses generales.**(...)” (El destacado no es del original).

A esta resolución se suman diversos pronunciamientos institucionales que reafirman el mismo criterio. Entre ellos, se encuentran los oficios del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones emitidos en el marco de las propuestas que se pretendían someter a referéndum. En dichos documentos se concluye que la Contraloría General de la República no forma parte de la administración activa y que las iniciativas legislativas referidas —muy similares a la que ahora se analiza— no constituyen una innovación ni una reforma real, por cuanto el principio que intentan establecer ya está reconocido en el ordenamiento jurídico vigente. Incluso, se ha señalado que carecen de interés actual las propuestas de este tipo.

En este sentido, pueden consultarse, entre otros, el oficio n° AL-DEST-OFI-403-2024 del 5 de noviembre de 2024 y resolución n° 8399-E9-2024 del 13 de noviembre de 2024 del Tribunal Supremo de Elecciones, ambos documentos emitidos en el contexto del trámite del proyecto de ley n° 24.467 denominado *Ley Jaguar para el impulso de Desarrollo de Costa Rica*; así como el oficio AL-DES-OFI-531-2024 del 26 de noviembre de 2024 del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y la resolución n° 9068-E9-2024 del 4 de diciembre de 2024 del Tribunal Supremo de Elecciones, ambos pronunciamientos emitidos en el contexto del trámite del expediente n° 413-2024 denominada *Ley Jaguar para fortalecer la gestión pública y su fiscalización*.

Nótese que el proyecto de ley n° 24.664 -venido en consulta- fue presentado el 24 de octubre del 2024, es decir, después de haberse conocido la sentencia completa de la Sala Constitucional supra mencionada, pero antes de que se emitieran los pronunciamientos del Departamento de Servicios Técnicos y del Tribunal Supremo de Elecciones. Esto evidencia que el contexto en que se presentó esta iniciativa era distinto al que prevaleció al concluir el análisis legislativo de propuestas anteriores, lo que sustenta la falta de oportunidad y pertinencia de la reforma planteada.

En virtud de lo expuesto, puede afirmarse que distintas instituciones se han pronunciado sobre esta reforma y han coincidido en que no aporta valor normativo ni responde a una necesidad. Esto se debe a que los aspectos que pretende regular ya se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico vigente y a la inexistencia de casos concretos que evidencien que la Contraloría General ha sustituido a la Administración en el ejercicio de sus funciones esenciales.

En ese sentido, cabe recordar que durante el trámite del expediente legislativo n.° 24.464, denominado Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica, la entonces ministra Laura Fernández afirmó, en su comparecencia ante la Comisión de Gobierno y Administración, que existía una bitácora con casos de coadministración por parte de la Contraloría General de la República. Sobre este punto, la Sala Constitucional, mediante resolución n.° 2025-668, declaró con lugar el recurso de amparo tramitado bajo el expediente n.° 24-034374-0007-CO, al determinar que el Ministerio de la Presidencia vulneró el derecho fundamental de petición. Esto por cuanto no brindó una respuesta efectiva a la solicitud de acceso a dicha bitácora de ejemplos de coadministración, la cual había sido anunciada públicamente por la exministra en su comparecencia del 19 de noviembre de 2024.

En relación con lo anterior, la misma exministra indicó posteriormente a la Sala Constitucional, mediante el oficio MP-DMP-OF-0830-2024, que: *“(...) en este caso, no se puede brindar lo solicitado, a causa de una imposibilidad, dado que es una información que como tal no tenemos, sino que puede ser directamente consultada en la página de la Contraloría General de la República (...)”*. Esta respuesta deja en evidencia que la bitácora ofrecida no existía, al igual que los supuestos casos de coadministración que se han esgrimido como justificación para reformar el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Lo anteriormente comentado revela que no ha existido un problema que deba ser atendido vía reforma legal, la supuesta coadministración fue un discurso ayuno de evidencia, que a fuerza de reiteración se ha intentado instalar en distintos ámbitos sin justificación alguna. Así las cosas, estas iniciativas presentadas como mecanismos para fortalecer a la entidad no superaron el control constitucional y fueron reducidas a su mínima expresión. La normativa vigente es clara y pretender reforzar que la entidad no

coadministra a partir de un proceso de referéndum que pretendió diezmar la competencias del órgano contralor, lejos de fortalecer el sistema de fiscalización, lo debilita.

Otro ejemplo ilustrativo de los pronunciamientos judiciales que confirman que la Contraloría General de la República no incurre en coadministración es la resolución n.º 04630-2024, emitida el 18 de julio de 2024 por el Tribunal Contencioso Administrativo, en la que se señala:

