Al contestar refiérase
al oficio n°. **13483**

06 de octubre de 2026
DCP-0205

Señora
Mariana Zamora Guzmán
Comisiones Legislativas VIIII
ASAMBLEA LEGISLATIVA
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley, expediente No. 25.725 “Ley para el Desarrollo del Proyecto de Ciudad Gobierno”.

Damos respuesta a su oficio AL-CPGOB-0285-2026 de 17 de setiembre de 2026, recibido ese mismo día, mediante el cual se consulta el criterio de este órgano contralor en relación con el proyecto de referencia.

I.- Sobre el proyecto de ley

La exposición de motivos señala que el Proyecto de Ciudad Gobierno es una propuesta estratégica orientada a transformar la organización espacial de la Administración Pública costarricense, fortalecer la eficiencia institucional, incrementar el valor público generado por el Estado, contribuir al proceso de renovación urbana del centro de la ciudad de San José y ahorrar recursos para el erario público al dejar de pagar altas sumas en alquileres.

Todo lo cual permitirá que 35 instituciones públicas cuenten con su propia infraestructura, lo cual representaría un ahorro de 26 millones de dólares anuales durante la vida útil del proyecto.

Señala además que el proyecto se ajusta al Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 y a la Política Nacional del Hábitat 2020-2040.

El objeto de la ley es establecer las disposiciones especiales para la ejecución del Proyecto de Ciudad Gobierno por parte del Poder Ejecutivo, el cual consiste en una solución inmobiliaria funcional para la instalación de un conjunto de entes y órganos de la administración pública.

La solución inmobiliaria abarcará, entre otros elementos, los espacios físicos para la instalación de oficinas, áreas de servicio institucional a los usuarios y demás espacios

para el desarrollo de las funciones propias de los entes y órganos participantes, incluyendo aspectos tecnológicos, de seguridad y los otros que resulten pertinentes.

La solución inmobiliaria deberá estructurarse en términos funcionales, lo que supone la consideración de aspectos de equipamiento. Además podrá considerar el desarrollo de áreas o espacios comerciales de servicio que resulten complementarios y por lo tanto compatibles con el objeto funcional primario. Estas áreas o espacios podrán estar abiertas al público en general, sin perjuicio de las consideraciones de seguridad que deberán precisarse en la estructuración del Proyecto.

La coordinación general del Proyecto de Ciudad Gobierno estará a cargo de una comisión integrada por los jerarcas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, la cual entre otras funciones levantará la lista de las instituciones del sector central o descentralizado que se incluirán en el proyecto y sus necesidades de infraestructura inmobiliaria.

Dicha comisión hará una propuesta conceptual de la solución inmobiliaria del proyecto para su aprobación por parte del Consejo de Gobierno.

Las propuestas aprobadas se trasladarán al Ministerio de Hacienda, para que desarrolle la actividad de contratación pública necesaria para el Proyecto, con arreglo a las estipulaciones establecidas en el Capítulo III del proyecto de ley.

Para la ejecución del Proyecto Ciudad Gobierno, se autoriza al Ministerio de Hacienda para contratar con el Banco Centroamericano de Integración Económica (en adelante el BCIE) el arrendamiento de un bien por construir, el cual entiende este órgano contralor es bajo la figura de una asociación público privada de construcción, arrendamiento, operación y transferencia, conocida por sus siglas en inglés como BLOT[1] (Build, Lease, Operate,Transfer).

En esta asociación el BCIE se constituye como desarrollador, propietario y arrendador de los bienes por construir, asumiendo el riesgo del diseño y construcción, para luego dar en arrendamiento los inmuebles al Estado costarricense hasta por un plazo de 30 años prorrogable hasta 50 años.

Por su parte el Estado asume el pago de la cuota del arrendamiento y en el caso de que el bien se construya en un terreno público, otorgará el derecho de uso al BCIE por un plazo no mayor a 50 años.

El plazo inicial del contrato arrendamiento será de hasta 30 años. Al final del plazo inicial las partes podrán otorgar las prórrogas que estimen pertinentes, hasta por un plazo máximo de 50 años, para lo que deberán suscribir las adendas que consideren los ajustes correspondientes en el precio del arrendamiento.

En caso de que vencido el plazo original, si el Ministerio de Hacienda comunica que no hará uso de las prórrogas, única y exclusivamente durante el plazo remanente del derecho de uso, el BCIE podrá arrendar, parcial o totalmente en cuanto a la capacidad

[1] La modalidad BLOT incluye implícitamente la etapa de diseño de la obra.

instalada del proyecto, los espacios respectivos a terceros, debiéndose pagar un canon a la entidad, órgano público o titular de dichos terrenos, según se estipule en el convenio respectivo, o bien, el Ministerio de Hacienda podrá requerir al BCIE el traslado de las obras y equipamiento respectivo para su posesión, uso y disfrute.

En relación con la razonabilidad del monto de la cuota del arrendamiento, el proyecto de ley señala que se definirá por medio de un avalúo que se realizará en dos fases: la primera, comprende el avalúo preliminar a partir de información de anteproyecto que presente el BCIE, que servirá para la suscripción del contrato; la segunda, comprende el avalúo definitivo que se hará una vez que el bien esté construido, previo a la orden de inicio de la fase operativa del arrendamiento.

Se indica en la exposición de motivos que se hizo un informe de prefactibilidad en el que se valoraron los mecanismos de financiamiento y el modelo de gestión del proyecto, el cual arrojó que la mejor opción era un vehículo gestor de un Banco Regional o Multilateral, resultado que se incluye en la iniciativa de ley.

II.- Criterio de la Contraloría General

Al igual que en los proyectos de ley anteriores cuyo objeto era el desarrollo del Proyecto Ciudad Gobierno, esta Contraloría General reconoce la importancia que tiene para el país el desarrollo de infraestructura inmobiliaria para la prestación de un servicio que de mayor valor público a las personas y que permita hacer un uso más eficiente de los recursos que actualmente se gastan en el arrendamiento de edificaciones a sujetos privados.

En razón de ello y dentro del ámbito de nuestras competencias, se procederá a emitir una serie de consideraciones, observaciones y recomendaciones, que sirvan como insumo a los señores y señoras diputados para la decisión que corresponda en relación con la iniciativa de ley.

A.- Sobre la preinversión del proyecto

Este órgano contralor en reiteradas oportunidades ha señalado la importancia de que en todo proyecto de inversión pública se realice adecuadamente la fase de preinversión, con el fin de incrementar el nivel de certidumbre sobre los beneficios, riesgos y costos esperados del proyecto, garantizando así información suficiente y de calidad para la toma de decisiones; estos estudios de preinversión resultan indispensables para determinar la viabilidad legal, técnica, financiera, económica, ambiental y social de la iniciativa.

Siendo que en el caso de que dicho proyecto tenga como objetivo el desarrollo de infraestructura por medio de una contratación bajo la modalidad de Asociación Público Privada, de conformidad con la normativa de MIDEPLAN[2], deberá cumplir con todas las etapas (idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad) de la fase de preinversión. En consecuencia, es obligatorio contar con un estudio de factibilidad completo antes de

[2] Normas Técnicas de Inversión Pública, 2025

avanzar a la fase de inversión[3]. Dicho estudio debe integrar el análisis técnico e ingeniería, el análisis de mercado y estimación de la demanda, la evaluación económico-social, el análisis ambiental y de riesgos con enfoque multiamenaza, la evaluación financiera, el análisis legal y administrativo, así como la valoración de riesgos fiscales.

Además, como producto de la fase de preinversión, se deberá contar con el anteproyecto (o diseño preliminar), el cual se constituye en el entregable técnico de dicha fase y es un insumo indispensable para elaborar los diseños finales y especificaciones técnicas en la fase de inversión, etapa que se tiene prevista trasladar a un privado conforme a la modalidad de contratación prevista.

Estudios que, para el caso del Proyecto Ciudad Gobierno, se sugiere incorporar al al expediente del proyecto de ley con el fin de que sirvan de insumo para la decisión que deben tomar las señoras y señores diputados, en el entendido de que si la Asamblea Legislativa autoriza por ley la contratación de un proyecto de tal envergadura, está asumiendo la responsabilidad sobre la viabilidad del proyecto, el tipo de contrato con el que se va a ejecutar y su respectiva transferencia de riesgos, la idoneidad del contratista, las condiciones del financiamiento de la obra, el equipamiento por adquirir, el mantenimiento durante todo el plazo del contrato, la capacidad de pago de la deuda y su impacto en las finanzas del Estado, así como el otorgamiento del derecho de uso sobre terrenos públicos en caso de que así se requiera, todo dentro de un plazo extenso con posibilidad de una amplia prórroga.

Condiciones que junto a otras necesarias para la ejecución del proyecto Ciudad Gobierno, se estarían aprobando por ley, de ahí la importancia de que en el proceso legislativo se cuente con los insumos legales, técnicos, económicos y financieros suficientes para garantizar el éxito del proyecto.

Aunado a ello, es importante señalar que en la actualidad el país no cuenta con una Ley que regule las Asociaciones Público-Privadas, por lo que la falta de regulación podría generar eventuales problemas durante la ejecución del contrato, en caso de que existan vacíos que no se puedan llenar con el presente proyecto de ley ni con la aplicación supletoria de la Ley General de Contratación Pública.

Valoraciones que se deben realizar bajo la premisa de que la figura contractual que regula el proyecto de ley es una Asociación Público Privada, según se desprende de las características que se analizarán a continuación y sobre las cuales se hace una serie de sugerencias para tener una mayor claridad al momento de la firma del contrato y su ejecución.

Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de la regulación emitida por el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda para el desarrollo de Proyectos de Inversión Pública, tales como las Normas Técnicas de Inversión Pública, el Decreto Ejecutivo n.°

[3] Las etapas de la fase de inversión corresponden a: 1. diseño final y especificaciones, 2. financiamiento, 3. licitación y adjudicación, 4.pre-ejecución, y 5. ejecución física y financiera del proyecto.

44221-H[4] y el "*Lineamiento metodológico para optar por la modalidad de contratación de Asociaciones Público Privadas (APP)"* (versión 2 del año 2024)[5]. Específicamente, a fin de obtener la autorización de compromisos y contingencias fiscales requerida conforme al citado Decreto Ejecutivo, se deberá contar con los estudios de preinversión e instrumentos técnicos correspondientes, incluyendo la evaluación del Valor por Dinero (VpD).

B.- Sobre el objeto del proyecto de ley y la autorización para contratar con el BCIE.

El artículo 1 del proyecto de ley señala que éste tiene por objeto "... *establecer las disposiciones especiales para la ejecución del Proyecto de Ciudad Gobierno por parte del Poder Ejecutivo, el cual consiste en una solución inmobiliaria funcional para la instalación de un conjunto de entes y órganos de la Administración Pública.*

La solución inmobiliaria abarcará, entre otros elementos, los espacios físicos para la instalación de oficinas, áreas de servicio institucional a los usuarios y demás espacios para el desarrollo de las funciones propias de los entes y órganos participantes, incluyendo aspectos tecnológicos, de seguridad y los otros que resulten pertinentes.

La solución inmobiliaria deberá estructurarse en términos funcionales, lo que supone la consideración de aspectos de equipamiento.

La solución inmobiliaria podrá considerar el desarrollo de áreas o espacios comerciales de servicio que resulten complementarios y por lo tanto compatibles con el objeto funcional primario. Estas áreas o espacios podrán estar abiertas al público en general, sin perjuicio de las consideraciones de seguridad que deberán precisarse en la estructuración del Proyecto.".

De acuerdo con el inciso e) del artículo 2, una de las finalidades del proyecto es "*Brindar un mejor servicio a los usuarios de los entes y órganos públicos en la medida en que la solución inmobiliaria facilita el acceso a las instalaciones públicas y concentra la interacción con la Administración Pública en un solo espacio físico. Esta finalidad debe armonizarse con el desarrollo regional de los servicios públicos e institucionales, por lo que no debe ser confundida con un mandato de concentración exclusivamente en la Gran Área Metropolitana en detrimento de las necesidades de los usuarios de los otros sectores geográficos del país.".,* entendiendo este órgano contralor en relación con este último párrafo, que la solución inmobiliaria no se desarrollará exclusivamente en la Gran Área Metropolitana, sino también en otros sectores geográficos del país.

Con base en el texto transcrito y se según desprende del artículo 4, el Proyecto Ciudad Gobierno se definirá conforme al listado de las instituciones y las necesidades que se incluyan en la propuesta conceptual de la solución inmobiliaria que apruebe el Consejo de Gobierno, por lo que la autorización que se otorga para que el Ministerio de Hacienda contrate directamente con el BCIE el arrendamiento del bien por construir (artículo 10

[4] Reglamento de Costa Rica para gestionar la autorización de compromisos y contingencias fiscales de las Asociaciones Público-Privadas.
[5] https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/hCxJgtJpRUWBCQIyEUIamQ

inciso a), se delimitaría en relación con su alcance, ubicación geográfica y temporalidad, hasta el momento en que se apruebe dicha propuesta, sin que exista ningún límite previsto en el proyecto de ley al respecto.

En razón de lo anterior, al estar frente a una autorización legal para la aplicación de un procedimiento de contratación directa con el BCIE y dado que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha validado la posibilidad de acudir a procedimientos de contratación directa únicamente en casos en los que el procedimiento concursal no es el medio idóneo para satisfacer el interés público, se sugiere incorporar al expediente legislativo los motivos que justifican esa decisión, en lugar de acudir a un concurso público para la escogencia del contratista.

Máxime que en el proyecto de ley no se observa claramente el alcance de la solución inmobiliaria en relación con la infraestructura a desarrollar, su ubicación geográfica y la temporalidad en la que se puede acudir a dicha autorización para contratar con el BCIE, todo lo cual es indispensable para acreditar la proporcionalidad y razonabilidad de acudir a un procedimiento especial, en vez de tramitar una licitación competitiva al amparo del artículo 182 de la Constitución Política.

En ese mismo sentido, se sugiere delimitar claramente si el objeto del arrendamiento solo es para obra nueva, o también para remodelación de edificaciones existentes.

También si el Proyecto Ciudad Gobierno es un solo complejo inmobiliario o múltiples complejos que pueden desarrollarse en diferentes zonas del país, debiendo definirse si la autorización que otorga la ley permite el desarrollo de un número máximo de proyectos que se pueden ejecutar por medio de la autorización que otorga el proyecto de ley o es abierta la cantidad de proyectos que diseñe y construya el BCIE.

C.- Selección del tipo de contratación

Los proyectos de infraestructura pública se pueden tramitar por medio de tipos de contratos tradicionales como la contratación del diseño y construcción de la obra a cambio de un precio, o por otros tipos contractuales como las asociaciones público privadas (APP), las cuales son definidas en el Lineamiento supracitado elaborado por el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, como aquellos que derivan en una relación contractual de largo plazo entre una parte pública y otra privada para proveer un activo o un servicio público, en el que el agente privado asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración se vincula al desempeño.[6]

A diferencia del modelo de obra pública tradicional (OPT), en donde una empresa construye, cobra y entrega una obra al Estado, en una APP la empresa concesionaria invierte en el desarrollo del proyecto con la expectativa de que una adecuada gestión del servicio le permita recuperar dicha inversión, pasando así de un esquema constructor a uno de prestación de servicio.

[6] Lineamiento metodológico para optar por la modalidad de contratación de Asociaciones Público Privadas APP) / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Hacienda. - San José, CR : MIDEPLAN, versión 2,2024, pg. 9.

La escogencia del tipo de APP dependerá de la información que se extraiga de la fase de preinversión, tal y como lo explica el economista Federico Villalobos Carballo al indicar que: "*Para el éxito de un proyecto APP es necesario un minucioso proceso e iterativo de estudios de ingeniería, finanzas, impacto fiscal, legales y socioambientales. El componente de ingeniería pasa por la selección de la mejor alternativa de solución y el diseño de los requerimientos técnicos (no diseño final) e indicadores de desempeño que serán parte del modelo de negocio. Todos estos elementos asociados a su impacto social y ambiental. El apartado financiero analiza si el flujo de caja del proyecto es suficiente para atender las obligaciones contractuales, repagar a los financiadores y generar un rendimiento esperado (no garantizado) para los accionistas según el perfil de riesgo del proyecto y la capacidad de pago de los usuarios y/o del Estado. Por último, una vez definido el modelo de negocio el mismo debe estructurarse en bases de licitación y un borrador de contrato APP. Sin duda todo un proceso que demanda del más alto conocimiento y rigor técnico de parte del Estado si se desea materializar un programa APP robusto.*"[7]

En el caso del proyecto de ley, los proponentes señalan que la autorización otorgada al Ministerio de Hacienda es para contratar con el BCIE el arrendamiento de un bien por construir, sin embargo al analizar las condiciones en que se estaría llevando a cabo dicha contratación, se observan las características propias de una APP bajo la modalidad: Construir, Arrendar, Operar y Transferir (BLOT por sus siglas en inglés).

Aspecto que debe estar claramente definido en la fase de preinversión con el fin de que el proyecto se estructure y evalúe conforme a la figura contractual elegida.

En ese sentido, se observa en la cláusula 10 inciso c) del proyecto de ley y en el "*Cuadro Comparativo de mecanismo de financiamiento y gestión del Proyecto Ciudad Gobierno*", que el BCIE en su condición de desarrollador, propietario y arrendador de los bienes por construir, asume el riesgo por el financiamiento, diseño, construcción y equipamiento de la solución inmobiliaria, lo cual es propio de una APP.

No obstante, al limitar el rol del Ministerio de Hacienda a verificar, en los procesos de definición de diseño y construcción a cargo del Banco, el cumplimiento de los requerimientos propios del Proyecto de Ciudad Gobierno (artículo 10, inciso c) y a emitir el avalúo definitivo una vez que el bien esté construido (artículo 10, inciso d), existe el riesgo de que eventuales sobrecostos de la etapa diseño y construcción de la infraestructura se trasladen al Estado mediante una mayor cuota de arrendamiento, desvirtuando la verdadera transferencia de riesgos.

En razón de lo anterior, se recomienda dejar claro en el proyecto de ley la figura contractual que se va a ejecutar, la cual, reiteramos, tiene las características de una APP y no de un simple contrato de arrendamiento de bien inmueble por construir, con el propósito de evitar que se trasladen al Estado riesgos inherentes al privado, con el consecuente impacto en la Hacienda Pública.

[7] Villalobos Carballo, Federico, Cápsula técnica: El ABC de las APP/May 6, 2026.

D. Sobre la razonabilidad del precio.

En relación con la razonabilidad del monto de la cuota que deberá asumir el Estado, el proyecto de ley dispone que esta será determinada mediante un avalúo efectuado por el Ministerio de Hacienda en dos fases: una preliminar, con base en la información de anteproyecto que presente el BCIE y que servirá para la suscripción del contrato, y otra definitiva, una vez construido el bien y previo al inicio de la fase operativa.

Al respecto, se considera necesario revisar si dicho mecanismo resulta idóneo para valorar la razonabilidad económica de la contraprestación, pues, aunque el proyecto denomina la figura como un "arrendamiento de bienes por construir", su estructura económica incorpora elementos propios de una asociación público-privada, en la que un tercero diseña, financia, construye y asume determinados riesgos del proyecto, mientras el Estado efectúa pagos durante la etapa de disponibilidad u operación de la infraestructura.

Desde esa perspectiva, la cuota no debería analizarse bajo la lógica de un alquiler comercial tradicional ni determinarse únicamente a partir del valor del inmueble construido. En estructuras de esta naturaleza, la contraprestación responde a un modelo financiero integral del proyecto, mediante el cual se recuperan, durante el plazo contractual, la inversión realizada en diseño, construcción y equipamiento —CAPEX—, los costos de financiamiento, los costos de operación y mantenimiento —OPEX— cuando correspondan, así como la rentabilidad asociada al capital invertido y a los riesgos efectivamente asumidos.

En consecuencia, la razonabilidad del precio exige examinar variables tales como el monto y composición de la inversión, plazo contractual, estructura de deuda y capital, tasas de financiamiento, costo promedio ponderado de capital —WACC—, mecanismos de indexación, costos de mantenimiento y demás supuestos que determinan financieramente la cuota.

Lo anterior guarda especial relación con la asignación de riesgos que sustenta este tipo de esquemas. El propio proyecto señala que durante la fase constructiva los riesgos serían asumidos por el BCIE, que actuaría como desarrollador, propietario y arrendante, mientras que la obligación de pago del Estado se materializaría conforme a las condiciones pactadas para la fase operativa, una vez construida y habilitada la infraestructura.

Por ello, el análisis de razonabilidad debe asegurar que los riesgos contractualmente transferidos al desarrollador —incluidos los derivados de los eventuales errores de diseño, sobrecostos, atrasos o ineficiencias constructivas que le sean atribuibles— no sean posteriormente incorporados o trasladados a la contraprestación pagada por el Estado. De lo contrario, podría desvirtuarse uno de los elementos centrales de la estructura financiera del proyecto: que cada parte soporte económicamente aquellos riesgos que le fueron asignados.

Asimismo, tratándose materialmente de una estructura de APP, resulta relevante que el pago esté asociado no solamente a la existencia o valor del activo, sino también a su disponibilidad y nivel de desempeño durante la etapa operativa. En los modelos de

pago por disponibilidad, la contraprestación puede estar sujeta al cumplimiento de indicadores objetivos de desempeño —KPI—, de modo que la indisponibilidad de espacios, deficiencias de mantenimiento o incumplimientos de los niveles de servicio generen deducciones conforme a fórmulas previamente establecidas. Esta lógica permite que el Estado pague por la infraestructura efectivamente disponible y por la calidad del servicio contratado, y constituye un elemento que debería considerarse tanto en la estructuración de la cuota como en la valoración de su razonabilidad.

Asimismo, considerando que el proyecto autoriza directamente la contratación con el BCIE y que la exposición de motivos concluye que ese esquema es el que presenta las mejores condiciones entre las alternativas estudiadas, debería acreditarse en el estudio de preinversión y en el expediente contractual que las condiciones económicas y financieras concretas ofrecidas por el BCIE resultan competitivas y representan valor por dinero para el Estado frente a alternativas comparables, y no únicamente que el valor del inmueble o de su arrendamiento resulte razonable.

E.- Modelo de gestión del proyecto

Congruente con lo indicado líneas atrás en relación con la figura contractual aplicable al Proyecto Ciudad Gobierno, es importante tener en cuenta que si bien la autorización es para que el Ministerio de Hacienda contrate en forma directa al BCIE para el arrendamiento de un bien por construir, dicha autorización está validando también un mecanismo de contratación para el desarrollo de obra pública que permite:

1) Otorgar un derecho de uso en favor del Banco sin definir si es a título gratuito u oneroso.
2) Arrendamiento de bienes por construir.
3) Diseño y construcción de obra por parte del arrendante.
4) Financiamiento.
5) Equipamiento.
6) Explotación comercial de las áreas dispuestas para ese fin.

En razón de ello se recomienda revisar en la fase de preinversión si existen los estudios suficientes para asegurar que el mecanismo escogido de financiamiento y gestión del proyecto es el que mejor se ajusta a una relación jurídica compleja que incorpora todos los tipos de contratación antes indicados.

En esa línea, se sugiere que se deje constando en el expediente del proceso legislativo, una explicación clara y detallada del resultado del "*Cuadro Comparativo de Mecanismo de Financiamiento y Gestión de Riesgo"*, del cual se extrae el fundamento para escoger la opción del "Vehículo gestor de Banco Regional o Multilateral", en vez de alguno de los otros modelos de gestión que se señalan en el documento.

F.- Modelo de financiamiento.

La exposición de motivos señala que "*De conformidad al análisis de financiamiento se realizó la comparativa de seis mecanismos de financiamiento y gestión para el proyecto PROCIGO desde la perspectiva del Gobierno de Costa Rica, evaluando ocho elementos clave, tales como marco legal general aplicable, modelo de financiamiento,*

transferencia de riesgos, eficiencia operativa, gestión y control, impacto socioeconómico, efectos fiscales, experiencia y conocimiento.".

El resultado de dicho análisis arrojó que las mejores condiciones para la implementación del Proyecto Ciudad Gobierno es el "Vehículo gestor de Banco Regional o Multilateral", específicamente mediante el BCIE. La calificación de las distintas alternativas se incorporaron a la exposición de motivos mediante un Cuadro Comparativo, cuya fuente señala: "Adaptado de Estudio de preinversión a nivel de prefactibilidad del Proyecto Ciudad Gobierno" (Mideplan, 2024).

En la tabla se incorporan los resultados de una serie de variables, sin explicar el fundamento para la asignación del puntaje de cada una de ellas, por lo que se recomienda que en el estudio del proyecto de ley se revise el informe de la preinversión para verificar que la solución del BCIE es la que ofrece el mejor mecanismo de financiamiento del mercado, incluyendo otro banco multilaterales o sujetos públicos o privados que pudieran financiar el Proyecto Ciudad Gobierno .

G.- Sobre el endeudamiento que genera el proyecto Ciudad Gobierno.

Como se indicó en la exposición de motivos, el proyecto Ciudad Gobierno busca una solución inmobiliaria funcional para la instalación de un conjunto de entes y órganos de la Administración Pública, de manera que al final del contrato de arrendamiento se cuente con instalaciones propias mediante el traslado de la propiedad del inmueble.

En la exposición de motivo se indica que "*la modalidad propuesta no requiere que el Estado contrate un endeudamiento público tradicional para financiar la construcción, ni que incorpore directamente dentro de su presupuesto el costo total de la inversión durante el período constructivo".*

No obstante, se debe recordar que la figura contractual escogida es un arrendamiento financiero, entendido como un servicio de carácter crediticio, que desde el punto de vista legal, origina obligaciones de pago que se extienden por el mediano o largo plazo, con el fin de que se garantice la satisfacción de la obligación financiera contraída.

Es por ello que de previo a la firma del contrato se deben obtener las autorizaciones administrativas, legales y constitucionales que correspondan en materia de endeudamiento público, tal es el caso del inciso 15 del artículo 121 constitucional, aspecto que se recomienda incorporar al proyecto de ley.

H.- Propiedad de la infraestructura.

El proyecto debe dejar claro la forma en que se transmitirá la propiedad de la solución inmobiliaria al finalizar el contrato de arrendamiento y cómo se estructurará la relación jurídica entre el BCIE y la administración cuando esta última adquiera la propiedad y se mantenga vigente el derecho de uso de terrenos públicos.

Teniendo claro además cómo se incorpora el valor del derecho de uso en la estructuración financiera del proyecto. Aspectos que deberían tener respuesta en los estudios de la fase de preinversión.

I.- Sistema de control interno y fiscalización del Proyecto Ciudad Gobierno.

