

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 22820**

26 de noviembre, 2025
DFOE-CAP-2098

Señora
Cinthya Díaz Briceño
Jefa de Comisiones
Comisiones Legislativas IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA
krisia.montoya@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “Reforma al artículo 28 de la Ley Sistema Banca para el Desarrollo, Ley N.º8634 de 23 de abril de 2008 y sus reformas”, expediente legislativo n.º25.215

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPAAGROP1241-2025 del 21 de octubre de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Reforma al artículo 28 de la Ley Sistema Banca para el Desarrollo, Ley N.º8634 de 23 de abril de 2008 y sus reformas”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.215, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

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

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende “*mejorar el artículo 28 de la Ley 8634, eliminando la rigidez de un registro único administrado por el Ministerio de Industria y Comercio (MEIC) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), manteniendo con estas instituciones la coordinación e interacción técnica, pero dotando al SBD de mayor capacidad de gestión, en donde se le dé la posibilidad de promover los servicios de apoyo no financiero y de desarrollo empresarial*”.

DFOE-CAP-2098

2

26 de noviembre, 2025

Para lo anterior, se encarga a la Secretaría Técnica del Sistema Banca para el Desarrollo (SBD), bajo la dirección del Consejo Rector, la articulación, gestión, asignación, transferencia y canalización de recursos de los servicios no financieros y de desarrollo empresarial. Para lo anterior, el Consejo Rector debe aprobar programas, mecanismos de acreditación, selección y seguimiento de oferentes prestadores de estos servicios.

Por otra parte, se dispone que para los integrantes y participantes del SBD acreditados, el Consejo Rector, podrá diseñar y ejecutar programas específicos de desarrollo empresarial, orientado a fortalecer sus capacidades técnicas, de gestión y de colocación de recursos.

Finalmente, se indica que los convenios, contrataciones y gestiones, que se realicen con los recursos de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, se consideran actividad ordinaria y se excluyen de la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

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

1. Acceso a los servicios no financieros y de desarrollo no empresarial para no beneficiarios del Sistema Banca para el Desarrollo

Con la propuesta legislativa se autoriza al Consejo Rector, a través de la Secretaría Técnica, a diseñar y ejecutar programas específicos de desarrollo empresarial para fortalecer las capacidades técnicas, de gestión y de colocación de recursos de los integrantes y participantes del SBD acreditados. Así las cosas, todo integrante y ente acreditado podría acceder a los servicios no financieros y desarrollo empresarial, en detrimento de los beneficiarios dispuestos en la Ley N.º 8634; al respecto, se destaca que no se aportan justificaciones técnicas para que dichos entes puedan acceder a estos recursos, ni se establecen condiciones de interés público que justifique dicho acceso.

En esa línea, tal disposición debe ser valorada a la luz de los objetivos de creación del SBD dispuestos en la Ley N.º 8634, enfocados en financiar e impulsar proyectos productivos, viables para promover la movilidad social de emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas y los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, modelos asociativos empresariales de la economía social solidaria y los beneficiarios de microcrédito.

En línea con lo anterior, se destaca la tendencia de utilizar los servicios no financieros y de desarrollo empresarial en sujetos que no son beneficiarios del SBD, lo cual pone en riesgo la atención integral de los mismos. Recientemente se promulgó la Ley Dinamización del Sistema de Banca para el Desarrollo, N.º 10522, mediante la cual se reformó el artículo 29 de la Ley N.º 8634 para autorizar al Fondo Nacional de Desarrollo a brindar acompañamiento técnico y económico por medio de servicios de apoyo empresarial para la creación y consolidación de nuevos operadores financieros.

DFOE-CAP-2098

3

26 de noviembre, 2025

2. Actividad ordinaria y aplicación de la Ley General de Contratación Pública N.º 9986

En la propuesta legislativa se dispone que los convenios, contrataciones y gestiones que se realicen con los recursos destinados a servicios no financieros y de desarrollo empresarial se consideren actividad ordinaria del SBD y por lo tanto no se aplican los procedimientos de la Ley N.º 9986.

La actividad ordinaria se define en el inciso a) del artículo 2 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, Decreto Ejecutivo N.º 43808, como *“...la actividad o servicio que constituye la prestación última o final de la Administración que realiza frente al usuario o destinatario final.... La contratación de los medios necesarios para el ejercicio de la actividad ordinaria debe realizarse observando los procedimientos establecidos en la Ley General de Contratación Pública y este Reglamento”*.

En igual sentido, la Sala Constitucional, ha indicado¹ que la actividad ordinaria corresponde a *“...la actividad o servicio que constituye la prestación última o final de la Administración que realiza frente al usuario o destinatario final, actividad o servicio que deben estar definidos previamente en la ley, y cuyo desarrollo puede hacerse mediante reglamento autónomo o de servicio, pero no ejecutivo”*. Por lo tanto, no abarca *“...la actividad propia que desempeña cada institución u oficina pública, entendida como los medios necesarios para el cumplimiento de los fines legales asignados a cada institución y oficina pública, ni de su funcionamiento, en tanto todas y cada una tiene encomendados fines específicos, por cuanto esto implicaría hacer nugatorio el régimen de la contratación administrativa (licitación pública)”*.