*“(...) Luego, no lleva razón la demandante cuando señala que en materia de elaboración, aprobación, modificación y aplicación de metodologías aplicables a modelos tarifarios, la ARESEP, no está sujeta a la fiscalización de la CGR, pues esas tarifas son pagadas por el ICE con fondos públicos, los cuales son parte de la Hacienda Pública, de modo que su determinación sí está sujeta al examen del órgano contralor. Así, los actos impugnados -NºDFOE-AE-IF-00009-2019 y conexos, los cuales refieren a la acción recursiva ejercida por la demandante contra el acto final-, no constituyen una invasión arbitraria de las competencias otorgadas por ley a la ARESEP, por cuanto lo dispuesto por la CGR tiene como antecedentes el hallazgo de desaplicaciones metodológicas dispuestas por la propia ARESEP, así como la inobservancia de elementos reglados del acto de fijación de tarifas, tales como el principio de servicio al costo; y las órdenes giradas no obligan a la aplicación de una metodología tarifaria determinada, sino a la elaboración de propuestas metodológicas o modificaciones, pero, acatando las máximas que deben observar la actora en la realización de su función reguladora. **Se sigue que no se trata de una coadministración, en tanto en ningún momento la CGR ha sustituido las competencias del ente regulador respecto de la fijación de las tarifas que debe pagar el ICE a los generadores privados de energía eléctrica, limitándose a indicar a la ARESEP, situaciones puntuales en las que debe cumplir con los parámetros de legalidad y eficiencia, e incluso dejar de incurrir en omisiones, como es el caso de las tarifas relacionadas con la generación de energía eléctrica utilizando la tecnología eólica. Es menester señalar en el accionar de la CGR, no se ha violentado tampoco el principio de legalidad, y por el contrario, ésta ha ejercido las potestades que le confiere el ordenamiento jurídico, y que como poderes-deberes, estaba obligada a realizar, a riesgo de incurrir en una desatención y omisión de cumplimiento de las competencias que le han sido atribuidas. No se ha violentado tampoco el principio de legalidad por parte de la CGR, al llevar a cabo un procedimiento de fiscalización para el cual no se encuentra autorizada, pues es claro que sí cuenta con las potestades que le confiere el ordenamiento jurídico para realizar la fiscalización aquí cuestionada. (...)**” (El destacado no es del original).*

Este órgano contralor, a la luz del contexto anteriormente expuesto y en vista de la similitud, particularmente en su contenido, de la reforma aquí planteada con las diferentes propuestas de modificación de este mismo párrafo del artículo 12 de la Ley Orgánica del Contraloría General de la República por vía de referéndum, así como del parecido con el

texto que se tramita bajo el expediente legislativo n° 24.467 denominado “Ley Jaguar para el impulso del Desarrollo de Costa Rica”, considera que existe una evidente falta de necesidad de realizar esta modificación normativa por lo ya referido, sobre todo debido al análisis que sobre este particular ya efectuaron distintas instituciones, descartando la indicada reforma.

En complemento a lo ya expuesto, es pertinente recordar que, según la Declaración de Lima<sup>1</sup>, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son organismos de control externo encargados de supervisar la gestión y las finanzas públicas, manteniéndose independientes de las entidades fiscalizadas. A diferencia del control interno —que recae bajo la responsabilidad de la administración activa—, las EFS, como es el caso de la Contraloría General de la República evalúan la eficacia de ese control sin intervenir en la gestión ni asumir funciones operativas. Su función se limita a proporcionar observaciones, recomendaciones y disposiciones, manteniendo la objetividad, imparcialidad y evitando toda forma de coadministración. Este modelo, coherente con los estándares internacionales y el marco jurídico costarricense, garantiza que la responsabilidad sobre la toma de decisiones se mantenga exclusivamente en manos de la administración activa..

En línea con lo anterior, el modelo de control vigente en nuestro país se ajusta plenamente a las mejores prácticas internacionales. De conformidad con el artículo 9 de la Ley General de Control Interno (Ley n.° 8292), el sistema institucional de control interno está compuesto por dos actores fundamentales: la administración activa y la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a esa Ley. El numeral 2 inciso a) de ese mismo cuerpo normativo define *administración activa*, desde el punto de vista funcional, como “la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración”, y desde el punto de vista orgánico, como “el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia”.

Es claro que los órganos de control o fiscalización deben actuar con independencia respecto de la administración activa, lo cual obedece a la distinta naturaleza y función que les caracteriza. En el ejercicio de sus potestades fiscalizadoras, dichos órganos no ejecutan actos propios de la actividad administrativa de los entes fiscalizados; por el contrario, requieren del accionar de la administración activa para poder ejercer su función de control y dar seguimiento al cumplimiento de sus observaciones, recomendaciones y disposiciones.

---

<sup>1</sup> ART. 3 Control interno y externo. 1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo. 2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente. 3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizador (sic) Superior a un control total.”

Este diseño responde al modelo de fiscalización adoptado por el Estado costarricense, el cual se enmarca en el denominado Ordenamiento de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública. Dicho ordenamiento se encuentra constituido por diversos cuerpos normativos, entre ellos: la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la Ley General de Contratación Pública, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y la Ley General de Control Interno. Asimismo, se sustenta en competencias de rango constitucional, expresas e implícitas, que refuerzan el mandato de fiscalización sobre la Hacienda Pública.

De la forma expuesta dejamos atendido el requerimiento formulado, señalando que la Contraloría General realiza las observaciones aquí emitidas con el propósito de asegurar la independencia de la fiscalización concedida en el artículo 183 de la Constitución Política, así como el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública, siendo que no existen motivos ni necesidad de efectuar la reforma planteada en el presente proyecto de ley.

Lic. Luis Diego Ramirez Gonzalez  
**Gerente de División**

Licda. Rosa Fallas Ibañez  
**Gerente Asociada**

Lic. David Oconitrillo Fonseca  
**Fiscalizador**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales