

Al contestar refiérase
al oficio n.º **05154**

28 de abril de 2026
DCP-0095

Señora
Daniela Agüero Bermúdez
Jefe del Área Legislativa VII
Asamblea Legislativa
dab@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley No.24821, denominado “Reformas a varios artículos de la Ley No. 9986, Ley General de Contratación Pública, del 27 de mayo de 2021, y sus reformas”.

Nos referimos a su oficio AL-CPAJUR-1756-2026 de 26 de marzo de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley de referencia, tramitado mediante el expediente legislativo n.º24.821, ante lo cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del órgano contralor.

I. 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 el pronunciamiento de dichos temas competaría a otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

II. Criterio de la División

En razón de encontrarnos ante un texto sustitutivo del proyecto de ley No. 24.821, se procederá a emitir las valoraciones de este órgano contralor sobre las observaciones y sugerencias realizadas al texto base que no fueron consideradas, así como a aquellas reformas que se incorporaron por primera vez en la nueva versión del proyecto de ley.

Se omite pronunciamiento sobre las reformas que fueron eliminadas en el texto sustitutivo, a saber los artículos 46, 47, 86, 93, 118 y 119 del texto base.

1.- Régimen de prohibiciones para contratar

En relación con el artículo 28 inciso b) de la LGCP, se observa que se mantuvo la reducción de la cobertura de la prohibición actual, al proponer que ésta aplique únicamente a aquellos servidores mencionados en el artículo 25 de la LGCP, entendiendo como tales, quienes participan directa o indirectamente en el procedimiento de contratación pública.

Es por ello que si se aprueba la reforma, se estaría eliminando la prohibición que tienen actualmente todos los servidores públicos para participar en las contrataciones que promueva la propia entidad en la que estos prestan sus servicios, lo cual aumenta el riesgo de eventuales conflictos de interés que la ley pretende evitar con el texto vigente.

En esa línea, reiteramos que si la reforma al artículo 28 lo que busca es quitar restricciones porque estiman que son barreras de entrada para potenciales oferentes, eliminando parcialmente la prohibición actual de los funcionarios antes indicados (inciso b), así como de las personas físicas y jurídicas que tienen prohibición por su grado de parentesco con dichos funcionarios (inciso c), d), i) y k)), tal medida debería partir no de una presunción sino de una evaluación de la situación actual, es decir, tener por acreditada la situación a resolver.

Lo anterior con el fin de que si se toma la decisión de volver a la regulación de la ley anterior, exista un respaldo objetivo que justifique la reforma en relación con el fortalecimiento del mercado y la competencia en la adquisición de bienes, servicios y obras.

En relación con el último párrafo que se agrega al artículo 28, se observa que se mantuvo la prohibición de solicitar a los potenciales oferentes y contratistas la declaración de beneficiarios finales en cualquier tipo de procedimiento, por lo que se reitera la sugerencia de mantener el texto vigente, toda vez que de aprobarse la reforma, la administración contratante no tendría ningún mecanismo para verificar la prohibición de los incisos c) y k), que prohíben contratar a las personas jurídicas privadas en las que sean beneficiarios finales alguna de las personas señaladas de los incisos a) y b) de ese mismo artículo o el cónyuge, el compañero, la compañera o los parientes indicados en el inciso j).

Es importante recordar que con la regulación existente en la LGCP y su Reglamento, la única que puede tener acceso a la información de la declaración sobre beneficiarios finales que aportan los oferentes al concurso es la administración contratante, tal y como lo señala el artículo 32 del Reglamento que dice: *“La información declarada respecto a los beneficiarios finales será únicamente para consulta y verificación por parte de la Administración contratante a fin de verificar las prohibiciones establecidas en el artículo 28 incisos c) y k) de la Ley General de Contratación Pública.”*

Es por ello que si se aprueba esta reforma, la administración contratante no podría verificar la veracidad de la prohibición antes indicada, salvo que la reforma incluyera la posibilidad de que la administración contratante tuviera el acceso a la información que tiene de la Contraloría General y la Dirección de Contratación Pública, mediante solicitud al Banco Central de Costa Rica y únicamente para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 28.

Esto permitiría tener un mayor control de la confidencialidad de la información de los beneficiarios finales y de las personas que la accedan, sin afectar las potestades de la administración contratante para verificar el cumplimiento del régimen de prohibiciones.

En relación con el artículo 30, se reitera la sugerencia de mantener el texto actual de la norma, toda vez que la desafectación se justifica cuando exista la prohibición y no frente a indicios como lo propone la reforma.

Es por ello que si existe duda o sólo indicios de que exista prohibición, se puede hacer la consulta respectiva a la Dirección de Contratación Pública, tal y como se propone, acertadamente, en la reforma de este mismo artículo.

En relación con el inciso b) del artículo 30, se debe revisar si la referencia al inciso f) del artículo 28 es correcta, toda vez que la prohibición de las personas jurídicas en las cuales ejerzan algún puesto de dirección o representación, el cónyuge, el compañero, la compañera o los parientes, está regulada en el inciso k) del artículo 28.

Este mismo comentario aplica para el último párrafo del artículo 30 donde de nuevo se hace referencia a indicios de incurrir en la causal de prohibición.

2.- Procedimiento de selección del adjudicatario y régimen de impugnación.

La transparencia es uno de los pilares del modelo de gestión de las compras públicas, la cual fue fortalecida con la obligatoriedad del uso del sistema digital unificado y la sanción de nulidad absoluta de las contrataciones que se tramiten fuera de dicho sistema.

Es por ello que la reforma del artículo 16 para incluir la obligatoriedad del uso del sistema digital unificado para las instituciones públicas que están en competencia, resulta un acierto de frente a la resolución de la Sala Constitucional No. 2025-005944 de las 9:20 horas del 26 de febrero de 2025 adicionada en resolución 2024-022483 de las 12:00 horas del 7 de agosto de 2024, que declaró inconstitucional la aplicación de la LGCP al Instituto Costarricense de Electricidad.

Aunado a ello, se observa que en el texto sustitutivo se incluyó la reforma al artículo 20 de la “Ley No. 8660, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones”, para incorporar la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento como

normativa supletoria para la adquisición de bienes y servicios que realice el ICE, lo cual es un acierto para dar seguridad jurídica al sistema de compras públicas.

Aunado a ello, se incluyó en el artículo 20 la obligatoriedad para las empresas del ICE de utilizar el sistema digital unificado para sus contrataciones, lo cual también es un acierto en línea con el principio de transparencia.

Con respecto a la propuesta para que se indique que el sistema digital unificado está subordinado a las normas, reiteramos que es innecesario pues de acuerdo con el principio de jerarquía normativa existe un orden en que se deben aplicar y un criterio para solucionar las contradicciones que se presenten entre normas de distinto rango. Es por ello que si se presenta una contradicción entre el sistema y la normativa, se debe acudir a ese principio para su solución.

En relación con la referencia que se incorpora en el último párrafo del artículo 16, en el sentido de que el Sistema se utilizará *“como un medio facilitador del procedimiento contractual”*, debe quedar claro que esta frase no cambia la obligación que tienen las instituciones en competencia de utilizar el sistema digital unificado para todas sus contrataciones, de manera tal que sea congruente con el primer párrafo del artículo 16.

Con respecto a la reforma del artículo 41, se reitera que los descuentos se deben presentar con la oferta y si son posteriores estos se consideran sólo para efectos de ejecución y no para la evaluación de las ofertas.

Asimismo, se reitera la recomendación de incluir en el artículo 41, el siguiente texto que regula la mejora del precios en el artículo 99 del Reglamento a la LGCP, al indicar que *“es posible mejorar los precios que fueron indicados desde la oferta cuando así se establezca en el pliego de condiciones. Dicha facultad la podrán ejercer todos los oferentes que hayan presentado su oferta económica, una vez realizados los estudios de razonabilidad sobre los precios originalmente ofertados. Los precios una vez mejorados serán considerados para efectos comparativos y también deberán ser sometidos al respectivo análisis de razonabilidad del precio.”*

Aunado a ello, es importante aclarar las razones por las que en la reforma se indica la posibilidad de ofrecer descuentos sólo en suministros y servicios, siendo que en la normativa vigente no se hace esa distinción.

En el artículo 42 se observa que el texto sustitutivo aclara que la decisión de solicitar el presupuesto detallado al adjudicatario se hará cuando la naturaleza del contrato lo determine, acudiendo a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica. En ese sentido, se entiende que no puede ser una decisión antojadiza, no obstante puede seguir siendo igual de indeterminada pues no se establecen parámetros en la ley para hacer esa valoración.

Es por ello que se sugiere mantener la norma vigente que establece que el presupuesto detallado únicamente se presenta con posterioridad a la adjudicación y antes de la suscripción del contrato, sin hacer distinción sobre la naturaleza del contrato.

En relación con el último párrafo que señala que *“En los contratos de suministros y de servicios, cuando así lo amerite la naturaleza del objeto contractual, la Administración podrá solicitar el presupuesto detallado como un requisito de la oferta”*, reiteramos que uno de los avances de la LGCP en relación con la simplificación de trámites, consistió en que el análisis de la razonabilidad del precio para la selección del contratista se hace con el precio de referencia que regula el artículo 34 de la LGCP, a efectos de determinar los precios ruinosos o excesivos.

Es por ello que si se deja la posibilidad de que el presupuesto detallado se solicite a los oferentes en la etapa de selección del contratista, se estaría abriendo la posibilidad de volver a un análisis de razonabilidad de precios con base en el presupuesto detallado y no en el monto global de la estructura del precio, como se realiza con la normativa vigente.

Dicha posibilidad sería un retroceso en la agilidad y eficiencia del trámite de la contratación, al incrementarse nuevamente las impugnaciones por simples errores materiales que no son relevantes ni generan ventaja indebida, por lo que se sugiere mantener el texto actual, máxime que en la exposición de motivos no se indican las razones del cambio.

Con respecto a contrataciones de obra pública, no se considera procedente la reforma propuesta, toda vez que cuando el objeto de la contratación incluye el diseño y la construcción, es fundamental que el adjudicatario presente un presupuesto detallado que cubra todas las etapas de la obra.

En ese sentido, se debe recordar que en la modalidad de cotización a suma alzada (artículo 175 inciso b), utilizada en contratos que incluyen diseño y construcción, así como en la modalidad de llave en mano (artículo 176 incisos b y c), el contratista asume un mayor riesgo en razón de que el precio es fijo para la realización de toda la obra durante el plazo pactado.

Es por ello que si el adjudicatario no presenta un presupuesto que incluya las dos etapas (diseño y construcción), no se estaría ante un precio fijo en los términos que señalan las normas supra citadas y por consiguiente aumentaría el riesgo en contra de la administración contratante con un potencial perjuicio para el erario.

Esta omisión podría causar que los oferentes presenten propuestas con precios bajos para obtener la adjudicación y posteriormente al concluir la etapa de diseño, presentar presupuestos mayores que requieran adendas contractuales, lo cual sería contrario a los principios de eficiencia y transparencia, distorsionaría la competencia y aumentaría el riesgo de sobre costos y retrasos en los proyectos.

Es por ello que, de conformidad con el inciso b) del artículo 175 y los incisos b) y c) del artículo 176 del Reglamento de la LGCP, para las contrataciones que incluyan las etapas de diseño y construcción de manera conjunta, se debe tener claro que la modalidad de pago corresponde a una cotización de suma alzada, en las que su precio es una suma global fija, por lo que el adjudicatario tiene que presentar un presupuesto global con el desglose de los entregables principales, incorporando todas las etapas pactadas en la contratación.

La Contraloría General es consciente que para ese momento no se puede aportar el detalle específico porque aún no se cuenta con diseños finales, sin embargo, se requiere que el adjudicatario aporte el presupuesto que sustenta el desglose de precio contenido en la oferta.

Es importante señalar además que si se posterga la entrega del presupuesto de la obra hasta que se cuente con los diseños, no se podría declarar insubsistente el concurso a efectos de readjudicar el contrato al siguiente oferente elegible del concurso (artículo 52 de la LGCP), toda vez que se estaría de frente a un contrato en ejecución en el que ya se llevó a cabo la etapa de diseño.

Con respecto al artículo 49 que regula la subcontratación, de la revisión del texto propuesto, se entiende que en el primer párrafo lo que se busca es definir la subcontratación como *“la delegación a un tercero de la ejecución de parte del objeto contractual”* y aclarar lo que no se considera subcontratación, a saber, *“la adquisición de bienes y servicios que contrate el contratista para cumplir con el objeto contractual”*.

Al respecto, se sugiere cambiar la frase *“Los subcontratos implican la delegación a un tercero de la ejecución de parte del objeto contractual”* por *“Los subcontratos implican la ejecución a través de un tercero de parte del objeto contractual”*, lo anterior con el fin de no generar confusión en razón del significado de la palabra “delegación” en el ámbito jurídico.

Aunado a ello, se observa que se mantuvo la eliminación de la prohibición para participar en varias ofertas como subcontratista, por lo que se reitera que dicha reforma es innecesaria pues en la norma vigente se dispone que *“En casos excepcionales, cuando se acredite que en el mercado existe un número limitado de eventuales subcontratistas, la Administración podrá, de manera razonada, habilitar en el pliego de condiciones la posibilidad de que un mismo subcontratista sea ofrecido por diferentes oferentes”*, con lo cual se resuelve el problema de que un mismo proveedor pueda participar como subcontratista en varias ofertas de un mismo concurso.

En ese sentido, considera este órgano contralor que eliminar la prohibición podría aumentar el riesgo de ofertas colusorias, porque al menos en la parte del objeto contractual que corresponda ejecutar al subcontratista, se podrían presentar eventuales acuerdos entre los oferentes en perjuicio del interés público. Es por ello que es mejor mantener el texto vigente, con el fin de no aumentar el riesgo por ese motivo.

En relación con el reemplazo a un subcontratista se recomienda agregar que además de verificar que cumple con los mismos requisitos del subcontratista anterior, también debe cumplir con los requisitos del pliego de condiciones en lo que corresponda.

Asimismo, se sugiere agregar que el reemplazo del subcontratista no podrá afectar el plazo pactado ni el cumplimiento de las condiciones contractuales.

Se observa también que en el texto sustitutivo se incluyó un párrafo nuevo para que en los contratos de obra pública el oferente deba declarar en su oferta únicamente el listado de las actividades a subcontratar. Sin embargo, el adjudicatario estará obligado a aportar el listado completo con indicación de los subcontratistas que participarán en la ejecución de la obra.

Al respecto, se considera que dicha reforma puede ser perjudicial para la transparencia del concurso, toda vez que en ese supuesto no se conocerá la identidad del subcontratista hasta después de adjudicada la contratación, por lo que no será hasta ese momento que se podrá validar el cumplimiento de los requisitos solicitados por el pliego de condiciones, así como de la existencia o no de prohibiciones para contratar.

Es por ello que se recomienda mantener el texto como se encuentra en la actualidad, a fin de no causar inconvenientes al proceso de contratación, producto de la posibilidad de acreditar la idoneidad del subcontratista, hasta después de la adjudicación del contrato.

En relación con el artículo 50 de la subsanación y aclaración de ofertas, se observa que se incluyó un párrafo nuevo que dice: ***“Podrán ser susceptibles de subsanación los defectos que contenga una oferta, siempre y cuando con ello no se otorgue una ventaja indebida, para lo cual los defectos u omisiones a subsanar deberán estar referidos a hechos ocurridos antes de la presentación de la oferta, que no pueden ser modificables por el oferente y a hechos alegados en la oferta, aunque no acreditados.”***

De acuerdo con el texto transcrito y destacado en negrita, pareciera que sólo es posible la subsanación de hechos ocurridos antes de la presentación de la oferta y hechos alegados en la oferta pero no acreditados, lo cual es una definición cerrada que no permite valorar otros supuestos en el que podría darse la subsanación sin otorgar ventaja indebida a alguno de los oferentes.

En razón de lo anterior se sugiere mantener la versión actual del texto, con el fin de no limitar la posibilidad de subsanar aspectos de la oferta que no se enmarquen en los dos supuestos antes indicados.

Con respecto al párrafo que indica: ***“Las solicitudes de subsanación adicionales podrán generar responsabilidad de las personas funcionarias encargadas del análisis de las ofertas, que han sido producto de dolo o culpa grave.”***, se recomienda valorar su inclusión, toda vez que podría

desincentivar el uso de la figura de la subsanación ante el riesgo de originar responsabilidad de las personas encargadas del análisis de las ofertas.

En ese sentido, se recuerda que cualquier actuación irregular de un funcionario público que se realice con dolo o culpa grave podría generar responsabilidad, por lo que la inclusión expresa de esta disposición es innecesaria

Por último, se reitera la necesidad de diferenciar entre la prohibición de nuevas subsanaciones y la posibilidad de pedir aclaraciones a una subsanación ya pedida, la cual no se considera como una nueva subsanación.

3.- Etapa de ejecución del contrato.

En relación con el artículo 105 se reitera la necesidad de aclarar el motivo de distinguir entre reprogramación y prórroga de la fecha de entrega, cuando en la especie, tanto la reprogramación como la prórroga tienen el efecto de modificar el plazo original del contrato con el fin de ajustarlo a las circunstancias que lo justifiquen.

En ese sentido se observa que la reforma señala que la reprogramación de la fecha de entrega aplica cuando existan demoras ocasionadas por la misma administración o por causas ajenas al contratista originadas por caso fortuito o fuerza mayor y la prórroga cuando se agreguen servicios, obras o circunstancias que justifiquen de manera técnica y razonable un plazo mayor.

Sin embargo en ambas se trata de ajustes al plazo por causas no imputables al contratista, por lo que no se entiende la necesidad de hacer la distinción entre ambos términos.

A mayor abundamiento se debe indicar que la introducción del término "reprogramaciones" es redundante y puede generar confusión, dado que la reprogramación de lo planificado para cumplir con el objeto contractual es un requisito para otorgar la autorización de una prórroga o suspensión del plazo contractual, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 281 del Reglamento a la LGCP, la Administración deberá valorar la solicitud de prórroga del contratista considerando las afectaciones en la programación de la ejecución contractual, conforme a lo que le haya acreditado y probado el contratista en su requerimiento.

Cuando la Administración autoriza una prórroga o suspensión del plazo de ejecución del contrato vigente conlleva necesariamente la ampliación de la fecha de finalización del contrato. Para ello la Administración deberá otorgar dicha prórroga conforme a las afectaciones en la ruta crítica del programa de trabajo vigente, previa acreditación y prueba por parte del contratista de los eventos que impactaron su ejecución, en ese proceso se deberá incluso aportar la propuesta de actualización del programa de trabajo vigente, conforme a las afectaciones ocasionadas por el hecho o la suspensión.

Ahora bien, la actualización del programa de trabajo, exige una reprogramación por parte del contratista, y además esta actualización se convierte en un requisito indispensable con la autorización de la prórroga o suspensión, es decir, la actualización del programa de trabajo es un requisito inherente en ese proceso de autorización a fin de que se cuente en el proyecto con un programa de trabajo actualizado y vigente. Es por ello que resulta innecesario introducir una regulación específica para la reprogramación.

Con respecto al tercer párrafo que se propone, es importante precisar que el artículo 101 de la LGCP, en relación con los artículos 184, 185 y 276 del Reglamento a la LGCP, ya prevén de manera precisa la modificación del plazo contractual ante modificaciones unilaterales ordinarias y excepcionales, ya que según la regulación se podrá modificar el monto y plazo del contrato.

En estos casos la modificación del plazo, al ser la propia Administración la que modifica de manera unilateral y excepcional el plazo del contrato, no procede el otorgamiento de una prórroga, sino una adecuación del plazo contractual original en función de la modificación autorizada. La regulación propuesta es imprecisa al equiparar la modificación del objeto con una prórroga, cuando lo procedente es una ampliación o disminución del plazo, según corresponda, lo cual tendrá como resultado una nueva fecha de finalización del contrato.

Por último, en el caso de la reprogramación, no se considera procedente que la nueva fecha se defina de manera discrecional por parte de la administración, sino que ésta deberá ser producto de un estudio técnico que sustente su procedencia y los días en que se ajuste el plazo de entrega.

Con respecto al artículo 111 se reitera la recomendación de mantener el plazo de un año para el finiquito del contrato, lo cual otorga seguridad jurídica a las partes para que resuelvan los reclamos que procedan en un tiempo razonable y con ello cerrar la etapa de ejecución del contrato.

El establecimiento de un plazo máximo de un año para la liquidación del finiquito garantiza certeza y estabilidad en las relaciones contractuales entre el Estado y el contratista. Además, refuerza la seguridad jurídica, garantizando que el contrato se cierre en un tiempo determinado, evitando incertidumbre y posibles reclamos por indemnizaciones futuras.

La ausencia de un plazo definido puede generar disputas prolongadas, afectando a ambas partes. Sin un límite temporal, podrían surgir reclamaciones sobre montos adicionales u otros temas en cualquier momento, lo que impactaría la planificación presupuestaria y, en consecuencia, la ejecución de futuras contrataciones.

Aunado a ello es importante señalar que el plazo del año cuenta desde la recepción definitiva de la obra, por lo que se considera un tiempo razonable para hacer los reclamos que correspondan.

En relación con el artículo 116 se reitera que no se considera procedente la reforma propuesta pues se estaría desnaturalizando la figura de la rescisión contractual por mutuo acuerdo,

que no ampara incumplimiento contractual, al abrirse la posibilidad de que pueda haber una rescisión aún existiendo incumplimiento del contratista, cuando así se acuerde mediante los mecanismos de mediación o conciliación o resolución de conflictos.

En ese sentido, se debe recordar que el artículo 113 de la LGCP regula la potestad que tiene la administración para resolver unilateralmente los contratos por motivo de incumplimiento grave imputable al contratista, así como de ejecutar la garantía de cumplimiento y cualesquiera otras multas, si ello resulta pertinente.

Asimismo, en el evento de que la Administración haya previsto en el pliego de condiciones cláusulas de retención, se podrán aplicar esos montos al pago de los daños y perjuicios reconocidos. De ser las garantías y retenciones insuficientes, se adoptarán las medidas en sede administrativa y judicial necesarias para obtener la plena indemnización.

Esta disposición quedaría sin efecto, en perjuicio de los intereses de la administración, en caso que se permita una rescisión por mutuo acuerdo a pesar de la existencia de incumplimientos imputables al contratista, lo cual se deduce de la reforma propuesta cuando se indica que la rescisión puede *“ser convenida cuando existan razones de interés público y no concurra causa de resolución imputable al contratista, salvo que se utilice la mediación o conciliación indicada en el párrafo final del artículo 115.”*

Esta salvedad parece dar a entender que si se utiliza la mediación o conciliación no se necesitarían razones de interés público que motiven la rescisión y tampoco se requeriría que el contratista haya cumplido con sus obligaciones, lo cual abre la posibilidad de que se acuerde una rescisión por mutuo acuerdo perjudicial para la hacienda pública.

Cabe indicar que en la reforma propuesta se hace referencia al párrafo final del artículo 115, pero este no menciona la mediación o conciliación y en el texto sustitutivo se menciona el artículo 117, sin embargo, esta norma lo que regula es la “Resolución de controversias durante la ejecución del contrato en sede administrativa”, que tiene una finalidad distinta a la que se le quiere incorporar con la reforma en el artículo 116.

Con respecto al artículo 117 se parte que el comité de resolución de controversias está diseñado para que sus funciones se ejerzan durante la ejecución del contrato, sin embargo se mantuvo en el texto sustitutivo la reforma para cambiar el título de “Resolución de controversias durante la **ejecución del contrato** en sede administrativa” a “Resolución de controversias durante las **etapas contractuales** en sede administrativa”, lo cual introduce un alcance más amplio y podría generar ambigüedad, ya que al referirse a etapas contractuales se incluye no solo la etapa de ejecución sino también actividades previas como la elaboración de los pliegos de condiciones, convocatoria a la licitación, recepción y evaluación de ofertas, adjudicación, entre otras. En estas otras etapas no existe una relación contractual formalizada y cualquier conflicto que se presente con los oferentes se canalizará a través del mecanismo de objeción al pliego de condiciones.

Por este motivo, resulta pertinente mantener la referencia específica a la “ejecución contractual”, tanto en el título del artículo como en su contenido, a fin de acotar con claridad el ámbito de aplicación de este mecanismo y evitar confusiones respecto a su alcance.

En el segundo párrafo de la propuesta se establece que el Comité puede prevenir controversias, sin embargo la redacción plantea esta atribución en términos generales, sin diferenciar entre el Comité Permanente y el Comité Ad Hoc. Esta generalización resulta incorrecta, pues la función de prevención de controversias recae exclusivamente en el Comité Permanente, no siendo procedente atribuirle al Comité Ad Hoc, cuyo ámbito de actuación se limita a la resolución de controversias formales.

En la misma línea, conviene ajustar el tercer párrafo de la propuesta el cual indica que: “(...) *las partes deberán resolver sus controversias mediante un Comité de Resolución de Conflictos, permanente o ad-hoc, ya sea a través de una asistencia informal o sometiéndolas a su decisión.*”. Esta redacción presenta dos imprecisiones; primero, la **asistencia informal** es una función propia y exclusiva del **Comité Permanente**, por lo que resulta improcedente atribuirle al Comité Ad Hoc dicha función y, segundo, la asistencia informal no constituye un mecanismo de resolución de controversias en sentido estricto, ya que su naturaleza es consultiva y funciona como preventiva.

La asistencia informal emite recomendaciones u opiniones no vinculantes y de cumplimiento facultativo, su tarea principal es acompañar y asistir al equipo del proyecto, respondiendo a las solicitudes de asistencia informal interpuestas por las partes, con esta función el comité permanente puede ayudar a las partes a alcanzar acuerdos de manera temprana, antes de que escalen a controversias formales.

Aunado a lo anterior, resulta indispensable que el texto normativo establezca de manera expresa las funciones específicas de cada tipo de Comité. Con respecto a las funciones del Comité de Resolución de Controversias, vista la normativa existente y algunas regulaciones y experiencias foráneas se le reconocen al menos 3 funciones distintas pero complementarias: a) preventiva, para anticipar posibles controversias que puedan surgir durante la ejecución contractual, b) consultiva, para gestionar consultas en aspectos técnicos y contractuales, mediante la asistencia informal emitiendo recomendaciones u opiniones no vinculantes y c) resolutive a través de decisiones vinculantes. En contraste, el Comité de Expertos Ad Hoc tiene una función exclusivamente resolutive, limitada a la atención de controversias formales.

En relación con el plazo para emitir la decisión por parte del comité, la nueva propuesta mantiene el plazo originalmente previsto, pero introduce la posibilidad de prorrogar dicho plazo hasta seis semanas adicionales en casos excepcionales.

La incorporación de este plazo adicional carece de una fundamentación basada en la experiencia, complejidad de controversias, volumen de información, o cualquier otro elemento que sustente duplicar el tiempo previsto para emitir la decisión por parte del Comité. Es importante

destacar que el propósito de este mecanismo es que el Comité de Resolución de Conflictos actúe de manera expedita, brindando soluciones tempranas e inmediatas para prevenir afectaciones en la ejecución del contrato. En ese contexto, proponer plazos extensos podría comprometer la efectividad y oportunidad de las decisiones del Comité.

Por otra parte, la propuesta regulatoria establece lo siguiente: *“Ni la negociación directa, ni la asistencia informal, ni el sometimiento de una controversia a un Comité de Resolución de Conflictos, suspenden la ejecución del contrato.”*. Sin embargo, se advierte la necesidad de incorporar expresamente la “decisión del Comité” como un supuesto adicional que tampoco suspende la ejecución del contrato, esta inclusión resulta fundamental, ya que permite reforzar la naturaleza vinculante de dicha decisión, aclarando que su emisión no interrumpe ni condiciona la continuidad de las obligaciones contractuales.