Por lo anterior, la actividad ordinaria corresponde al servicio o prestación que se suministra directamente al usuario final, por lo que la excepción de actividad ordinaria aplica respecto del usuario del servicio público y no para proveedores de la Administración². Siendo improcedente catalogar como actividad ordinaria los medios que utiliza la administración para brindar la prestación final al usuario. Al respecto la Contraloría General de la República ha manifestado³ que:

“1. “ No forman parte de ese concepto los contratos para realizar actividades que cumplen una relación de medios para alcanzar fines, entre las cuales se incluyen aquellas realizadas para su instalación (por ejemplo compra o arrendamiento de edificios, mobiliario, construcción de obras, etc.); ni las que se deban efectuar para su funcionamiento (arrendamiento o compra de equipos, vehículos, útiles, materiales, etc.); ni para el transporte de productos para su uso o comercio, ni la información u otra clase de prestaciones ajenas a la finalidad inmediata de su servicio. 2. En términos más simples, los medios para alcanzar el fin último que debe cumplir la entidad, no pueden

¹ Resolución N.º 6754-1998 de las 15:36 horas del 22 de setiembre de 1998. En ese sentido se aclara que el alcance del concepto de actividad ordinaria regulado en la Ley de Contratación Administrativa, N.º 7494, vigente al momento de emisión de la presente resolución no ha sufrido modificaciones con la promulgación de la Ley General de Contratación Pública N.º 9986.

² En ese sentido se pueden consultar los dictámenes de la Procuraduría General de la República ha señalado en los dictámenes N.º PGR-C-070-2023 del 11 de abril de 2023 y PGR-C-010-2025 del 23 de enero del 2025.

³ Oficio DCA-1522 del 20 de mayo de 2022.

DFOE-CAP-2098

4

26 de noviembre, 2025

considerarse actividad ordinaria. 3. No es actividad ordinaria la compra de materia prima o materiales, aun cuando sean para producir el fin último de la Administración.”

De esta forma, no es jurídicamente procedente que se catalogue como actividad ordinaria el aprovisionamiento de los servicios no financieros y de desarrollo empresarial, puesto que la adquisición de los mismos corresponden a un medio para brindar la prestación última al beneficiario. La actividad ordinaria comprende solamente el servicio que se brinda directamente a los beneficiarios del SBD dispuestos en el artículo 6 de la Ley N.º 8634.

Considerando lo expuesto, con el proyecto de ley se **redefiniría** el concepto de actividad ordinaria, lo cual además de ser contrario a la técnica y a los principios constitucionales de contratación pública, principalmente al principio de licitación dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política, genera además inseguridad jurídica para el operador jurídico que debe aplicar los procedimientos de contratación pública.

Por otra parte, en la iniciativa legislativa se indica que la contratación de servicios no financieros y de desarrollo empresarial estarán comprendidas dentro de las exclusiones previstas en el artículo 2, inciso j) de la N.º 9986, en la cual se excluyen del alcance de dicha Ley *“La actividad contractual de los sujetos beneficiarios de los incisos c) y d) del artículo 15 de la Ley 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo”*.

En ese sentido, la Sala Constitucional en el voto N.º 028774-2024 del 1 de octubre de 2024, ha señalado que de acuerdo con el artículo 182 de la Constitución Política *“la licitación debe entenderse el mecanismo, modalidad, medio o conjunto de principios a los que debe sujetarse el Estado -en el sentido más amplio- para poder realizar su actividad de contratación, por cuanto en ella se dan cumplimiento a los principios constitucionales que informan la contratación administrativa como son la libre competencia, igualdad, publicidad, transparencia y controles, entre otros. (...) todo lo anterior, con el objeto de procurar una sana administración de los fondos públicos...”*. Por lo tanto, las contrataciones asociadas a los servicios no financieros y de desarrollo empresarial deben necesariamente seguir los procedimientos de contratación pública dispuestos en la Ley N.º 9986.

En línea con lo anterior, se destaca que con la promulgación de la Ley N.º 9986 se establece un único régimen de contratación aplicable a la totalidad de las entidades contratantes, lo que promueve mayor transparencia y rendición cuentas, cualquier régimen excepcional que se establezca debilita tales objetivos.

Considerando lo expuesto se sugiere al legislador que las contrataciones relacionadas con los servicios no financieros y de desarrollo empresarial del SBD no sean consideradas como actividad ordinaria ni se les excluya de los procedimientos dispuestos en la Ley N.º 9986.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que la presente iniciativa legislativa, al autorizar utilizar los servicios no financieros y desarrollo empresarial a los integrantes y operadores del SBD pone en riesgo la atención integral de los beneficiarios de la Ley N.º 8634. Además, se desvirtúa el concepto de actividad ordinaria al catalogar como tal actividades de contratación pública que deben seguir los procedimientos dispuestos en la Ley N.º 9986.

DFOE-CAP-2098

5

26 de noviembre, 2025

Finalmente, la CGR 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

Joselyne Delgado Gutiérrez
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

MTVA/ncs

Ce: Despacho Contralor, CGR
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR

NI: 24272-2025
G: 2025000952-23