De acuerdo con el proyecto de ley, el contrato entre la administración y el BCIE es el arrendamiento de un bien por construir, sin embargo la figura contractual que se regula en el proyecto de ley tiene características de una Asociación Público Privada bajo la modalidad BLOT.

Aspecto que es importante definir claramente en el proyecto de ley, toda vez que el sistema de control interno y la fiscalización de la Contraloría General estará definido conforme al tipo contractual y a la posibilidad de que el Proyecto Ciudad Gobierno se construya en terrenos públicos.

En ese sentido, debe quedar claro que aunque el contrato que se suscribirá entre el BCIE y el Ministerio de Hacienda se denomina como de arrendamiento de un bien por construir y se dice que la fiscalización corresponde sólo a las actividades de los órganos y entes públicos, lo cierto es que si la infraestructura se construye en terrenos públicos y si la solución inmobiliaria es para la prestación de un servicio público, tanto la administración como la Contraloría General deben velar por la buena gestión del Proyecto Ciudad Gobierno, incluídos los contratos de diseño, construcción, financiamiento, equipamiento y mantenimiento a cargo del BCIE.

Contratos a los que no se les aplica la Ley General de Contratación Pública por no ejecutarse con fondos públicos, pero que deben ser controlados y fiscalizados para garantizar el objetivo que se pretende con la solución inmobiliaria, a un precio razonable y con las mejores condiciones técnicas, económicas, financieras, ambientales y sociales que el mercado pueda ofrecer.

Todo lo cual podrá ser verificado en fiscalización posterior durante todo el ciclo de vida de la contratación, de conformidad con los artículos 4 y 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Máxime si se considera que al construirse en terrenos públicos, la administración contratante no puede dejar de recibir la solución inmobiliaria que le transfiera el BCIE, sin perjuicio de los daños y perjuicios que pudieran originarse en caso de incumplimiento de las cláusulas contractuales.

Diferente supuesto al que se presenta si la solución inmobiliaria se construye en terrenos privados, en los que la administración podría no recibir la solución inmobiliaria y además cobrar los daños y perjuicios que procedan.

Es por ello que en el primero de los supuestos (construcción en terrenos públicos), se requiere el diseño de un sistema de control interno para todas las actividades del Proyecto Ciudad Gobierno, incluídos los contratos que realice el BCIE con sus propios recursos.

Sobre los cuales también la Contraloría General tendría competencia para fiscalizar, en el entendido de que si bien las obras se construirán con fondos del BCIE, luego éstas serán retribuidas al Banco por medio de la cuota de arrendamiento, sufragar con fondos públicos.

Ante ese escenario, es indispensable asegurar que la ejecución del contrato se realice con la mejor relación precio-calidad, en procura de un servicio público que le de valor a las personas para su bienestar.

Es importante dejar claro además que el BCIE se compromete a aplicar sus políticas de adquisiciones para el diseño, construcción y equipamiento de la solución inmobiliaria, pero al ser financiados esos contratos con fondos del Banco no cabría el régimen recursivo de la Ley General de Contratación Pública y tampoco el refrendo.

En ese sentido debe tenerse claro que el contrato de arrendamiento de bienes por construir es el único al que se le podría aplicar fiscalización previa en lo correspondiente de acuerdo a la modalidad elegida por el legislador, pues el pago de la cuota de arrendamiento se cancelaría con fondos públicos.

En esa línea, se debe tener claro que al no ser un financiamiento del BCIE en calidad de préstamo, dichos recursos no ingresarán al presupuesto nacional, por lo que es importante establecer un Sistema de Control Interno oportuno y eficiente para el desarrollo del proyecto Ciudad Gobierno.

De esta forma, damos por atendida la gestión.

Atentamente,

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División
Contraloría General de la República

RRA/mpmc.
Ce: Despacho Contralor, CGR
NI: 20116-2026
G:2026000770-7
Expediente: CGR-PLEY-2026006822