La propuesta dispone que: *“Este Comité de Resolución de Conflictos será previsto, preceptivamente, en los pliegos de condiciones de licitaciones mayores de obra pública y deberá ser un órgano contractual necesario y permanente del contrato respectivo.”*

Sobre lo anterior, la CGR coincide en la importancia de establecer un comité permanente en licitaciones mayores de obra pública, con el propósito de contar en esas contrataciones con la función de prevención y así los miembros del Comité puedan anticipar y gestionar de manera temprana las posibles diferencias que surjan durante la ejecución de las obras. Asimismo, la existencia de un comité permanente asegura la disponibilidad de la función de asistencia informal, mediante la cual las partes podrán consultar a los miembros del comité sobre temas potencialmente conflictivos, y con ello éstos puedan emitir recomendaciones y opiniones no vinculantes sobre aspectos técnicos y/o contractuales. Todo lo anterior, tiene como finalidad reforzar el carácter preventivo del Comité, asegurar la continuidad en la ejecución de las obras y, en consecuencia, generar valor al Proyecto.

Sobre el nombramiento de los miembros del Comité, se establece en la nueva propuesta que: *“Los miembros del Comité de Resolución de Conflictos serán elegidos y designados en la forma que disponga el reglamento, salvo que el pliego de condiciones disponga otra cosa.”*

Al respecto, cabe señalar que el Reglamento a la LGCP, en el artículo 195 regula expresamente que: *“Los miembros del comité de expertos deberán ser seleccionados de las listas de profesionales acreditados ante los Centros de Resolución de Controversias u otros Registros debidamente autorizados por el Ministerio de Justicia y Paz”*, por lo que se sugiere eliminar la frase “salvo que el pliego de condiciones disponga otra cosa”, ya que podría generar interpretaciones contrarias a lo establecido en la normativa vigente y con ello afectar la seguridad jurídica.

Con respecto al plazo en que funcionará el Comité de resolución de conflictos permanente, se sugiere establecer expresamente que dicho comité deberá funcionar durante toda la vigencia del contrato, **desde su orden de inicio hasta la recepción definitiva de la obra**, bien o servicio

contratado. De esta manera, se regulan con precisión los dos hitos contractuales que delimitan el plazo del funcionamiento de ese Comité.

Además, resulta oportuno valorar la inclusión que, en los casos en que se dispone de un comité de resolución de conflictos permanente, uno de los requisitos para emitir la orden de inicio deberá ser la conformación del Comité y la suscripción del contrato tripartito (contratante-contratista-comité), a efectos de asegurar que este comité se encuentra debidamente conformado para ejercer sus funciones desde el inicio de la ejecución del contrato.

Ahora bien, la propuesta incorpora como parte del plazo de las funciones del comité permanente la denominada "fase de liquidación". Sin embargo, no se especifica con claridad a qué se refiere ese término. En el caso de que la regulación propuesta pretenda que el Comité continúe operando hasta el finiquito contractual, es importante considerar que el artículo 190 de la LGCP, establece que el finiquito debe emitirse en un plazo máximo de un año a partir de la recepción definitiva de la obra.

Esta situación plantea la duda si el comité permanecería vigente durante todo ese periodo, a pesar que su función principal es prevenir y resolver controversias de índole técnica y contractual durante la ejecución del contrato, es decir concluiría con la recepción final de la obra. Extender el funcionamiento del Comité más allá de este hito, sin una justificación adecuada, podría resultar improcedente y contraproducente, dado que las eventuales diferencias surgidas durante la etapa del finiquito deben ser resueltas por la administración conforme a los procedimientos establecidos; además, prolongar la vigencia del Comité durante esa etapa podría implicar un uso ineficiente de los recursos públicos.

Sobre el tema del pago al Comité, se incorpora en la propuesta de reforma el término "por adelantado" quedando de la siguiente manera: "*Los contratantes asumirán, por adelantado y por partes iguales, todos los honorarios y gastos del Comité de Resolución de Conflictos, ya sea permanente o ad hoc*". Al respecto, no existe claridad sobre qué se pretende disponer al señalarse el término por adelantado. Sin embargo, sobre lo anterior, resulta conveniente valorar la inclusión de una previsión que regule que ante la falta de pago por una de las partes, la otra parte puede subrogar y efectuar el pago, esto ya sea incluyendo o descontando del pago de la estimación periódica de avance de obra o de la valoración de pago por la entrega de los bienes o por la prestación de los servicios, según el caso que corresponda.

En relación con el artículo 43, la reforma mantiene la propuesta de adicionar un párrafo final que entre otras cosas dice: "*Los reclamos y reajustes de precios que se presenten por parte del contratista deberán ser resueltos en un plazo de treinta días hábiles a partir de su presentación.*"

Al respecto, se reitera que un "reclamo administrativo" y un "reajuste de precios" son conceptos distintos en la contratación pública. Un reclamo administrativo puede referirse a temas vinculados con atrasos, modificaciones, indemnizaciones, entre otros aspectos, mientras que un

reajuste de precios es el mecanismo principal por el cual se garantiza a las partes contratantes, el derecho al mantenimiento del equilibrio económico, según se demuestren variaciones en los costos directos e indirectos de los precios del contrato.

Es por ello que regular reclamos y reajuste de precios como si fuera lo mismo podría ser riesgoso para la administración, en razón de que se les da el mismo plazo para su resolución, a pesar de que los reclamos administrativos suelen ser más complejos y requerir una investigación más profunda que la determinación de reajustes de precios, que se basan en fórmulas y datos objetivos.

Aunado a ello, se observa que la propuesta de reforma se centra únicamente en los derechos del contratista en caso de incumplimiento del plazo por parte de la Administración, sin contemplar la posibilidad de reajustes de precios a favor de la Administración y sin establecer plazos para que el contratista responda a las solicitudes de información o aclaraciones por parte de la Administración.

Ahora bien, se debe indicar que esta materia ha sido objeto de regulación con la emisión del nuevo Reglamento para el Reajuste Precios en los Contratos de Obra Pública y la Revisión de Precios en los Contratos de Bienes y Servicios, emitido mediante Decreto Ejecutivo N° 44937-H-MICITT-MIDEPLAN y publicado en el Alcance No. 46 a la Gaceta No. 64 del 3 de abril de 2025, por lo que se sugiere valorar lo indicado en esa normativa y la necesidad de incorporar alguno de los aspectos ahí señalados en la reforma propuesta.

Por último, es importante tener claridad que el reajuste de precios se refiere al mecanismo en contratos de obra pública y la revisión de precios corresponde al mecanismo en contratos de bienes y servicios, no obstante en este párrafo se regula únicamente el reajuste de precios de contratos de obra pública.

No se omite indicar que el mantenimiento al equilibrio económico del contrato es un factor crítico de éxito en la ejecución de la contratación pública, por lo que se debe ser muy cuidadoso en su regulación con el fin de asegurar los derechos y obligaciones de ambas partes.

Con respecto a los párrafos que se adicionan al artículo 83, reiteramos que no se considera procedente regular en la LGCP el permiso de uso, toda vez que esta figura se encuentra normada en el artículo 154 de la Ley General de Administración Pública. Además no corresponde al artículo de concesión de instalaciones públicas.

En relación con el artículo 97 se reitera que la nulidad debe ser absoluta, evidente y manifiesta, de manera tal que sea congruente con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, el cual permite anular un acto o contrato en sede administrativa, siempre que la nulidad además de absoluta, sea evidente y manifiesta.

Además se sugiere aclarar en el artículo 97 que las nulidades que se aleguen con el recurso no se conocerán en caso de que el recurso sea rechazado de plano por inadmisibilidad o improcedencia manifiesta.

Con respecto a la reforma que se propone para el artículo 114 que dice: *“Si el procedimiento resulta en absolutoria del contratista investigado y el contrato fue ejecutado o se encuentra en ejecución por parte de un tercero, se procederá conforme a los términos de la rescisión unilateral del contrato regulada en el artículo 115 de esta ley.”*, entiende esta Contraloría General que se refiere a lo indicado en los últimos dos párrafos de ese artículo respecto al reconocimiento del lucro cesante.

En caso de ser así, se reitera la necesidad de aclarar la redacción del artículo 114 para no confundirlo con la aplicación de la figura de la rescisión por voluntad de la administración.

Con respecto al párrafo que se busca agregar al artículo 114 que dice:

“Cuando se determine que pueden existir incumplimientos tanto del contratista como de la Administración, ambas partes pueden renegociar los términos del contrato, o incluso rescindirlo, mediante la figura de la mediación y la conciliación establecidas en la Ley 7727, Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social. Para estos efectos se determinará la viabilidad de alternativas que permitan alcanzar total o parcialmente los objetivos de la contratación, siempre teniendo como prioridad el interés público. Cuando se use esta figura no se aplicarán las limitaciones del artículo 101 de esta Ley. La Administración no podrá transar ni negociar sus competencias sancionatorias o disciplinarias para con el contratista y las personas funcionarias, en lo que pudieren caber.”

Se sugiere en primer lugar que la posibilidad de renegociar los términos del contrato o de rescindirlo por incumplimiento de ambas partes se regule en un artículo aparte, toda vez que el artículo 116 vigente lo que regula es la “Rescisión del contrato por mutuo acuerdo”, la cual parte de la premisa que ésta se origina en razones de interés público y que no concurre causa de resolución imputable al contratista. Es por ello que si se quiere regular otra figura, se debe hacer en un artículo aparte.

Aunado a lo anterior, es importante indicar que esta propuesta tampoco se enmarca en la resolución del contrato regulada en el artículo 113, la cual permite a la administración a resolver unilateralmente los contratos por motivo de incumplimiento grave del contratista, lo cual es diferente a lo propuesto en la reforma transcrita, cuyo objetivo es regular la posibilidad de renegociar los términos del contrato o incluso rescindirlo por incumplimiento de ambas partes.

Teniendo en cuenta que se trata de una figura distinta a las reguladas en la normativa vigente, se considera importante tener mayores elementos de juicio sobre la necesidad que se pretende solventar con esta reforma y el objetivo a alcanzar, toda vez que la redacción es muy amplia, por lo

que no se establece ningún parámetro objetivo en relación con los tipos de incumplimientos, su gravedad y los límites de esa renegociación.

En ese sentido lo único que se indica es que la renegociación se debe hacer mediante la figura de la mediación y la conciliación, que las alternativas deben permitir alcanzar total o parcialmente los objetivos de la contratación y que se debe tener como prioridad el interés público, lo cual no es un parámetro objetivo ni claro que permita revisar la legalidad de la pretendida renegociación del contrato.

En esa línea, por ejemplo, no se habla de la necesidad de que se mantenga la distribución de riesgos entre las partes que se acordó en el contrato original y que fue la que motivó la decisión de adjudicación del concurso. Tampoco se indica el grado de incumplimiento de la administración o del contratista que permita activar esta posibilidad, por lo que al no establecerse criterios objetivos existe el riesgo de que el incumplimiento de la administración sea menor en relación con el del contratista y aún así se acuda a la renegociación.

Además, no se establece ningún límite objetivo para definir los aspectos renegociables del contrato y su impacto en los derechos y obligaciones de las partes, siendo que por el contrario se indica que no se aplican los límites de la modificación contractual del artículo 101 de la LGCP, por lo que no habría un tope como el que existe del 20% en modificaciones ordinarias y 50% en modificaciones excepcionales, como se establece en la normativa vigente.

A mayor abundamiento y con el fin de orientar el análisis de la propuesta, el autor Roberto Dromi señala que *“Renegociar implica reequilibrar los elementos que componen un mismo contrato. Es negociar de nuevo, producir ajustes sobre la base de un mismo contrato. Conlleva volver sobre la misma cosa, las mismas partes, negociar sobre el mismo asunto. No hay variación sustantiva en la prestación, sino que la alteración es solo del precio, del plazo, del modo, etc., pero sin modificación estructural del asunto o negocio”*.

Es por ello que si se habilita esa posibilidad, se debe tener claro sus alcances y controles, pues como dice el profesor Dromi: *“La juridicidad que requiere la renegociación debe contemplar: la causa o motivo que la origine; la finalidad o razón, para cumplir con la legalidad; el objeto o el qué a ser renegociado y modificado, en la misma ecuación de la prestación y el medio o procedimiento que lo posibiliten.”*

En razón de todo lo anterior, es una propuesta que conviene ser objeto de una amplia discusión a partir de la justificación que la sustenta, la cual se desconoce, a fin de determinar no sólo su necesidad sino también su alcance y condiciones. El objetivo principal es evitar cualquier espacio legal que pueda resultar en modificaciones contractuales perjudiciales para los intereses de la Administración, la hacienda pública y el propio contratista.

En esa misma línea si se quiere establecer la posibilidad de rescindir el contrato por mutuo acuerdo ante incumplimientos de ambas partes, se sugiere hacer un análisis pormenorizado de sus alcances, límites y controles, con el fin de dar seguridad jurídica y garantizar los derechos de ambas partes.

4.- Régimen sancionatorio

En relación con los artículos 46 y 47, se entiende que fueron eliminados en el texto sustitutivo del proyecto de ley. No obstante, consideramos acertado que en el proyecto de ley base se regulara la obligatoriedad de que exista un estudio económico o memoria de cálculo que justifique los montos o porcentajes que se fijen para las multas y las cláusulas penales, a fin de garantizar su proporcionalidad y razonabilidad.

Con respecto al artículo 103 sobre la contratación irregular se reitera que la reforma es innecesaria en cuanto a la inclusión del principio de confianza legítima y la no responsabilidad del contratista por las acciones u omisiones que sean atribuibles exclusivamente a la administración, toda vez que ninguna de las causales que incluye la norma vigente tiene esta última condición.

En ese sentido, se debe recordar que la contratación irregular aplica cuando no se haya seguido el procedimiento correspondiente (licitación mayor, menor o reducida), cuando se haya aplicado de manera ilegítima alguna de las excepciones a los procedimientos ordinarios de contratación (artículo 3 de la LGCP) o cuando se hubiera infringido el régimen de prohibiciones de la presente ley, supuestos que pueden ser verificados por el oferente y la administración al momento de promoverse el concurso, sin llegar a pensarse que transgrede la confianza legítima.

Respecto a la declaratoria de nulidad absoluta, se reitera que los Tribunales Contencioso Administrativos han señalado que este no es un requisito para determinar la existencia de responsabilidad administrativa¹, por lo que no solo es innecesario, sino que además haría imposible la aplicación de la norma, al tener que seguirse el procedimiento ordinario de la Ley General de la Administración Pública o el proceso de lesividad del Código Procesal Contencioso Administrativo, dependiendo del tipo de nulidad absoluta y la sede en que se declare.

Tampoco resulta procedente exigir la acreditación de dolo o culpa grave para imputar responsabilidad al contratista, toda vez que la norma vigente establece como una obligación de éste contratista verificar que no se haya incurrido en alguna de las tres causales antes vistas, por lo que se trata de una responsabilidad objetiva establecida por ley, que no requeriría la demostración de dolo o culpa grave.

¹ Ver resolución del Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda No. 00079-2017 de 15 de junio del 2017

Con respecto a la incorporación del siguiente párrafo en la reforma: *“La Administración está facultada para recibir el objeto contractual con algunas inconformidades, siempre y cuando acredite mediante el respaldo técnico adecuado que el objeto contractual es funcional, satisface en términos generales la necesidad que motivó la contratación y si la inconformidad será resuelta posteriormente o es definitiva, pues en este último caso hará el rebajo correspondiente en el precio que compense esas inconformidades. Esta forma de recepción no exime al contratista de las responsabilidades posteriores por incumplimiento de sus compromisos, por lo que estará sujeto a las sanciones que sean aplicables.”*, se reitera que la indemnización originada en una contratación irregular se sustenta en el principio de no enriquecimiento sin causa, la cual parte de que el contratista ha cumplido a satisfacción la prestación del bien, servicio u obra y debe recibir una compensación económica que no incluye la utilidad.

Es por ello que si se aprueba la reforma en esos términos, se estaría desnaturalizando la figura de la indemnización cuando se acepta la recepción del objeto contractual con inconformidades, lo cual no se permite tampoco en la ejecución de un contrato regular.

De esta forma damos por atendida la gestión.

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

Atentamente,

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División

RRA/nr.

Ce: Despacho Contralor, CGR

NI: 6793-2026

G: 2026000770-1

Expediente: CGR-PLY-2026002600